

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

OEA/Ser.G
CAJP/GT/RDI-15/05
9 diciembre 2005
Original: Textual

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

DISCURSOS Y PRESENTACIONES DURANTE LA
SESIÓN ESPECIAL DE REFLEXIÓN Y ANÁLISIS SOBRE LA NATURALEZA DE UNA
FUTURA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO Y TODA FORMA DE
DISCRIMINACIÓN E INTOLERANCIA

Sede de la OEA - Washington, D.C.
Salón Padilha Vidal - 1889 "F" Street, NW
28 y 29 de noviembre de 2005

SPEECHES AND PRESENTATIONS AT THE
SPECIAL MEETING TO EXAMINE AND DISCUSS THE NATURE OF A FUTURE
INTER-AMERICAN CONVENTION AGAINST RACISM AND ALL FORMS OF
DISCRIMINATION AND INTOLERANCE

OAS Headquarters - Washington, D.C
Padilha Vidal Room – 1889 "F" Street, NW
November 28 and 29, 2005

ÍNDICE

TABLE OF CONTENTS

SESIÓN INAUGURAL / OPENING SESSION	1
Palavras de Apertura do Presidente do Grupo de Trabalho, Conselheiro Silvio José Albuquerque e Silva, Representante Alterno do Brasil junto à OEA.....	1
Palabras del Secretario General de la OEA, señor José Miguel Insulza.....	3
PRIMER PANEL –“La Problemática - Determinación de las principales formas y fuentes de racismo, discriminación e intolerancia en el Hemisferio” FIRST PANEL DISCUSSION –“The issues - Determination of the main forms and sources of racism, discrimination, and intolerance in the Hemisphere”	5
Ms. Judith Morrison, Executive Director, Inter-Agency Consultation on Race, Inter-American Dialogue: “The high cost of racial discrimination and intolerance in the region”.....	5
Ms. Josefina Stubbs, Senior Social Development Specialist, Social Development, ESSD, Latin America and the Caribbean Region, World Bank: “Statistics on Discrimination and Exclusion”...5	
Mr. Daniel S. Mariaschin, Executive Vice President, B'nai B'rith International, Center for Human Rights and Public Policy, “Anti-Semitism”.....	6
Señora Alejandra Sarda Coordinadora del Programa para América Latina y el Caribe, Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC): “Declaración Conjunta”.....	13
Alejandra Sarda, Coordinator of the Latin American and Caribbean Program, International Gay and Lesbian Human Rights Committee (IGLHRC): “Joint Statement”	15
Carlos Quesada, Director del Programa para Latinoamérica, Global Rights - Partners for Justice: “Visión general sobre la situación de los afrodescendientes”	20
Ms. Tanya K. Hernández, Professor of Law & Justice, Frederick Hall Scholar, Rutgers University School of Law, Newark: “Discrimination and Education in Latin-America”	24
Professor Hussein Ali Kalout, Professor do Instituto de Educação Superior de Brasília: “A Condição da Comunidade Árabe-Muçulmana pós-11 de setembro no Contexto Hemisférico: acentuação da discriminação e da intolerância racial”	31
Mr. Michael McClintock, Director of Research, Human Rights First: “Hate Crimes”, Human Rights First: “Hate Crimes and the Fight Against Discrimination”	31

SEGUNDO PANEL –“Instrumentos e iniciativas regionales e internacionales para combatir el racismo, la discriminación racial y cualquier forma de discriminación e intolerancia “SECOND PANEL DISCUSSION –“Regional and international instruments and initiatives for fighting racism, racial discrimination, and any form of discrimination and intolerance”	36
Ms. Michèle Buteau, Human Rights Officer, Anti-Discrimination Unit, Research and Right to Development Branch, UN Office of the High Commissioner for Human Rights: “The effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action”	36
Dr. James A. Goldston, Executive Director, Open Society Justice Initiative: “Preparing a Regional Convention on Racial Discrimination in the Americas - Suggestions from the European Experience”	36
Deputado Federal Luiz Alberto, Câmara dos Deputados, República Federativa do Brasil, coordenou o Primeiro Encontro de Parlamentares Negros das Américas, realizado em Brasília, e participa da coordenação provisória do Parlamento Negro das Américas.....	44
TERCER PANEL – “Prácticas óptimas” THIRD PANEL DISCUSSION –“Best Practices”	44
I. Modelos nacionales– Fuente de una Convención Interamericana I. National Models – Source of an Inter-American Convention.....	44
Profesor Fernando Urrea Giraldo, Facultad de Ciencias Sociales y Economía, Universidad del Valle (Colombia): “Consideraciones sobre la formulación de prácticas contra la discriminación racial y el racismo para los países de América Latina”	44
Señor Roger Echeverría, Asesor Jurídico del Vice-Ministro para Africa del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela: “La experiencia nacional de Venezuela”	46
Doutor Douglas Martins de Souza, Secretário Adjunto da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Presidência da República Federativa do Brasil – SEPPIR: A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL	46
Señor Mario Ellington, Comisión Presidencial contra el Racismo y contra la Discriminación: “CONTEXTO DE LA DISCRIMINACION RACIAL EN GUATEMALA”	53
Ms. Zakiya Carr-Johnson, Technical Advisor to the Social Inclusion Trust Fund, Inter-American Development Bank: “IDB Social Inclusion Trust Fund”	59
Señora. Gay J. McDougall, Experta independiente de las Naciones Unidas sobre Asuntos de Minorías:“Manifestaciones de racismo, discriminación e intolerancia abordadas o no abordadas en los instrumentos vigentes”	59
Dr. Ariel Dulitzky/Especialista Principal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y asesor del Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y sobre la Discriminación Racial: Algunas reflexiones sobre una futura convención interamericana contra la discriminación racial y todas formas de discriminación.....	64

SESIÓN DE CLAUSURA / CLOSING SESSION	83
Conclusiones preliminares del relator/relatora de la reunión	83
Remarks by the Assistant Secretary General of the OAS, Albert R. Ramdin	83
ANNEX I	85
(Ms. Judith Morrison, Executive Director, Inter-Agency Consultation on Race, Inter-American Dialogue: “The high cost of racial discrimination and intolerance in the region”)	85
ANNEX II	87
(Ms. Josefina Stubbs, Senior Social Development Specialist, Social Development, ESSD, Latin America and the Caribbean Region, World Bank: “Statistics on Discrimination and Exclusion”)	87
ANNEX III	89
(Ms. Zakiya Carr-Johnson, Technical Advisor to the Social Inclusion Trust Fund, Inter-American Development Bank: “IDB Social Inclusion Trust Fund”)	89

DISCURSOS Y PRESENTACIONES

SPEECHES AND PRESENTATIONS

SESIÓN INAUGURAL / OPENING SESSION

Palavras de Apertura do Presidente do Grupo de Trabalho, Conselheiro Silvio José Albuquerque e Silva, Representante Alterno do Brasil junto à OEA

“Estamos sujeitos à prova do outro. Vemos, mas também somos vistos. Vivemos o constante encontro com o que não somos, ou seja, com o diferente. Descobrimos que só uma identidade morta é uma identidade fixa. Todos estamos sendo. Nada nos faz compreender - ou rechaçar – esta realidade melhor que o movimento que definirá cada vez mais a vida do século XXI: as migrações massivas do Sul ao Norte e do Oriente ao Ocidente. Nada colocará tão seriamente à prova nossa capacidade de dar e receber, nossos preconceitos e nossa generosidade também”.

(“Estamos sujetos a la prueba del otro. Vemos pero también somos vistos. Vivimos el constante encuentro con lo que no somos, es decir, con lo diferente. Descubrimos que sólo una identidad muerta es una identidad fija. Todos estamos siendo. Nada nos hace comprender – o rechazar – esta realidad mejor que el movimiento que definirá cada vez más la vida del siglo XXI: las migraciones masivas de Sur a Norte y de Este a Oeste. Nada pondrá tan seriamente a prueba nuestra capacidad de dar y recibir, nuestros prejuicios y nuestra generosidad también”)

Carlos Fuentes, *En esto creo*.

Um dos mais graves efeitos da globalização econômica - que ameaça a concretização dos avanços institucionais no campo da proteção dos direitos humanos no mundo – tem sido a excessiva exacerbção da discriminação e da intolerância. Com o aumento da mobilidade migratória das pessoas e com a acelerada circulação das imagens públicas das variadas espécies humanas, cada um dos povos e nações vê-se hoje compelido, muito mais do que no passado à troca com a alteridade. Abrigar “o outro” (o negro, o indígena, o migrante, o estrangeiro, o homossexual, o árabe, o muçulmano, o judeu, enfim, o diferente) sem a mediação de uma ética do acolhimento parece ameaçar, tanto em nosso Hemisfério quanto na Europa e em outros continentes, a consciência viciada do individualismo contemporâneo.

Nenhum regime ou construção política moderna encarna de forma mais perfeita o valor transcendental da ética do acolhimento do que o representado pelos direitos humanos. Os direitos humanos nasceram e se consolidaram na base de um princípio singelo. Há direitos que não são alienados ao poder, nem sequer são delegáveis. Há uma faixa que permanece fora de toda competência restritiva do Estado, com caracteres de independência e individualidade. Nesse território cessa a potestade absoluta da soberania, tornando ilegítima toda autoridade que se desvia de seus limites. Mesmo a maioria não pode ter a pretensão de dispor de um poder majestático para extinguir direitos de quaisquer indivíduos ou grupos sociais, seja a propósito de regulá-los ou aniquilá-los. Por tais motivos, um dado essencial da luta contra a discriminação e a intolerância é que esta representa uma forma específica e particularizada de luta em favor dos direitos humanos.

A sessão especial do Grupo de Trabalho Encarregado de Elaborar o Projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância que hoje se inicia tem suas raízes fincadas no campo fértil dos direitos humanos. Inspira-nos o sentido pragmático da preservação e do incentivo ao desenvolvimento dos direitos humanos, entendidos como o fim último do próprio ato de governar, sendo diversas outras das atividades do Estado uma consequência, muitas vezes dispensável.

Sabemos que não somos pioneiros nesse esforço internacional de construção de uma sólida estrutura jurídico-política de combate à discriminação e à intolerância. As Nações Unidas e a Europa (União Européia e Conselho da Europa) ousaram muito mais na tentativa de identificação e implementação de mecanismos eficazes de combate à discriminação. Infelizmente, tal estratégia internacional mostrou-se insuficiente para combater atos de racismo, discriminação e intolerância, que exibem uma capacidade extraordinariamente dinâmica de renovação, permitindo-lhes assumir novas formas de difusão e expressão política, social, cultural e lingüística. E não apenas a legislação internacional tem sido ineficiente, mas também as legislações e as políticas públicas domésticas.

No caso da OEA, é preciso reconhecer que jamais o tema do combate à discriminação e à intolerância ocupou lugar central nas preocupações e nas deliberações dos Estados membros desta Organização. Princípios gerais de igualdade e não-discriminação acham-se inseridos na Carta da OEA, na Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Aprovaram-se convenções específicas sobre aspectos relacionados aos direitos da mulher e contra a discriminação aos portadores de deficiência. No entanto, nenhum instrumento jurídico de caráter obrigatório no campo do combate à discriminação racial e às demais formas de discriminação e intolerância vigentes nas Américas logrou ser negociado e aprovado.

Temos motivos suficientes para acreditar que essa realidade está mudando.

A constituição deste Grupo de Trabalho, que tenho a honra de presidir, somente foi possível graças ao apoio da maioria absoluta das delegações dos Estados membros à iniciativa diplomática brasileira, lançada, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, desde o ano de 2000. Motivou-nos a convicção quanto à necessidade de elaboração de um instrumento interamericano avançado que ampliasse o tratamento dado ao tema pela Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Toda Forma de Discriminação Racial, de 1965, e se inspirasse nas propostas formuladas na Declaração e Plano de Ação da Conferência Regional de Santiago, preparatória à Conferência Mundial de Durban, na África do Sul.

Desde o início das atividades deste Grupo de Trabalho, que tenho a honra de presidir, o apoio das delegações da América do Sul, da América Central, do Caribe e da América do Norte tem sido fundamental para os excelentes resultados alcançados até o momento. Da mesma forma, sentimo-nos gratificados pelo apoio político prestado pelo Presidente do Conselho Permanente, Embaixador Izben Williams, pelo Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza, e pelo Secretário-Geral Adjunto, Albert Ramdin. Finalmente, não poderia deixar de ressaltar o fato de que o reconhecimento feito pelos Chefes de Estado e de Governo das Américas na Declaração de Mar del Plata sobre a alta prioridade dos temas tratados por este Grupo de Trabalho representa a certeza de que estamos no caminho certo.

Cometeríamos um erro imperdoável caso pretendêssemos elaborar o texto do projeto da futura Convenção Interamericana sem a participação ativa e central da sociedade civil de nossos Estados.

Nenhuma convenção regional de direitos humanos sobre tema de tamanha sensibilidade e importância contará com a legitimidade necessária caso venha a ser elaborada sem a participação ativa e o apoio de nossas sociedades, que se fazem representar nesta sessão especial por acadêmicos, parlamentares e integrantes do Poder Executivo e de organizações não-governamentais de diversos Estados do Hemisfério. Da mesma forma, reputo como valiosa a participação nesta sessão especial de representantes do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, assim como de perita independente da ONU.

Senhor Secretário Geral, Senhores Delegados, ilustres convidados,

Ao encerrar estas palavras, gostaria de ressaltar que o que pretendemos aqui, nos próximos dois dias de sessão especial, não é divagar sobre teorias abstratas ou mergulhar em discussões infundáveis sobre conceitos sociológicos e filosóficos complexos. O que se busca é receber informações preciosas de convidados e palestrantes altamente qualificados em suas diversas áreas de atuação sobre diagnósticos e causas do racismo, da discriminação e da intolerância nas Américas e em outras partes do mundo, refletir sobre as virtudes e as fragilidades da atual arquitetura internacional de proteção dos seres humanos contra tais manifestações e, finalmente, identificar experiências de políticas públicas e construções jurídicas que possam vir a compor a proposta do futuro instrumento interamericano.

Ao final do dia de amanhã, teremos não apenas cumprido formalmente com o mandato e os propósitos delineados na resolução 2126, aprovada no XXXV período ordinário de sessões da Assembléia Geral da OEA. Teremos dado passo fundamental para a incorporação na agenda desta Organização, de forma permanente, do debate sobre políticas e instrumentos jurídicos de combate à discriminação de seres humanos nas Américas em função da raça, cor, sexo, gênero, idioma, religião, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento, deficiência, característica genética, orientação sexual, condição sorológica ou qualquer outra condição social.

Muito obrigado.

Palabras del Secretario General de la OEA, señor José Miguel Insulza

En la última década, los números que grafican la discriminación son impresionantes porque la magnitud de este fenómeno es también muy impresionante. Si tomamos los datos del BID, podemos inferir que existen, aproximadamente 150 millones de ciudadanos afro descendientes en América Latina y el Caribe. Si a esto agregamos los 38 millones de afro americanos en Estados Unidos, más 500 mil en Canadá, tenemos cerca de 190 millones de afro descendientes de una población de 850 millones. Es decir, casi una cuarta parte.

Están, además, 40 millones de indígenas en el continente -una estimación- que, al igual que los anteriores, sufren de pobreza marginalidad, exclusión histórica, discriminación social y racial y tienen una baja o nula representación en los gobiernos. En general, de manera muy clara, forman parte de los sectores más pobres de la población. A esto podríamos agregar otras minorías raciales, étnicas nacionales, sexuales, que forman también grupos fuertemente discriminados en nuestra sociedad, un fenómeno que es visible y conocido.

Hemos logrado avances en algunas áreas, pero son insuficientes.

Persiste la discriminación de la que es objeto la mujer, desde el punto de vista de la incorporación en la sociedad, de su participación pública, su participación en los negocios privados, su remuneración. Y no está de más recordar que cuando hablamos de hogares pobres en nuestro continente, una parte muy importante son encabezados por una mujer. El fenómeno de la pobreza también tiene un rostro de discriminación en el caso de los sexos.

Por lo tanto, el reto que hoy en día estamos asumiendo esta relacionado con la búsqueda de una normativa internacional que proteja a las personas sometidas a discriminación en distintos grados. La mayoría en nuestro continente, algún día han sufrido ese perjuicio. Esto tiene estrecha relación con la gobernabilidad democrática, porque ella supone propiciar una cultura de inclusión, de igualdad y de tolerancia en nuestros pueblos, la promoción de la igualdad y la eliminación de todas formas de racismo, de discriminación, de xenofobia.

Estos son objetos claves para el ejercicio de los derechos humanos y para la consolidación del estado de derecho y de la democracia en nuestro continente. Debo agregar que este es un problema que sólo puede crecer -más allá de los esfuerzos que hagamos- si no nos concentramos directamente en formas claves sobre cómo evitarlo. Nos ha recordado el presidente del grupo del fenómeno emigratorio, que es este un fenómeno que también crece en nuestro hemisferio y los inmigrantes, en términos generales, son objeto de discriminación más allá de la condición migratoria en la que se encuentren.

Estamos todos llamados a contribuir y a participar en este proceso, y esto incluye organizaciones civiles, entidades laborales, sector privado, Iglesia. Pero especialmente a los gobiernos, los legisladores, nuestros poderes judiciales, los partidos políticos que, finalmente, son quienes formulan la política, quienes adoptan las políticas públicas destinadas a terminar con este tipo de falencias, mejorando así la eficacia de las instituciones de los gobiernos democráticos.

Este tema, como se ha dicho aquí, no es nuevo en la Organización, ni mucho menos. La Carta Democrática Interamericana afirma que la democracia y la participación se promueven cuando se erradica la discriminación, y llama “a apoyar todas las formas de discriminación, especialmente de género, étnicas y raciales, así como las distintas formas de intolerancia, la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas e inmigrantes y el respeto por la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas. “

Es importante recalcar, que a pesar de lo preciso que es en cuanto a lo de los inmigrantes, respecto de los pueblos indígenas, de la diversidad étnica de manera genérica, la formulación de la mayor parte de nuestros documentos no se refiere de manera explícita a los pueblos afro descendientes, que constituyen la minoría más grande de los discriminados, por así decirlo. Por lo tanto, éste es un énfasis que yo creo importante. Se reiteró algo así en materia de discriminación en nuestra Asamblea General en Fort Lauderdale y en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, pero tenemos que salir de la retórica y traducir en hechos concretos nuestra convicción de que las actitudes discriminatorias representan una negación de los derechos inalienables de todo ser humano.

Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA estableció un relator especial sobre los derechos de los afro descendientes, y sobre la discriminación racial, lo cual es una iniciativa relevante ya que muy pocos casos de discriminación racial son llevados ante la Comisión.

Eso no significa que ellos no existan, sino que los grupos marginados puedan ver la Comisión Interamericana como un foro eficaz para abordar estas prácticas discriminatorias.

En nosotros está desmentir esa percepción negativa. Desde ese punto de vista, este estudio sobre la convención que iniciamos es un elemento muy central, en la medida en que cumplamos con requisitos. Primero: que sea muy concreta, que no se usen demasiadas palabras para dar vueltas a una situación que es tremendamente grave. Segundo: que establezca una regulación muy clara, que sirva, además, para que los países miembros de la Organización adopten también legislaciones internas en contra de la discriminación y de la intolerancia. Esto es fundamental, ya que existen muy pocas en nuestro hemisferio.

Es un reto considerable, pero no imposible de asumir. Sé que todos los que están acá, están no sólo porque han sido destinados por sus gobiernos, sino porque están dispuestos a sumarse con entusiasmo a este desafío apasionante. Tenemos pendiente, por ejemplo, la Convención sobre Pueblos Indígenas. Espero que la podamos aprobar pronto. Pero la Convención que hoy nos convoca abarca un número aún mayor de personas; y comprende también a los pueblos indígenas. Si tenemos éxito ayudaremos a contribuir a crear sociedades más justas y solidarias en nuestra América. Eso nos permitirá crecer, enriquecernos en nuestra diversidad y abrazar la tolerancia, lo cual es- probablemente- la mejor forma de llegar a una verdadera democracia.

Muchas gracias.

PRIMER PANEL

La Problemática - Determinación de las principales formas y fuentes de racismo, discriminación e intolerancia en el Hemisferio

FIRST PANEL DISCUSSION

The issues - Determination of the main forms and sources of racism, discrimination, and intolerance in the Hemisphere

Presentaciones / Presentations

Ms. Judith Morrison, Executive Director, Inter-Agency Consultation on Race, Inter-American Dialogue: "The high cost of racial discrimination and intolerance in the region"

Please refer to Annex I for Ms. Morrison's presentation.

Ms. Josefina Stubbs, Senior Social Development Specialist, Social Development, ESSD, Latin America and the Caribbean Region, World Bank: "Statistics on Discrimination and Exclusion"

Please refer to Annex II for Ms. Stubb's presentation.

Mr. Daniel S. Mariaschin, Executive Vice President, B'nai B'rith International, Center for Human Rights and Public Policy, "Anti-Semitism"

Ladies and Gentlemen:

Before I deliver my prepared remarks on behalf of B'nai B'rith International and its many thousands of members in more than 50 countries, I would like to thank Silvio José Albuquerque of the Brazilian Mission to the Organization of American States for his work in convening such an important meeting and for allowing me to address this Working Group.

What is B'nai B'rith?

For 162 years, B'nai B'rith International has worked for the well-being of Jews around the world. In October 1843, 12 German-Jewish immigrants meeting in New York's Lower East Side founded what would become one of the most widely-respected international service organizations based in the United States. Its name – B'nai B'rith, Hebrew for "Children of the Covenant" – mirrored its purpose: uniting Jews as a community in service to the world at large. Since our earliest days, BBI has advocated for human rights and a better society for all here in the United States and in dozens of countries worldwide.

Eighty years ago, B'nai B'rith established its first branch in Argentina, the nation with the largest Jewish population in Latin America. Today we have active members in Units and Districts in over 20 nations in the Western Hemisphere, including in Chile, Colombia, Uruguay, and Venezuela. Our work in the region consists of regular communication with government officials, dialogue with religious leaders, and humanitarian relief to various countries' neediest populations – not just the Jewish community. In the last few years, we – along with our partner, humanitarian assistance organization Brother's Brother – have helped facilitate the donation of over \$40 million worth of medical supplies and medicines to numerous countries in the region.

Jewish Presence in the Hemisphere

The Jewish community in the Americas dates back to Christopher Columbus's voyage from Spain to the New World. In fact, Rodrigo De Triana, a Spanish Jew, is remembered as the first person to sight land on Columbus's trip to discover the New World. On the very day of his departure, Isabella I and Ferdinand II – the reigning Spanish monarchs – decreed that the Jews of Spain would have to either convert to Catholicism or leave the country. The expulsion from Spain was one of several such episodes across Europe, including in Portugal (1497), England (1290), and France (1182).

In the New World, Jews began to settle in the Spanish and Portuguese colonies of the hemisphere, where they believed they could lead lives as free Jews without fearing the Inquisition. Jewish communities sprang up and flourished in the Caribbean and Central and South America. By the 16th Century, functioning Jewish communities had formed in Brazil, Suriname, Curacao, Jamaica, and Barbados; in Cuba and Mexico, there were "unorganized" Jewish communities because the Inquisition was still active in those Spanish colonies.

This short historical overview demonstrates that the origin of Jewish life in the Americas dates back hundreds of years. This year, Jews in the United States have been celebrating 350 years of our community in North America. Today, the Jewish population in North America numbers about six

million; South America has roughly 360,000 Jews, and Mexico and Central America combined have more than 50,000. For these past few centuries, Jews in the Western Hemisphere generally have lived a life of relative prosperity and freedom under the various governments of the region.

Since 2000, however, we have seen the overall number of attacks against Jewish communities increase in Europe, the Middle East, and Latin America alike. Too often anti-Semitic acts have not been recognized for the hate crimes that they are. While the level of anti-Semitism in Latin America may not be on par with that of Europe, we –civil society organizations and member-states of the Organization of American States –must not turn a blind eye to the hatred that debases our society and threatens all of us.

Examples of Anti-Semitism

Even though there have been more than a few incidents of anti-Semitism in our part of the world, I want to mention just several examples in the largest Jewish communities in Latin America.

In 2000, plans were announced for a “congress” of neo-Nazis, to be held in Chile. These racists have shown their continued ability to infiltrate and undermine democratic societies, which they do through the spreading of their vile materials across the region. Such dangerous extremist groups need to be met with society’s outrage and the full force of the law.

We have seen anti-Semitism threaten the 110,000-person Jewish community of Brazil. In the last few years, we have seen the number of people joining organizations of *carecas*, or skinheads, increase at an alarming rate. Today, there are over 30 *carecas* groups in the larger metropolises of Brazil; each group includes neo-Nazi, anti-Semitic, and xenophobic ideas in its core message.

Let me give you an example of some incidents that took place in Brazil. In September 2003, a swastika and the words “Hitler is alive, Die punks” were found near the Porto Alegre Jewish Community Center. The next month, large swastikas were spray-painted on the Beit Yaakov Synagogue in Campinas with “Kill all Jews” written in English nearby. According to experts that monitor neo-Nazi groups in the United States, Brazil and Israel, this may not have been the work of such groups, who normally use Portuguese to convey their views; it has been suggested that at the very least, Middle Eastern hate organizations may have influenced local operatives who carried out these acts. The B’nai B’rith lodge in Campinas demanded that police take action to find those responsible for this vandalism. By October 13, the Municipal Assembly of the City of Campinas and the Municipal Assembly of Sao Paulo condemned the graffiti. Moreover, the media, including *Diario de Sao Paulo*, *Journal Da Tarde* and *Folha de Sao Paulo*, condemned this attack on the community.

Today, Argentina has the largest Jewish community in Latin America, with a population of roughly 200,000. According to the most recent annual report of Tel Aviv University’s Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Anti-Semitism and Extremism, the overall level of anti-Semitic incidents in Argentina has remained at a relatively “stable” level with 177 incidents in 2003, 149 in 2002, and 185 in 2001. These incidents include such crimes as defacing Jewish and public property with Nazi swastikas.

All anti-Semitic incidents are crimes that need to be taken seriously by governments and law enforcement officials, and any anti-Semitic crime is one too many. However, one specific pair of anti-Semitic attacks over a decade ago is particularly deserving of notoriety.

On July 18, 1994 at 9:53 a.m., a van loaded with a powerful ammonium-nitrate bomb exploded through the front of the seven-story Argentine Israelite Mutual Association (AMIA) building – the central location for Jewish communal activities – killing 85 people and wounding more than 300. This was the second terrorist attack on a Jewish target in Argentina in two years. In 1992, terrorists struck the Israeli Embassy in Buenos Aires, killing 29.

Yet to this day not a single person or group has been convicted for the atrocities. Over the years, corruption, excessive bureaucracy, and concealed intelligence have hindered the investigation. The Argentine Jewish community, even after all these years, cannot feel at peace until justice has been served. The international Jewish community will not rest until the perpetrators of these most heinous anti-Semitic crimes are found and brought to justice. What happened to the AMIA was an attack on Argentina, as much as an attack on the Jewish community. And we note, with much encouragement, the Kirschner administration's recent expressions of a redoubled commitment to bringing the AMIA case to a fitting and just resolution.

Additionally, we can't forget about another form of anti-Semitism manifesting itself throughout the region. Incitement against Israel in Latin American media, by public officials, or by elements within the public, contributes to an atmosphere of intolerance toward Jews. We recognize that the sources of much of the hatred are not homegrown, but rather imported from the Middle East. But whatever the origin, this vilification of the State of Israel has become the new face anti-Semitism.

No political position, cause or grievance can ever justify anti-Semitism. In our view, the delegitimization and demonization of Israel is often none other than anti-Semitism in disguise. All nations experience criticism in one way or another. But the outright denial of the Jewish right to self-determination is anti-Semitism. To intimidate and incite against Israel and Israelis – in schoolbooks, sermons, television broadcasts, or Internet materials – as an alternate means of attacking Jews, is most certainly anti-Semitism.

The depiction of Israelis as child-killers or as Nazis is where political criticism dangerously crosses the line into hatred, intolerance, and anti-Semitism.

The Role of the United Nations and Organization of American States

As these anti-Semitic attacks – as well as the hundreds of other incidents that have taken place in the region – have not been the last, the global community as a whole has finally awakened to the fact that anti-Semitism is on the rise and that the nations of the world must work together to combat it.

In December 2004, the United States, Russia, Canada, the European Union, Australia, Israel and New Zealand called on United Nations member-states to support the holding of a UN General Assembly special session on January 24, 2005 to commemorate the 60th anniversary of the liberation of Auschwitz. This was the first time in the United Nations' 60-year history that the world body acknowledged, in German Foreign Minister Joschka Fischer's words, "the 20th Century's ultimate crime against humanity." In order for such a session to take place, letters of support needed to come from 90 nations; I am pleased to say that over 25 OAS member-states wrote letters in support of this event.

B'nai B'rith decided to build on this positive momentum to forge an international commitment to combating anti-Semitism. It was in light of this that we suggested the possibility of creating a stand-alone OAS resolution denouncing anti-Semitism at the OAS plenary in Ft. Lauderdale.

Although a number of nations agreed that such a resolution was possible, some argued that the timing was not right. Since anti-Semitism in Latin American is not at the level it is at in Europe, various nations said, it did not warrant a stand-alone resolution. Nevertheless, Brazil, Argentina, and the United States supported the addition of the word “anti-Semitism” into Resolution 51, which discussed the prevention of racism and intolerance. In the end, the relevant clause said the OAS is:

“Deeply disturbed by the general increase in different parts of the world of cases of intolerance of, and violence against, members of many religious communities, including those motivated by Islamophobia, anti-Semitism, and Christianophobia.”

With this language, the OAS formally accepted the fact that intolerance – religious or otherwise – exists and needs to be proactively addressed at the national and international levels.

Suggestions for the Future

Questions, however, remain: Where do we go from here? How do we build upon the framework established by the OAS for a future without racism, intolerance, discrimination, and anti-Semitism?

Some of the suggestions that I will discuss can be incorporated into the Inter-American Convention Against Racism or pursued as separate initiatives of the OAS.

Model of the Berlin Declaration

First, and most importantly, a major resolution with specific goals should be issued on anti-Semitism. The Organization for Security and Cooperation in Europe’s (OSCE) 2004 Berlin Declaration can be used as a model for such a resolution. The OSCE-convened Berlin conference on combating anti-Semitism was the first time that international leaders forged a concrete working plan to tackle anti-Semitism. In some cases, the Berlin meeting – as well as the Vienna conference in 2003 and the Cordoba meeting this past summer – was the first time that government leaders acknowledged both their countries’ histories of involvement in the Holocaust and present-day manifestations of anti-Semitism within their borders.

After nearly a year of negotiations, discussions, and consultations between the OSCE’s 55 member-states from Europe, the Commonwealth of Independent States, and North America – and non-governmental organizations in the region – the OSCE agreed to the Berlin Declaration.

The goals of the Berlin Declaration are universal and can easily be applied to Latin America. The Declaration:

- Condemns all forms of anti-Semitism, racism and intolerance;
- Promotes educational programs that combat anti-Semitism and other forms of hate;
- Urges the combating of hate crimes;
- Institutes the monitoring of hate crimes; and
- Encourages dialogue exchanges between experts and governments.

Other suggestions that should be considered by the OAS come under the framework of best practices. Governments, civil society members, and various experts could be assembled at an international conference to discuss concrete, effective actions that are being taken by various countries and groups against discrimination.

Law enforcement and intelligence officials – at the local, state, and national levels – need to be educated about hate crimes. Crimes based on religion, nationality, race, or sexual orientation cannot be ignored by police or others in the law enforcement community. Officers need to be able to recognize hate crimes, target incendiary materials issued by extremist groups, and be prepared to counter attacks targeting minorities. There are organizations with expertise in training police that can help develop additional course materials specifically on hate crimes. These programs need to be expanded outside the United States and into regions where hate crimes are still occurring.

Another best-practices method relates to anti-discrimination laws. OAS member-states need to follow the lead of Argentina, Brazil, Colombia, and Uruguay and enact such legislation.

Governments need to be more transparent. Ministries of the Interior and Justice, which maintain data on attacks, need to institute regulations and standards for statistics on hate crimes. The OSCE has an agency called the Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR – based in Warsaw; it observes elections, democratic development, human rights, tolerance and non-discrimination, and the rule of law. This body monitors, collects, and analyzes not only anti-Semitic activity in the OSCE nations, but also other forms of hate crimes. Member-states must still be encouraged to be forthcoming about reporting such crimes that take place in their countries, but slowly these 55 OSCE nations are accepting responsibility for tracking their hate crimes. The ODIHR model could easily be applied to the OAS's highly respected Inter-American Commission on Human Rights, which is empowered to monitor and collect data on hate crimes.

We need to encourage democracies to flourish, poverty to be eradicated, and economic progress to increase. Poverty in Latin America affects 100 million people and it contributes to the growth of violence. Earlier this month, the heads of government of the OAS nations met in Mar del Plata, Argentina, to stress that democracy needs bolstering and the people of the hemisphere need economic stability. We must ensure that these goals were not mere platitudes, but practical priorities for the leaders of the region. We need to maintain awareness that discrimination is an impediment to the growth of democracy, civil and human rights, and socio-economic progress.

Conclusion

During the UN's special session in January, Secretary-General Kofi Annan cautioned the world to be alert for a revival of anti-Semitism, and to be ready to act against its new forms emerging today. "We must be vigilant against all ideologies based on hatred and exclusion, whenever and wherever they may appear," he said.

On behalf of the Jewish community, we pledge to you our partnership and resolve in creating a hemisphere rid of anti-Semitism and all forms of hatred.

Thank you.

THE BERLIN DECLARATION

Bulgarian Chairmanship
The Chairman-in-Office

Distinguished delegates,

Let me sum up the proceedings of this Conference in what I would like to call

“Berlin Declaration”

Based on consultations I conclude that OSCE participating States,

Reaffirming the Universal Declaration on Human Rights, which proclaims that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, such as race, religion or other status,

Recalling that Article 18 of the Universal Declaration on Human Rights and Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights state that everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion,

Recalling also the decisions of the OSCE Ministerial Councils at Porto and Maastricht, as well as previous decisions and documents, and committing ourselves to intensify efforts to combat anti-Semitism in all its manifestations and to promote and strengthen tolerance and non-discrimination,

Recognizing that anti-Semitism, following its most devastating manifestation during the Holocaust, has assumed new forms and expressions, which, along with other forms of intolerance, pose a threat to democracy, the values of civilization and, therefore, to overall security in the OSCE region and beyond,

Concerned in particular that this hostility toward Jews -- as individuals or collectively – on racial, social, and/or religious grounds, has manifested itself in verbal and physical attacks and in the desecration of synagogues and cemeteries,

1. Condemn without reserve all manifestations of anti-Semitism, and all other acts of intolerance, incitement, harassment or violence against persons or communities based on ethnic origin or religious belief, wherever they occur;
2. Also condemn all attacks motivated by anti-Semitism or by any other forms of religious or racial hatred or intolerance, including attacks against synagogues and other religious places, sites and shrines;
3. Declare unambiguously that international developments or political issues, including those in Israel or elsewhere in the Middle East, never justify anti-Semitism;

In addition, I note that the Maastricht Ministerial Council in its Decision on Tolerance and Non-Discrimination, tasked the Permanent Council “to further discuss ways and means of increasing the efforts of the OSCE and the participating States for the promotion of tolerance and non-

discrimination in all fields.” In light of this Ministerial Decision, I welcome the April 22 Permanent Council Decision on Combating Anti-Semitism and, in accordance with that Decision, incorporate it into this Declaration.

4. The OSCE participating States commit to:

- Strive to ensure that their legal systems foster a safe environment free from anti-Semitic harassment, violence or discrimination in all fields of life;
- Promote, as appropriate, educational programmes for combating anti-Semitism;
- Promote remembrance of and, as appropriate, education about the tragedy of the Holocaust, and the importance of respect for all ethnic and religious groups;
- Combat hate crimes, which can be fuelled by racist, xenophobic and anti-Semitic propaganda in the media and on the Internet;
- Encourage and support international organization and NGO efforts in these areas;
- Collect and maintain reliable information and statistics about anti-Semitic crimes, and other hate crimes, committed within their territory, report such information periodically to the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), and make this information available to the public;
- Endeavour to provide the ODIHR with the appropriate resources to accomplish the tasks agreed upon in the Maastricht Ministerial Decision on Tolerance and Non-Discrimination;
- Work with the OSCE Parliamentary Assembly to determine appropriate ways to review periodically the problem of anti-Semitism;
- Encourage development of informal exchanges among experts in appropriate fora on best practices and experiences in law enforcement and education;

5. To task the ODIHR to:

- Follow closely, in full co-operation with other OSCE institutions as well as the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UNCERD), the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) and other relevant international institutions and NGOs, anti-Semitic incidents in the OSCE area making use of all reliable information available;
- Report its findings to the Permanent Council and to the Human Dimension Implementation Meeting and make these findings public. These reports should also be taken into account in deciding on priorities for the work of the OSCE in the area of intolerance; and
- Systematically collect and disseminate information throughout the OSCE area on best practices for preventing and responding to anti-Semitism and, if requested, offer advice to participating States in their efforts to fight anti-Semitism;

This Decision will be forwarded to the Ministerial Council for endorsement at its Twelfth Meeting.

<http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/berlin.pdf>

Señora Alejandra Sarda Coordinadora del Programa para América Latina y el Caribe, Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHRC): “Declaración Conjunta”

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reunida en junio de 2005, reconoció “la existencia de grupos de personas que son víctimas de manifestaciones de racismo, discriminación e intolerancia tanto de vieja data como contemporáneas”. Para ocuparse de las manifestaciones específicas de discriminación y violencia que se dan en el continente americano, la Asamblea General creó un nuevo Grupo de Trabajo encargado de preparar un borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia.

Tribunales nacionales y regionales, organismos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos, expertas y expertos, ya han reconocido que las personas se ven expuestas de manera regular a la violencia o la discriminación por causa de su orientación sexual, identidad de género y expresión de género, reales o percibidas. Como resultado de ello, las organizaciones firmantes creemos que el texto de la Convención debería ocuparse de manera específica de los siguientes tres puntos:

- El efecto agravante de las múltiples formas de discriminación y exclusión basadas en la sexualidad

La resolución que crea el Grupo de Trabajo de la OEA encargado de redactar la Convención reconoce las “diversas formas de discriminación que afectan a los países en el hemisferio” y alienta al Grupo de Trabajo a tener en cuenta manifestaciones específicas de racismo, discriminación e intolerancia “de las que no se han ocupado los instrumentos que existen sobre el tema”. Este marco nos brinda una oportunidad importante para avanzar sobre lo ya consensuado en el Plan de Acción de Santiago que los gobiernos que participaron en la Conferencia Regional Americana en preparación para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas de Intolerancia Relacionadas adoptaron en diciembre de 2000.

El Plan de Acción de Santiago reconoció que hay múltiples formas de discriminación que influyen para hacer de la vivencia del racismo en el continente algo complejo. Los gobiernos participantes mostraron su preocupación frente al hecho de que “ciertas personas y grupos pueden experimentar otras formas de discriminación basada en su género, edad, incapacidad, condición genética, idioma, religión, orientación sexual, situación económica u origen social, y que además pueden sufrir actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia”. Los gobiernos agregaron que “se deberá prestar especial atención a la elaboración de estrategias, políticas y programas, que pueden incluir acciones afirmativas, para aquellas personas que puedan sufrir múltiples formas de discriminación”.

En el continente americano, así como en todas las otras regiones del mundo, diversas formas inapetables de discriminación y exclusión directa e indirecta son producto de construcciones sociales complejas que exigen respuestas políticas y legales que apunten directamente a ellas. En todo el continente americano hay personas que sufren a causa de patrones similares de discriminación, exclusión y violencia pero las formas en que viven esas violaciones y las

consecuencias que estas les acarrear son diferentes. Las minorías raciales, nacionales, étnicas, religiosas, lingüísticas y otras –algunas de las cuales ya están luchando contra niveles intolerables de exclusión social- con frecuencia son sometidas a formas todavía más pronunciadas de discriminación o violencia a causa de su expresión de género u orientación sexual.

Es necesario que el borrador de la Convención exprese con detalle las múltiples formas de discriminación basadas en la sexualidad. Su lenguaje debe incorporar una visión flexible acerca de cómo las sociedades van construyendo nuevos mecanismos de exclusión social. Y debe confrontar estereotipos muy arraigados que afectan a las personas, y a las asociaciones que las representan, cuando quieren afirmar sus derechos humanos vinculados a su sexualidad.

- La violencia de género

Hace ya mucho tiempo que expertas y expertos en derechos humanos han reconocido que ciertas violaciones a los derechos humanos tienen una naturaleza y consecuencias de género específicas. Cuando se combinan con otras formas de discriminación, los efectos acumulativos de las múltiples formas de discriminación, exclusión y violencia de género resultan particularmente injustos. La Relatora Especial de la ONU sobre Violencia contra las Mujeres, por ejemplo, ha señalado que cualquier análisis exhaustivo de género “exige que se estudien los efectos del factor género, los efectos del factor raza, y los efectos de ambos factores combinados sobre la forma que toman las violaciones (a los derechos humanos), el contexto en el que ocurren, sus consecuencias y la disponibilidad de remedios para las víctimas así como su accesibilidad”.

Teniendo en cuenta la naturaleza genérica de la violencia desde una perspectiva ligeramente diferentes, el Relator Especial de la ONU contra la Tortura también ha señalado “que una proporción considerable de los incidentes de tortura contra integrantes de las minorías sexuales sugiere que con frecuencia son sometidas/os a violencia de naturaleza sexual, como por ejemplo violaciones o agresiones sexuales, como ‘castigo’ por transgredir las barreras de género o por cuestionar las concepciones dominantes acerca de los roles de género”. El Relator Especial también ha llegado hace mucho tiempo a la conclusión de que las/os integrantes de las minorías sexuales se ven sometidas/os en número desproporcionado a tortura y otras formas de maltrato por no ajustarse a las expectativas de género socialmente construidas. En verdad, la discriminación basada en la orientación sexual o la identidad de género puede a menudo contribuir al proceso de deshumanización de la víctima, que suele ser condición necesaria para que tengan lugar la tortura y el maltrato”.

No resulta sorprendente, entonces, que la Corte Europea de Derechos Humanos también haya reconocido muchos años atrás el aspecto afirmativo de este derecho, señalando que “la identidad de género es una de las áreas más íntimas de la vida privada de una persona”, y que un aspecto fundamental del derecho al respeto a la vida privada incluye “el derecho a la identidad de género y al desarrollo personal”. Tanto la naturaleza genérica de la violencia como el derecho afirmativo de cada persona a su identidad de género y a su desarrollo personal, deben ser reconocidos en forma explícita en el texto de la Convención.

- Discriminación y Exclusión basadas en la condición frente al VIH/SIDA

La epidemia del VIH/SIDA está socavando el marco mundial de derechos humanos, incluyendo algunos importantes avances en la materia que ahora se ven amenazados por la difusión de esta enfermedad. Esto ya se ha hecho evidente con toda crudeza en el área de los derechos de las mujeres, aunque también se puede aplicar a otros grupos sociales vulnerables y abarca toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales así como los civiles y políticos.

La epidemia del SIDA no conoce barreras sociales, geográficas ni sexuales. Las sociedades que imputan prejuicios preconcebidos acerca de la condición o la vulnerabilidad frente al VIH a diversas poblaciones minoritarias ponen en riesgo su propia seguridad como comunidad y la posibilidad de que sus instituciones médicas respondan de manera racional y efectiva a la epidemia. Así, mientras que muchas personas se enfrentan a múltiples formas de discriminación o violencia basadas tanto en su condición real o percibida frente al VIH y su raza, origen nacional o étnico, o en su condición frente al VIH y su negativa a adaptarse a las expectativas socialmente construidas acerca del género o las orientaciones, las tendencia a confundir o mezclar estas formas diferentes pero relacionadas de discriminación y abuso, frustra el esfuerzo general por elaborar estrategias, políticas y programas en respuesta a la epidemia. Y, al mismo tiempo, socava los derechos específicos de todas las personas que viven con VIH/SIDA, cualquiera sea su orientación sexual.

Si bien la discriminación basada en la orientación sexual, la identidad o la expresión de género, con frecuencia agrava la discriminación que sufren las personas debido a su condición frente al VIH, estas formas de discriminación y exclusión –vinculadas entre sí pero no idénticas- no deberían aparecer mezcladas en el borrador de la Convención.

- **llamado a la acción**

Como la discriminación y la violencia contra las lesbianas, gays, personas bisexuales, trans e intersex constituyen violaciones a los derechos humanos que se deben identificar y concebir como tales, ocurran donde ocurran, las organizaciones firmantes apoyan la inclusión específica de protecciones legales adecuadas contra esas formas de discriminación y violencia en el texto borrador de la nueva Convención Interamericana contra el Racismo y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia.

Alejandra Sarda, Coordinator of the Latin American and Caribbean Program, International Gay and Lesbian Human Rights Committee (IGLHRC): “Joint Statement”

The General Assembly of the Organization of American States (OAS), meeting in June 2005, recognized “the existence of groups of people who are victims of longstanding and contemporary manifestations of racism, discrimination, and intolerance.” To address the particular manifestations of discrimination and violence as they are experienced in the Americas, the General Assembly created a new Working Group to prepare a draft Inter-American Convention Against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance.

National and regional courts, human rights treaty bodies and experts have already recognized that individuals are routinely targeted for violence or discrimination on the basis of their real or perceived sexual orientation, gender identity or gender expression. As a result, the organizations listed here urge the Working Group to include the following text to specifically address these three points:

- **The Compound Effect of Multiple Forms of Sexuality Based Discrimination and Exclusion**

The resolution creating the OAS Working Group to draft the Convention recognizes the “diverse forms of discrimination that affect the countries in the Hemisphere” and encourages the Working Group to consider specific manifestations of racism, discrimination and intolerance “not addressed in existing instruments on the subject.” This framework provides an important opportunity to build on the Santiago Plan of Action that was first adopted in December 2000 by governments participating in the Regional Conference of the Americas in preparation for the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance.

The Santiago Plan of Action recognized that multiple forms of discrimination infuse the complex experience of racism in the Hemisphere. The participating governments were concerned that “certain persons and groups may experience other forms of discrimination on the basis of their gender, age, disability, genetic condition, language, religion, sexual orientation, economic status or social origin, and that in addition they may experience acts of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance.” The governments went on to note that “special attention should be given to the elaboration of strategies, policies and programmes, which may include affirmative action, for those persons who may be the victims of multiple forms of discrimination.”

In the Americas, as in all other regions, variously impermissible forms of direct and indirect discrimination and exclusion are the result of complex social constructs that demand targeted legal and public policy responses. Individuals across the Americas face similar patterns of discrimination, exclusion and violence, but they experience those violations in different ways and with different consequences. Racial, national, ethnic, religious, linguistic and other minorities, some of whom may already be struggling against intolerable levels of social exclusion, often face even more pronounced forms of discrimination or violence when their gender expression or sexual orientation do not conform to the social and cultural norms of their community.

Multiple forms of sexuality based discrimination must be carefully articulated in the draft Convention. This language must incorporate a flexible understanding of the evolving capacities of societies to construct new mechanisms of social exclusion as well as their capacity to encompass new forms and manifestation of personal expression. And it must confront deeply held stereotypes involving individuals, and the associations representing them, who are asserting their sexuality based human rights.

- Gendered Nature of Violence

Human rights experts have long recognized the uniquely gendered nature and consequences of certain categories of human rights violations. When combined with other forms of discrimination, the cumulative effects of multiple forms of gender discrimination, exclusion or violence are particularly invidious. The UN Special Rapporteur on Violence Against Women has noted, for example, that any comprehensive gender analysis “requires examination of the effects of gender, the effects of race and the effects of gender and race factors combined on the form [human rights] violations take, the context in which they occur, their consequences and the availability and accessibility of remedies to victims.”

Considering the gendered nature of violence from a slightly different perspective, the UN Special Rapporteur on Torture has also noted “that a considerable proportion of the incidents of torture carried out against members of sexual minorities suggests that they are often subjected to violence of a sexual nature, such as rape or sexual assault in order to ‘punish’ them for transgressing gender barriers or for challenging predominant conceptions of gender roles.” The Special Rapporteur has also concluded that “members of sexual minorities are disproportionately subjected to torture and other forms of ill-treatment, because they fail to conform to socially constructed gender expectations. Indeed, discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity may often contribute to the process of the dehumanization of the victim, which is often a necessary condition for torture and ill-treatment to take place.”

It is no surprise, then, that the European Court of Human Rights also recognized several years ago the affirmative aspect of this right, noting that “gender identity is one of the most intimate areas of a person’s private life,” and that a fundamental aspect of the right to respect for private life includes “the right to gender identity and personal development.” Both the gendered nature of violence,

together with the affirmative right of everyone to gender identity and personal development, should be explicitly recognized in the text of the Convention.

- Discrimination and Exclusion Based on HIV/AIDS Status

The HIV/AIDS epidemic is undermining the global human rights promotion and protection framework, and reversing some important human rights advances that are now threatened by the spread of the disease. This is already starkly apparent in the area of women's rights, although it applies equally to other vulnerable or marginalized social groups and covers the full range of economic, social and cultural as well as civil and political rights.

The AIDS epidemic knows no social, geographic, or sexual boundaries. Societies that impute preconceived prejudices about HIV status or exposure to various minority populations risk the safety of their communities and the capacity of their medical establishments to respond rationally and effectively to the epidemic. So while many individuals face multiple forms of discrimination or violence based both on their real or perceived HIV status and their race, national origin or their ethnicity, or on their HIV status and their failure to conform to socially constructed gender expectations or orientations, the tendency to confuse or conflate these different but interrelated forms of discrimination and abuse frustrates the larger effort to elaborate strategies, policies and programmes to respond to the epidemic. And it simultaneously undermines the unique rights of those of any sexual orientation who are living with HIV/AIDS.

While cases of discrimination based on HIV status are often compounded with discrimination based on sexual orientation, gender identity or expression, these interrelated forms of discrimination and exclusion should not be conflated in the draft of the Convention.

- Call for Action

Because discrimination and violence directed against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons constitute human rights violations that must be identified and understood wherever they occur, the undersigned organizations support the specific inclusion of appropriate legal protections against such discrimination and violence in the draft text of the new Inter-American Convention Against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance.

Organizaciones internacionales de la región OEA:

Action Canada for Population and Development (ACPD)

ARC International, Canada

Association for Women's Rights in Development (AWID), Canada

Campaña Regional 28 de septiembre día por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe

Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos

Center for Women's Global Leadership

Coalición Centroamericana y el Caribe de Organizaciones Gay y otros HSH

Concertación Interamericana de Mujeres -

Activistas por los Derechos Humanos de las Mujeres (CIMA)

Fondo Centroamericano de Mujeres

Global Rights

International Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC)

International Lesbian and Gay Law Association

International Service for Human Rights

International Women's Human Rights Law Clinic, City University of New York, School of Law

International Working Group on Sexuality and Sexual Policy

Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMLAC)

- Organizaciones nacionales y locales de la región OEA:
 - Área Género del INECIP, Regional Córdoba, Argentina
 - Aireana Grupo por los Derechos de las Lesbianas, Paraguay
- Artemisa, Grupo Interdisciplinario en Género, Sexualidad, Juventud y Derechos Humanos, México

Articulação Brasileira de Lésbicas

Asociación de Comunidades Indígenas – ACOIN, Argentina

Asociación por la igualdad de los derechos GLTTB (APID) – Mar del Plata, Argentina

Canadian HIV/AIDS Legal Network

Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos (CIPAC)

Centro para el Desarrollo e Integración de la Mujer CEDIM, Perú

CISCSA, Córdoba, Argentina

Colectiva de Lesbianas Liberadas –Lesbiradas, Guatemala

Colectivo Contranatural, Lima, Perú

Colectivo La Libélula AC, Monterrey, México

Colimenses Asertivos por la salud sexual, Colima, México

Comité Léscibo-Gay de Occidente A.C., Guadalajara, México

Comité Humanitario de Esfuerzo Compartido Contra el SIDA, A.C., Guadalajara, México

Comunidad Gay Sampedrana para la Salud Integral, San Pedro Sula, Honduras

Comunidad Homosexual, Argentina

Coordinadora Universitaria por la Diversidad Sexual (CUDS), Chile

Desalambrando, abriendo el camino para salir del segundo closet, Programa de Prevención, Atención e Investigación de Violencia entre Lesbianas, Buenos Aires, Argentina

El Closet de Sor Juana, México

Foro de ONG's que Luchan contra la Discriminación en Argentina

Fundación Arcoiris, México

Fundación Puntos de Encuentro, Managua, Nicaragua

Gender Public Advocacy Coalition, USA

Grupo CD4 (Organización contra el SIDA) Cuernavaca, Morelos

Grupo Cisne, Lima, Perú
Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgénero (GAGLT), Paraguay
Grupo DeSIDA por la Vida, Buenos Aires, Argentina
HIJOS por la Identidad y la Justicia contra el Olvido, Argentina
Instituto AMMA Psique e Negritude, São Paulo, Brasil
Instituto de Desarrollo Afro – IDEAFRO, Argentina
La Casa del Encuentro, Espacio feminista social y cultural – Espacio de Lesbianas feministas para todas las Mujeres
Licosida, Entre Ríos, Argentina
Maestría en Género y Desarrollo de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay
Mesa Nacional de Trabajo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas de Colombia
Mujeres por la Democracia, Paraguay
Organización Ecuatoriana de Mujeres Lesbianas
Organización de Transexuales Masculinos de Rancagua, Chile
Protección legal de las Minorías Sexuales PLMS, Venezuela
Red Nacional de Trabajadoras/es de la Información y Comunicación RED – ADA, Bolivia
Servicios Integrales para la Mujer - SI Mujer, Nicaragua
Traveschile A.D.S.I.P., Agrupación por los derechos sexuales integrales de las personas
Unión Afirmativa de Venezuela (UNAV)
Vida-integración, desarrollo-amor – grupo de lesbianas, Lima, Perú
Organizaciones de otras regiones:
Alternative Law Forum, India
Centrum Profilaktyki i Edukacji Społecznej Parasol, Poland
China HIV/AIDS International Network, People’s Republic of China
Gaya Nusantara, Indonesia
Gays without Borders, Thailand
Homosexuelle Initiative, Austria
International Initiative for Visibility of Queer Muslims, Bosnia-Herzegovina
Japanese Network of People Living with HIV/AIDS, Japan
Korean Gay Men’s Human Rights Group, Republic of Korea
Korean Sexual Minority Culture and Rights Center, Republic of Korea
Korean Women’s Sexual Minority Network, Republic of Korea
Pro Gay, Philippines
Sexual Minority Committee of the Korea Democratic Labor Party, Republic of Korea

Siberian Human Rights Network

Sisters in Islam, Malaysia

Solidarity and Action Against the HIV Infection in India, India

Young African Advocates for Rights, Nigeria

Carlos Quesada, Director del Programa para Latinoamérica, Global Rights - Partners for Justice:
“Visión general sobre la situación de los afrodescendientes”

Buenos días señor Silvio Albuquerque, Presidente del Grupo de Trabajo encargado de preparar un borrador de Convención Interamericana contra el Racismo y Todas las Formas de Discriminación e intolerancia, de la Misión de Brasil ante la Organización de Estados Americanos (OEA), Señora Margarita Majarrez, Vicepresidenta del Grupo de Trabajo, de la Misión de Colombia ante la OEA, excelentísimos representantes de los Estados de las Américas, miembros de este Grupo de Trabajo, señoras y señores.

Nos complace ver aquí representantes de distintas organizaciones sociales, organismos internacionales y expertos gubernamentales; esto demuestra un interés del grupo de trabajo por incorporar sectores de la sociedad, históricamente olvidados y excluidos, que esperamos estén cubiertos por la Convención, así como el importante aporte que tanto la Academia, los Estados y los organismos internacionales pueden aportar.

Global Rights es una organización de incidencia en derechos humanos que se asocia con activistas y organizaciones alrededor del mundo para crear sociedades más justas. Nuestro trabajo en América Latina tiene más de 25 años y durante este tiempo hemos trabajado en más de diez países de la región para disminuir la discriminación racial contra los afro descendientes y los pueblos indígenas.

Tenemos un amplio trabajo de cara a la Organización de Estados Americanos, como un todo, especialmente en el proceso de seguimiento del tema de la discriminación racial en los distintos órganos, incluyendo el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos, el proceso de cara a la Asamblea General y el seguimiento a sus resoluciones; el proceso de Cumbres y por supuesto los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos, la Comisión Interamericana y la Corte. Ahora lo hacemos ante el Grupo de Trabajo.

Hemos hecho presentaciones en el pasado ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos, sobre las razones, por las cuales debería existir una Convención Interamericana contra la Discriminación Racial, desde el punto de vista Afro descendiente. Además estuvimos presentes en la Primera Reunión del Grupo de Trabajo, donde hicimos una presentación sobre a quienes, debería proteger este nuevo tratado regional.

Nos complace ver como en la Organización de Estados Americanos se va reconociendo que la marginalidad social, el racismo, la pobreza, la invisibilidad y la exclusión, son parte de las estructuras de nuestras sociedades, que han generado en relaciones desiguales de poder y a las que por lo tanto hay que combatir.

En la reciente Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina el pasado 4 y 5 de noviembre, cuyo lema era “Crear Trabajo para Combatir la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”, quedó claro en la Declaración Final, como los jefes de Estado de la región se

comprometieron a combatir “*la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social para elevar las condiciones de vida de nuestros pueblos y reforzar la gobernabilidad democrática en las Américas*”.

Además en la misma declaración, se reafirma el compromiso de los Estados de enfrentar “*el flagelo del racismo, la discriminación y la intolerancia en nuestras sociedades... Con este fin, apoyamos la implementación de la resolución AG/RES 2126 que resultó en el establecimiento de un Grupo de Trabajo a cargo de, entre otros, la preparación del Proyecto de Convención Interamericana de Prevención del Racismo y de Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia.*”

Creemos firmemente que las condiciones están dadas para ofrecer a la región un tratado, que refleje las condiciones pasadas y presentes que impiden a millones de personas a tener acceso a sus derechos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales.

De acuerdo a datos del Banco Interamericano de Desarrollo, existen aproximadamente unos 150 millones de afro descendientes en América Latina y el Caribe^{1/}; si a esto le agregamos los 38.3 millones de Afro americanos de los Estados Unidos^{2/} y los 500 mil afro canadienses, estamos hablando que en la región existen unos 190 millones de afro descendientes, de una población total en las Américas de unas 800 millones de personas.

La gran mayoría de los afro descendientes en la región se debate en la pobreza y la desigualdad, situación que es particularmente seria en las mujeres, jóvenes, niños y niñas afro descendientes. Esta discriminación es agudizada por la falta de participación en los espacios de decisión, representación y participación política, lo que profundiza las diferentes formas estructurales de exclusión. Hemos hecho presentaciones en el pasado sobre las condiciones de los afro descendientes en la región. Sin embargo, deseamos que sean nuestras contrapartes, las que presenten su situación.

Son para mostrar un ejemplo, en Brasil, donde los afro brasileños representan casi el 50% del total de los casi 180 millones de personas, los blancos/mestizos ganan 57% mas que los afro descendientes con los mismos niveles de educación. En Colombia los índices de analfabetismo en las comunidades afro colombianas son del 45% comparado con el 14% a nivel nacional. En la Republica Dominicana, la situación de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales es preocupante. En Honduras, las comunidades garifunas luchan por un reconocimiento cultural y territorial, que se ve amenazado por intereses económicos. Podríamos seguir dando ejemplos en cada uno de los países de la región.

Las comunidades afro descendientes han contribuido enormemente en la construcción de todas las sociedades americanas y caribeñas; sin embargo, continúan enfrentando la exclusión y la discriminación, al no ser sujetos activos en las democracias.

1. Hay un estimado de 150 millones de personas descendientes de africanos en América Latina y el caribe. Ver el Comunicado de prensa de la ONU en: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/77CB8B581CD0E1F541256ABE002FD897?opendocument>.

2. Un estimado de 38.3 millones de personas en los Estados Unido se identifican asimismo con descendientes de africanos. Ver U.S. Census Bureau Press Release: <http://www.census.gov/Press-Release/www/2003/cb03-100.html>.

Retomando la Declaración de Mar del Plata, quiero leer el planteamiento de los Estados al afirmar *“nuestro compromiso de respetar los derechos de los afro-descendientes y asegurar su pleno acceso a las oportunidades de educación en todos los niveles y al trabajo decente que les ayudara a superar la pobreza y la exclusión social, y contribuirá a que se incremente su participación en todos los sectores de nuestras sociedades.”*

Global Rights y nuestras contrapartes creemos firmemente que el anterior planteamiento se lograra, por medio de políticas sociales y económicas que traten de combatir los problemas de los afro descendientes en la región; así como con la pronta aprobación de un Tratado Regional que combata ese racismo estructural.

Quisiera ceder el espacio al señor Geiler Romaña, Presidente de la Asociación de Afro Colombianos Desplazados (AFRODES), nuestra principal contraparte en Colombia, quien nos presentara de manera general cual es la situación de los afro colombianos, y una razón más que justifica que se redacte una Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Todas Formas de Intolerancia en el continente.

Comentarios adicionales del Geiler Romana, Presidente de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados.

Quiero agradecer la oportunidad que me han dado para estar aquí una vez mas con ustedes, trayéndoles del seno desde nuestra comunidades la realidades que generan el racismo, la exclusión social, marginalización y la discriminación histórica que padecemos los afro descendientes en América Latina. Sin duda alguna, estos espacios impulsados por el grupo de trabajo encargado de la elaboración del borrador de la convención interamericana contra el racismo y todas formas de discriminación Racial e intolerancia de la Organización de Estados Americanos, constituye una gran oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil hagamos nuestros valiosos aportes, en la búsqueda de alternativas viables que identifiquen las causas y ayuden en la eliminación del flagelo que agudiza la pobreza, motor generador de la violencia y de la intolerancia existente en nuestras naciones.

Afrodes, es una organización dedicada a la defensa de los Derechos Humanos de la comunidades Afro-colombianas victimas de la guerra interna, cuenta con una base social conformada 2.340 familias, unas 11.000 personas viviendo en situación de desplazamiento forzado. Cada una de estas familias antes del desplazamiento vivía en sus territorios ancestrales, donde trabajan solidariamente al interior de su comunidad, poseen una cultura propia, comparten una historia y desarrollaban sus tradiciones y costumbres dentro de la relación campo- poblado , que les permite mantener y conservar la conciencia e identidad que los caracteriza como grupo étnico. Hoy, desafortunadamente, estas familias están poblados los cinturones de miseria de las grandes ciudades del país.

Desde 1999, fecha en la que nace la Asociación de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES, hemos venido participando en diferentes escenarios publico y privados nacionales e internacionales. En el 2001 participamos en la Tercera Conferencia Mundial Contra el Racismo, la

Discriminación Racial, la Xenofobia y las Distintas Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Sur Africa. Hemos trabajado con la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Afro-descendientes en Colombia. En el 2002,2004 y ahora en el 2005, por invitación del Global Rights, hemos participados en las audiencias de la OEA sobre afro-descendientes, conjuntamente con otras

organizaciones hermanas solicitamos la creación de la Relataría Especial para Asuntos Afro descendientes en la Américas, la que hoy al igual que ustedes celebramos por su creación e importancia que esta tiene para el conjunto de familias y pueblos de ascendencia africana en la diáspora.

Colombia es una nación pluriétnica y multicultural, con una población de más de 42 millones de personas, de las cuales el 26% son Afrocolombianos. Esta población tiene condiciones de vida que registra características que en sí misma, representan un estado de cosas que vulnera los derechos fundamentales y configura una estructura que limita las posibilidades para un desarrollo humano con dignidad.

Las mediciones estadísticas sobre los diferentes indicadores que dan cuenta de la calidad de vida de la población afrocolombiana, registra niveles significativamente inferiores a los del resto del país. Para hacerse a una idea general: la última estimación oficial indica que el 79% de los municipios con población mayoritariamente afrocolombiana, esta dentro del grupo de entidades territoriales con menor grado de desarrollo, en ellos el porcentaje de población promedio con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para las cabeceras municipales varía entre 85 y 47%, mientras que para el resto de grupos de municipios, el porcentaje de población pobre por NBI oscila entre el 38 y 30%.

Confirmando la tendencia, se estima que el 72% de toda la población afrocolombiana esta ubicada en los estratos socioeconómicos más bajos del país, lo que constituye hechos de discriminación racial en la aplicación de las políticas públicas justas para erradicar la exclusión social que afecta a los afrodescendientes en Colombia.

El comportamiento de estos índices confirman la situación que por observación directa puede apreciarse al visitar cualquiera de los territorios que habitan los afrocolombianos: comunidades con viviendas sin servicios públicos básicos o baja calidad de los mismos, infraestructuras sociales inexistentes o deficientes, desempleo o actividades productivas que no generan ingresos suficientes para vivir dignamente.

La indiferencia social generalizada hacia las críticas condiciones de vida de la población afrocolombiana, que han coexistido con el despojo sistemático de las riquezas de sus territorios, se han intensificado en las últimas décadas a todos los niveles. El valor geoestratégico de los territorios desde el punto de vista económico y militar, ha convertido la región en un campo de batalla en donde las comunidades afrocolombianas son las víctimas exclusivas.

Son muchas las violaciones de derechos humanos que configuran este nuevo ataque a existencia física y espiritual del pueblo afrocolombiano, y que perpetua la exclusión que ha caracterizado a la diáspora africana desde el primer desplazamiento forzado del que fuimos víctimas hace más de cinco siglos.

El desplazamiento forzado configura hoy en día la mayor, mas no la única, violación de los DDHH y el DIH contra la población afrocolombiana. De las 3.563.504 personas que han sido desplazadas en el país por causas del conflicto armado entre los años 1985 y junio del 2005, algunos análisis indican que el 30% son afrocolombianos, es decir cerca de un millón de hermanos afro descendientes.

La población ubicada en la costa del pacífico Colombiano, representa la menos un millón de personas, estos territorios sobre los que hasta ahora hemos logrado adquirir la titulación colectiva de aproximadamente 4.399.392 hectáreas. Son catalogados por el mundo, como poseedores de mayor

biodiversidad del planeta, y que desde el principio de la historia y hasta el día de hoy, han aportado recursos naturales estratégicos para su desarrollo; actualmente están siendo arrasados por la impertinencia del modelo de desarrollo impuesto con la presión de los actores armados, se convierte en una evidencia fehaciente del racismo económico y social en contra del pueblo afrodescendiente en Colombia.

Por lo anterior, y por la responsabilidad social que tenemos de trabajar permanente para erradicar las desigualdades sociales generadas por el racismo, la discriminación y la intolerancia, apoyamos firmemente la iniciativa de redactar una convención interamericana para eliminar estas practicas en los países del hemisferio. Pero además creemos que es necesario que la Organización de los Estados Americanos (OEA), debe establecer mecanismos que exijan a los Estados y sus gobiernos el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en esta materia, incluso, establecer mecanismos que sancionen su incumplimiento.

Ms. Tanya K. Hernández, Professor of Law & Justice, Frederick Hall Scholar, Rutgers University School of Law, Newark: “Discrimination and Education in Latin-America”

I. The Racial Disparities in Education

Despite the fact that the vast majority of Latin American countries and Spanish speaking Caribbean countries provide a constitutional right to education,^{3/} extensive racial disparities exist in the access and provision of educational opportunities. The greatest inequality in education in Latin American is between rural and urban settings.^{4/} But the distinctions between rural and urban have great racial import when one considers that most rural students are indigenous or of African ancestry.^{5/} Categorically, rural schools are inadequate in the following manner:

- they are staffed by poorly prepared teachers
- children oftentimes do not attain basic literacy skills

3. See CONSTITUIÇÃO FEDERAL [C.F.] art. 206, 208, 212, *translated in* Keith S. Rosenn, *Federative Republic of BRAZIL—Booklet 1, in* CONSTITUTIONS OF THE COUNTRIES OF THE WORLD (Gisbert H. Flanz ed., 2001) (declaring that education is a right for all, declares that it is the duty of the state to provide free education, and establishes a fixed percentage of tax revenues from federal, state and municipal sources to be allocated to the educational system). See also CONSTITUCIÓN ARGENTINA art. 5, art. 75 para. 17, 19; REPÚBLICA DE BOLIVIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO art. 177, para. I–III, art. 180; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE art. 10, 11; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA art. 44, 64, 67–69; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA art. 79; CUBA (Constitution) art. 39, para. B; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ECUADOR art. 23, para. 20, art. 49, 53, 63; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA art. 8, para. 16; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR art. 35, 53, 56, 58; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA art. 71, 73, 74; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS art. 2, para. B, § II, art. 3, para. IV, V, art. 4; CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA art. 105, 119, 121, 125; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ art. 52, 87, 90, 91, 96, 104; CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY art. 73, 74, 76, 77; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ art. 13, 16, 17; CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY art. 68, 70–71; CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA pmbL., art. 102, 103, 121.

4. Nelly P. Stromquist: *Inequality as a Way of Life: Education and Social Class in Latin America*, 12 PEDAGOGY, CULTURE AND SOCIETY 95, 99 (2004).

5. *Id.* at 99.

- Tend to be one room, multi-age schools.^{6/}

As a result, performance by students of African and indigenous ancestry across the region barely reaches the minimum expected passing scores in language and math.^{7/}

Just by way of example of the entrenched racial disparities that exist across the region, I shall draw upon the more readily available detailed data from the Brazilian context. A Brazilian study holding per capita family income constant showed that (1) non-Whites have a lower rate of schooling than Whites, (2) non-White students have a higher likelihood of falling behind in school than White students, and (3) non-White students attend schools that are apt to offer fewer classroom hours than schools attended by White students.^{8/} Students of African descent achieve educational levels consistently inferior to those achieved by Whites from the same socioeconomic level, and African-descended students' returns to education are disproportionately lower.^{9/} The cumulative effects of these educational racial disparities are reflected in illiteracy rates for non-Whites, which were double the rates for Whites in 1980, and also in Whites' seven-fold greater likelihood of completing college than non-Whites.^{10/}

The Latin American statistical racial disparity in levels of education is paralleled by the racial segregation of Latin America's educational system, in which students of African descent are relegated to underfinanced, public schools for primary and secondary education, while economically privileged White children attend private schools.^{11/} As one study of education throughout the region states: "[al]though no generalization can be made about the behaviour [sic] of all educational systems in Latin America some tendencies can be observed. . . . In mixed societies, from the ethnic point of view the 'white' schools do better than those for children of mixed or 'pure' ethnic origins" and access to universities is restricted by race.^{12/} Indeed, "[m]ost of the best schools in the region are private and many of them are on par with the best schools world-wide," but more than eighty percent of students are forced to attend underfunded public schools, a difference that "reinforces inequality, poverty, and poor economic performance."^{13/} This schooling disparity results in a racially segregated

6. Stromquist, *supra* note 4, at 99.

7. Stromquist, *supra* note 4, at 100.

8. Nelson do Valle Silva & Carlos A. Hasenbalg, *Race and Educational Opportunity in Brazil*, in *RACE IN CONTEMPORARY BRAZIL: FROM INDIFFERENCE TO INEQUALITY* 53, 54 (Rebecca Reichmann ed., 1999) (citing to research conducted by the Carlos Chagas Foundation in São Paulo, Brazil).

9. *Id.* at 54 (citing *ESTRUTURA SOCIAL, MOBILIDADE E RAÇA* (C. Hasenbalg & N.V. Silva eds., 1988)).

10. *Id.* at 54–55.

11. See LAURENCE WOLFF & CLAUDIO DE MOURA CASTRO, *INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, SECONDARY EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: THE CHALLENGE OF GROWTH AND REFORM* 10 (2000) (describing the class divide between public and private school settings in Latin America and the Caribbean); Stromquist, *supra* note 4, at 100. See also Abdias do Nascimento & Elisa Larkin Nascimento, *Dance of Deception: A Reading of Race Relations in Brazil*, in *BEYOND RACISM: RACE AND INEQUALITY IN BRAZIL, SOUTH AFRICA, AND THE UNITED STATES* 105, 116 (Charles V. Hamilton et al. eds., 2001) [hereinafter *BEYOND RACISM*].

12. See ORLANDO ALBORNOZ, *EDUCATION AND SOCIETY IN LATIN AMERICA* 6 & 141 (1993) ("No 'cholo'—a native Peruvian—would be found in any of the elite universities in Lima, and no 'negro' would be found in the same type of university in Caracas.").

13. Michael Smith, *Educational Reform in Latin America: Facing a Crisis*, INT'L DEV. RES. CTR. REP. (Feb. 19, 1999), at http://web.idrc.ca/en/ev-5552-201-1-DO_TOPIC.html (quoting Argentinean Senator José Octavio Bordón); Stromquist, *supra* note 4, at 100.

public university setting as well because the public primary and secondary schools fail to prepare their students for the public university entrance examination.^{14/} In contrast, the White children whose parents are better able to pay the fees for the racially exclusive private primary and secondary schools, are then better trained for the public university entrance examination. This all results in having the free, elite, and well-funded public universities disproportionately attended by White students. This pattern of racial segregation is replicated throughout much of Latin America and the Caribbean.^{15/} Because elite populations continue to shape institutions and policies and this is clearly shown in the low level of support for basic education contrasted with generous financing for universities where the children of the elite attend.^{16/} Indeed, there is a large disparity in the distribution of public expenditures across educational levels.^{17/}

Why does this educational racial segregation exist if there was never explicit state-sponsored Jim Crow de jure segregation in Latin America? Certainly, the convergence of African/indigenous ancestry and poverty is a factor that supports de facto segregation. But, there is evidence that social class is not the only factor contributing to the racial segmentation of the educational system. Studies have shown that differential access to school for Whites and persons of African descent persists even after controlling for socioeconomic status. Furthermore, as family income decreases, the differential disadvantage in access to schooling between students of European and African ancestry increases.^{18/} Despite expectations to the contrary, economic development has not improved racial disparities in the educational system.^{19/} Thus, it seems that being poor in Latin America is not the same experience for people of African descent as it is for Whites. In short, socio-economic status alone cannot explain the persistent existence of racial disparities in education.

II. The Racial Discrimination in Educational Racial Disparity

Despite the persistent existence of racial disparity in education, the plight of Afro-descended children is largely ignored as a policy issue and is not mentioned in any official discussion of education.^{20/}

14. Nascimento & Nascimento, *supra* note 11, at 117.

15. See ORLANDO ALBORNOZ, EDUCATION AND SOCIETY IN LATIN AMERICA 6 (1993). Even the selection of faculty members is stratified. *Id.* at 26. See also ALLISON L.C. DE CERRENO & CASSANDRA A. PYLE, EDUCATIONAL REFORM IN LATIN AMERICA para. 7 (Council on Foreign Relations, Working Paper, 1996), available at <http://www.ciaonet.org/wps/cea01/> (summarizing a finding of the Latin America Program of the Council on Foreign Relations that “[i]nequality along the lines of class, gender, and ethnicity exists in many education systems” in the region today); Pablo Gentili, Educación y Ciudadanía: Un Desafío para América Latina, in SEMINARIO INT’L PIIIE (2003), at http://www.piie.cl/seminario/textos/ponencia_gentili.pdf (seminar paper later published as book chapter in PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN (PIIE) (2003), REFORMA EDUCATIVA Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES TRANSVERSALES (eds., Jenny Assael, Loreto Egaña, Abrahám Magendzo, Eduardo Santa, Cruz G., René Varas. 2003) (describing great levels of discrimination, segregation and educational exclusion in Latin American countries).

16. Rachel Menezes, Inequality in Latin America: Breaking with History, available at: <http://www.iadialog.org/summaries/april04/inequality.asp>.

17. Florencia Torche, Persistent Educational Inequality in Latin America: A Comparative Analysis, 1, 6, available at: <http://www/ccpr.ucla.edu/isarc28/Final%20papers/Torche-Persistent%20Educational%20Inequality.pdf>

18. Silva & Hasenbalg, *supra* note 8, at 58.

19. See Diana DeG. Brown, Power, Invention, and the Politics of Race: Umbanda Past and Future, in Black Brazil: Culture, Identity, and Social Mobilization 213, 213–14 (Larry Crook and Randal Johnson eds. 1999) (explaining that racial discrimination has worsened despite the expectation that it would diminish with economic development).

20. Stronquist at 101.

These inequalities are consistently reproduced because the political structure and the veil of secrecy in which race relations has been shrouded has created an inner system, which is hard to change. The inegalitarian ideologies and belief structures are so entrenched that institutions are slow to change and eventually stagnate.^{21/}

Government officials devote public funds to maintaining the excellence of the racially exclusive university settings while simultaneously abdicating any responsibility toward providing a quality education in the public primary and secondary schools attended by people of African descent. This abdication of responsibility occurs despite the fact that the multitude of constitutions in the region declare that education is a right for all, and that it is the duty of the state to provide free education.^{22/} The racialized significance of this seemingly benign neglect is amplified by the racialized treatment of students in the public schools.

Social class, ethnicity, national origin, and gender are dealt with as socio-cultural categories frequently associated with low learning achievement and in many cases with so-called disruptive behavior. When children's school failure is explained almost exclusively by family and neighborhood characteristics, social responsibility is implicitly transferred from the school context and society to individuals. This may be an expression of the prejudice and discrimination deeply rooted in Latin American tradition.^{23/}

For instance, with Brazil as a case example, social scientists have documented that the majority of Brazilian teachers view Afro-Brazilian students as lacking the potential to learn.^{24/} As one such teacher states, "They can't learn, they're not disciplined, they're lazy and they give up too soon. All they want is soccer and samba. *It's in the blood.*"^{25/} Racialized attitudes are also manifested in the

21. William Ratliff, *Doing it Wrong and Doing it Right: Education in Latin America and Asia* 4 (2003), available at <http://www-hoover.stanford.edu/publications.epp/110/110.paf..>

22. See CONSTITUIÇÃO FEDERAL [C.F.] art. 206, 208, 212, translated in Keith S. Rosenn, *Federative Republic of BRAZIL—Booklet 1*, in CONSTITUTIONS OF THE COUNTRIES OF THE WORLD (Gisbert H. Flanz ed., 2001). See also CONSTITUCIÓN ARGENTINA art. 5, art. 75 para. 17, 19; REPÚBLICA DE BOLIVIA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO art. 177, para. I–III, art. 180; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE art. 10, 11; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA art. 44, 64, 67–69; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA art. 79; CUBA (Constitution) art. 39, para. B; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ECUADOR art. 23, para. 20, art. 49, 53, 63; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA art. 8, para. 16; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR art. 35, 53, 56, 58; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA art. 71, 73, 74; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS art. 2, para. B, § II, art. 3, para. IV, V, art. 4; CONSTITUCIÓN DE NICARAGUA art. 105, 119, 121, 125; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PANAMÁ art. 52, 87, 90, 91, 96, 104; CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY art. 73, 74, 76, 77; CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ art. 13, 16, 17; CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY art. 68, 70–71; CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA pmb., art. 102, 103, 121.

23. See Ruth Sautu, *Poverty, Psychology, and Dropouts*, in *SCHOOLING FOR SUCCESS: PREVENTING REPETITION AND DROPOUT IN LATIN AMERICAN PRIMARY SCHOOLS* 23, 27 (Laura Randall & Joan B. Anderson eds., 1999).

24. Elisa Larkin Nascimento, *It's in the Blood: Notes on Race Attitudes in Brazil from a Different PERSPECTIVE*, in *BEYOND RACISM*, supra note 11, at 509, 518.

25. *Id.* (emphasis added). See also Cesar Rossato & Verônica Gesser, *A Experiencia da Branquitude Diante de Conflitos Racias: Estudos de Realidades Brasileiras e Estadunidenses*, in *RACISMO E ANTI-RACISMO NA EDUCAÇÃO: REPANSANDO NOSSA ESCOLA* 11, 19 (Eliane Cavallero, ed. 2001) (detailing how Brazilian school teachers' assessments of student potential and performance are directly influenced by race).

textbooks children are assigned, in which Black people are consistently depicted as animal-like, as socially subordinate, and in other stereotyped manners.^{26/} When Black children are targeted with racist behavior by classmates who have internalized the societal bias against those with dark skin, school authorities condone the behavior by characterizing it as harmless teasing and joking.^{27/} These racialized attitudes may in turn help explain the reasons for the neglect²⁸ of public education by Latin American governments,^{29/} and may also help explain why Latin American educational specialists observe that the “benefits of ‘universally’ designed programs to improve educational outcomes do not reach the poor adequately.”^{30/} Therefore, inasmuch as the entrenched racial disparities are condoned and facilitated by a racially influenced governmental abdication of responsibility toward children of African descent, one can construe the racial disparities as caused by racial discrimination.

III. How Might an Inter-American Convention Against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance Assist in Ameliorating Racial Discrimination in Education?

Because an Inter-American Convention Against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance could be designed to perform research functions to promote the awareness of existence of racial discrimination, it could perform a significant role in demonstrating the racial disparities in education throughout the region. At present many non-governmental organizations that are concerned with the existence of racial disparity in education are hampered by their inability to conduct the kind of social science research necessary to thoroughly document the existence of racial disparities. With the Inter-American Convention Against Racism as a vehicle for providing technical assistance and publishing studies on discrimination, a valuable resource could be provided to those seeking racial justice in education. For instance, empirically sound data concretely illustrating the existence of racial disparity in education could be used to help support government action to institute affirmative action programs. The data could be used to justify affirmative action programs to remedy the racially exclusive public university settings created by racially-biased government education funding policies.

The monitoring function of an Inter-American Convention Against Racism could also be used to keep track of how governments allocate their educational funding. This could be done for the pragmatic purpose of publicly pressuring governments to reallocate funds to better address the lack of access and quality available to students of African-descent in the public primary and secondary schools. But it could also be done to help facilitate the mounting of lawsuits seeking to enforce the constitutional right to education.^{31/} A natural consequence of this federal constitutional right, should

26. Nascimento, *supra* note 24, at 519.

27. *Id.*

28. See DAVID N. PLANK, *THE MEANS OF OUR SALVATION: PUBLIC EDUCATION IN BRAZIL, 1930–1995* 6 (1996) (describing the failure of Latin American governments, including Brazil, to act to improve and expand basic education systems).

29. See Ruth Sautu, *Poverty, Psychology, and Dropouts*, in *SCHOOLING FOR SUCCESS: PREVENTING REPETITION AND DROPOUT IN LATIN AMERICAN PRIMARY SCHOOLS* 23, 27 (Laura Randall & Joan B. Anderson eds., 1999). See also PLANK, *supra* note 28, at 14–15 (“The idea that a skilled labor force might represent an asset in an increasingly competitive international economy has yet to make much headway against long-established assumptions about the ‘educability’ and appropriate economic roles of black and poor Brazilians.”).

30. WOLFF & DE MOURA CASTRO, *supra* note 11, at 45 annex. 1.

31. Greater detail about the mechanics of attempting to mount a lawsuit connecting racial disparities to a constitutional violation of the right to education is explored in recent article examining the

be the notion that an impoverished education is a denial of education.^{32/} A large portion of children of African descent aged seven to fourteen, for whom education is compulsory, receive no formal schooling, and many of those who do enroll in school eventually drop out due to the precarious physical condition of the schools, limited teacher preparation, and the poor quality of the education provided.^{33/} One can logically equate this government neglect to a denial of the constitutional right to education. The longstanding government diversion of funds to the racially exclusive university setting and subsidization of private and religious primary and secondary schooling of the elite³⁴ speak to government involvement in the racial segmentation that exists^{35/} despite the constitutional mandate to give priority to providing compulsory education when distributing public funds. Government actors look particularly complicit in the racial segmentation of the educational system when one considers that the government's states are responsible for controlling the expansion of private schools at the secondary level.^{36/}

Thus, by identifying people of African descent in the Americas as specific subjects of rights, an Inter-American Convention Against Racism will help facilitate the important struggle to have nation-states understand and respond to racial disparity in education not simply as an unfortunate consequence of color-blind socio-economic stratification. With the Inter-American Convention Against Racism nation-states can be more effectively called upon to acknowledge and respond to educational racial disparity as a problem of both racial discrimination and socio-economic stratification. The advantage of directly employing the data about racial segregation in education to assist the efforts of educational reform rather than simply lobbying for color-blind equal financing is that, as examples in the United States have shown, equal funding does not necessarily equalize opportunity.^{37/}

Brazilian context. See Tanya Katerí Hernández, *To Be Brown in Brazil: Education and Segregation Latin American Style*, 29 N.Y.U. REV. OF LAW & SOC. CHANGE 683, 703-708 (2005).

32. See Maria Malta Campos, "Quality in Education as a Human Right," presentation at the Oxford Centre for Brazilian Studies Workshop on Education as Human Right (March 11, 2005), available at www.brazil.ox.ac.uk/confreports/conf/.20Report/.20-/.20Education/.20as/.20a/.20Human/.20Right/.2011.3paf.

33. MARIA DEL PILAR O'CADIZ, ET AL., EDUCATION AND DEMOCRACY: PAULO FREIRE, SOCIAL MOVEMENTS, AND EDUCATIONAL REFORM IN SAO PAULO 7 (1998).

34. See, e.g., Danielle Cireno Fernandes, Educational Stratification, Race and Socioeconomic Development in Brazil 3, 64 (1999) (unpublished Ph.D. dissertation, Univ. of Wisconsin-Madison) (on file with UMI Dissertation Services); cf. Tarcisio G. Della Senta, *The Structure of Educational Knowledge in Brazil*, in PERSPECTIVES ON BRAZILIAN EDUCATION 55, 57-58 (Institute of Education, University of London, 1987) (observing that "it is not surprising to find some institutions of higher education receiving funds from State budgets, and competing for financial support with primary and secondary schools").

35. O'CADIZ, WONG & TORRES, *supra* note 33, at 20.

36. Della Senta, *supra* note 34, at 58.

37. Susan E. Eaton, Joseph Feldman, & Edward Kirby, *Still Separate Still Unequal: The Limits of Milliken II's Monetary Compensation to Segregated Schools*, in DISMANTLING DESEGREGATION: THE QUIET REVERSAL OF BROWN V. BOARD OF EDUCATION 143, 145-46 (Gary Orfield & Susan E Eaton eds., 1996) (noting various limitations of equal financing approaches to ensuring quality education, including the fundamental weakness that "extra funding to segregated schools is not guaranteed to last"); Molly S. McUsic, *The Future of Brown v. Board of Education: Economic Integration of the Public Schools*, 117 HARV. L. REV. 1334, 1347, 1350-52 (2004) (concluding that the old effort toward integration of equal financing has not worked. The redistribution of funding to lower-income districts does not equalize the level of education because these school districts have more expenses than do wealthier schools and as a result they spend more. These lower-income districts spend more money on special needs, bilingual education, students with untreated health problems, hunger, and security. These areas also have dilapidated over crowded schools in need of expensive repairs.); James E. Ryan, *The Influence of Race in School Finance Reform*, 98 MICH. L. REV. 432, 432-33 (1999) (citing studies by Professors Douglas Reed in New Jersey and Kent Tedin in Texas showing that "white citizens in

Indeed, even in Cuba where educational opportunities have been available on an equal basis since the closing of private schools in 1961 and significant investment in education has been made, racial disparities continue to exist. Blacks are not proportionately represented in university programs.^{38/} A color hierarchy in education is apparent in the greater representation of Whites in the better schools of higher education, while mixed-race Mulattos/Mestizos predominate in technical vocations schools, and Black Cubans dominate in the junior high schools.^{39/} Cuban education experts also note that the quality of teaching and equipment are superior in the elite high schools where White Cubans predominate.^{40/}

Severing race from class in the analysis and consideration of policies to the persistent social exclusion of people of color inherently hampers the construction of an adequate policy solution.^{41/} That is why it is necessary to analyze the public school context as a problem of both race and class. Merely seeking additional funding and resources for public schools leaves unaddressed the ways in which racialized reasoning can continue to inform financing priorities and the resulting construction of racially exclusive institutions of higher learning. Engaging in a holistic race and class analysis can provide a more accurate picture of the social problem and hopefully lead to a more effective solution than one based solely in a race-neutral class analysis.

Assessing the impoverished education of public school students, who are predominantly Black, as a form of segregation via racist financing priorities seeks not only to improve the schools for the benefit of students of African descent, but also to erode the notion that students of African ancestry do not deserve a quality education or to be better prepared for civic life. A class-based discourse alone cannot erode such pervasive and problematic assumptions about the capabilities and social roles of people of African descent. Even if additional funding were provided to the public schools, the absence of a race-based analysis would permit the continuing racial segregation between public and private schools to create a culture of racial hierarchy and subordination.⁴² In turn, the racial segregation of racial hierarchy results in the denial of an effective education. And as a former Brazilian president José Sarney succinctly stated, “Without access to education, blacks are condemned

both states inaccurately perceived school finance reform as primarily benefiting blacks”). *See also* Denise C. Morgan, *The Less Polite Questions: Race, Place, Poverty and Public Education*, 1998 ANN. SURV. AM. L. 267 (1998) (discussing the ways in which the lack of adequate financial allocation to public schools serving students of color implicitly questions the ability of children of color to learn).

38. DEBRA EVENSON, *REVOLUTION IN THE BALANCE: LAW AND SOCIETY IN CONTEMPORARY CUBA* 110 (1994).

39. Nadine Therese Fernandez, *Race, Romance, and Revolution: The Cultural Politics of Interracial Encounters in Cuba* 176 (1996) (unpublished Ph.D. dissertation, University of California (Berkeley)) (on file with author).

40. *See* Marvin Leiner, *Cuba's Schools: 25 Years Later*, in *THE CUBA READER: THE MAKING OF A REVOLUTIONARY SOCIETY* 445, 448 (Phillip Brenner et al. eds., 1989).

41. *See* Tanya K. Hernandez, *An Exploration of the Efficacy of Class-Based Approaches to Racial Justice: The Cuban Context*, 33 U.C. DAVIS L. REV. 1135, 1159–66 (2000).

42. *See* John A. Powell & Marguerite L. Spencer, *Brown Is Not Brown And Educational Reform Is Not Reform If Integration Is Not A Goal*, 28 N.Y.U. REV. OF L. & SOC. CHANGE 343, 350 (2003) (“Because segregation creates a culture of racial hierarchy and subordination, true integration requires community-wide systemic efforts to dismantle this culture and create a more inclusive educational system and a more inclusive society—a society in which all individuals and groups have equal opportunities to fashion and participate in the democratic process.”).

to segregation.”^{43/} With an Inter-American Convention Against Racism the efforts to provide access to effective education to children of all races will be greatly enhanced.

Professor Hussein Ali Kalout, Professor do Instituto de Educação Superior de Brasília: “A Condição da Comunidade Árabe-Muçulmana pós-11 de setembro no Contexto Hemisférico: acentuação da discriminação e da intolerância racial”

Documento pendiente

Mr. Michael McClintock, Director of Research, Human Rights First: “Hate Crimes”, Human Rights First: “Hate Crimes and the Fight Against Discrimination”

In the aftermath of September 11, 2001, hate crimes rose sharply in the United States, with a rash of violence against Arabs, Muslims, and South Asians. Attacks on Muslims rose from 28 in 2000 to 481 in 2001, according to official statistics, and continued at a high rate in 2002. Others, including Sikhs, were attacked, and murdered, because they were mistaken for Muslims.

The terms “hate crime” or “bias crime” refer to crimes motivated in whole or in part by bias (or hatred) on the grounds of the victim’s identity. The concept crystallized in law in the United States in the course of the long struggle for civil rights. People were attacked solely because of the color their skin, their religion, or because they stood with those who were persecuted. It gradually became clear new legal instruments could help to stop these crimes.

The principle invoked was that an attack on an individual because of his or identity was an ongoing threat to everyone within that community, and so a greater threat to the whole society. The crime was thus more serious than a common assault, an individual murder, an ordinary case of arson. There was an underlying concern: that a framework of criminal law that addressed these blatant acts as particularly serious crimes was required to respond to local authorities’ complicity in discrimination. Civil remedies were also a part of the framework but were ineffective in a climate of corruption and violence.

In upholding the first test of a U.S. state hate crimes law, the late Chief Justice William Rehnquist cited Justice William Blackstone, the 18th century English jurist, in affirming the provision of the State of Wisconsin’s statute that singled out bias-inspired conduct for penalty enhancement “because this conduct is thought to inflict greater individual and societal harm.” Blackstone had written two centuries before that “It is but reasonable that among crimes of different natures those should be most severely punished, which are the most destructive of the public safety and happiness.”

The hate crime concept is particularly important when persistent violence accompanies - and aggravates or enforces - other forms of discrimination against vulnerable groups. Members of a minority who fear violent attacks or murder should they dare to move freely in towns and cities, or outside their own village, or ghetto, are by and large unable to exercise their civil and political rights, much less to fully realize their economic, social, and cultural rights.

43. See Mata Htun, *From “Racial Democracy” to “Affirmative Action: Changing State Policy on Race in Brazil*, 39 Latin Am. Res. Rev. 60, 70 (2004) (reprinting Sarney’s statement as reported by Brazilian newspaper *Jornal da Tarde* published on Oct. 2, 2001).

At the same time, the hate crime concept may not be particularly useful when state agents are inextricably involved, in concert with powerful elites, in the exercise of violence against vulnerable minorities. Attacks on members of gay or transgender minorities in urban centers, may be classic hate crimes by private citizens, but such attacks may coincide with violence underwritten or carried out by some level of government.

The divide between a hate crime motivated by bias and extrajudicial execution is often difficult to discern. Since the mid-1980s the term “social cleansing”—*limpieza social*—has become common currency in a number of American states for the systematic murder of people considered to be at the margin of society: street children, supposed petty thieves, and in some cases, gay men and transvestites. There is discrimination in this pattern of murder and intimidation, but the element of direct responsibility or complicity by state agents takes this beyond the simple framework of hate crimes. The one phenomenon, however, cannot be addressed without the other.

Similarly, the waves of kidnappings and murders of young women in Mexico’s maquiladora zones along its northern border with the United States, and in Guatemala, go beyond the concept of hate crimes, although clearly involving gender-based violence. The failure of the state in both cases to address gender-based violence is part of the larger framework of the fight against discrimination.

The concept of hate crime or bias crime finds reflection in criminal law in different ways, generally through penalty enhancement for ordinary crimes in which a discriminatory intent was an important element, though not the sole motive of the crime. In some systems of criminal justice, distinct crimes such as “racist murder” have been defined, in accord with the principle that an already serious crime becomes more serious and merits an increased penalty when it poses a greater threat to the community. In others, criminal statutes have been enacted to address particular forms of hate crime: for example, a rash of attacks on churches in the United States’ black community led directly to the Church Arson Prevention Act of 1996.

In addition to the normative standards established by statute where bias crimes are subject to enhanced penalties, or where particular bias crimes are defined as distinct crimes, frameworks to distinguish elements of bias are also established in sentencing guidelines. Detailed analytical guidance is also provided in statutory and regulatory standards such as the United States’ Hate Crimes Statistics Act of 1990, and the Federal Bureau of Investigation’s Hate Crime Data Collection Guidelines (similar guidelines also exist in Canada and some E.U. countries).

Improved data collection has frequently been described as a first step toward the identification and remedy of discrimination in public policy as well as in the private sector. Human Rights First has found systems of monitoring and the availability of disaggregated data an essential measure of the gap between the principles of equality that are common to most modern nations and the reality of everyday discrimination that afflict most societies.

There can be no meaningful statistical information on patterns of hate crimes without detailed incident reports that register elements of bias. But few national criminal justice systems or official anti-discrimination bodies compile detailed and accurate statistical information that differentiates between attacks on distinct minorities or other vulnerable groups.

The monitoring of bias incidents and criminal complaints can show the process through which the police, prosecutors, and the courts respond to complaints made by members of vulnerable groups. By showing both the nature and levels of such complaints, and potential disparities in the official

response, policy makers are provided the information they need to amend public policy while advocates have the data they need to press for change.

The posture of the state toward racist or other discriminatory violence against a particular group can be put in the spotlight by disaggregated data on the full spectrum of violent crime – showing in some situations that police condone or encourage private violence against minorities (or, powerless majorities). In such situations, private violence will often go hand in hand with discriminatory state action, including action by local authorities that may act in defiance of national policies but with effective autonomy.

Impunity for attacks on a particular minority, in turn, can be a factor in the generation of further such violence. Data accurately reflecting the reality of discriminatory violence, by public officials or others, provide crucial benchmarks by which to independently assess the need for remedial action.

There are some useful models. The Federal Bureau of Investigation's annual Uniform Crime Reporting (UCR) system, based on data from over 17,000 local police jurisdictions, includes detailed statistics on hate crimes in the United States that, if not comprehensive, give an important picture of patterns of discriminatory violence. The FBI's 2003 report, for example, documents 7,889 bias-motivated incidents, involving 9,100 victims. In a breakdown by motives, 51 percent are described as motivated by racism (with over 60 percent described as "anti-black" bias); 13.7 percent as bias based on ethnicity or national origin (a category used to describe bias toward those who self-identify as Hispanic in origin); 17.9 percent by religious intolerance (a category that includes anti-Jewish and anti-Muslim attacks); and 17.9 percent are the result of a sexual orientation bias. Of a total of fourteen reported murders, six were reportedly motivated by sexual orientation bias.

In addition to systems in some E.U. states, similar data is available from some Canadian provinces and cities, and a program is now in place to create a national system of monitoring and statistical reporting in Canada in the course of the next five years. Most governments, however, publish little official information on racist and other discriminatory violence, while monitoring and reporting norms vary significantly from country to country or even from city to city. Official information concerning individual attacks on members of particular minorities—or vulnerable majorities—is often inadequate, or entirely absent.

Discrimination by private individuals often parallels discriminatory policies and practices by state agents and institutions. In many cases the organizations of vulnerable minorities that are fighting for their rights place only a secondary emphasis on seeking remedies to private abuses, because the state itself is the primary threat.

Human Rights First's conversations with some community based organizations in Europe about hate crimes, for example, received the response that yes, of course, they occurred, but the primary concern was racist violence by the security forces. Their first concern was monitoring and reporting on direct discrimination by public authorities. To seek the assistance of the police was not a priority because the police themselves were the agents of violence based on ethnicity or other personal attributes.

A second remarkable finding was that many vulnerable minorities find that a major obstacle to overcoming discrimination was their practical—or official—*invisibility* as minorities. A combination of geographical isolation combined with relative political and economic insignificance, in particular

when involving proportionally small and powerless population groups, encourages indifference to longstanding patterns of discrimination, including violence.

An important contribution of the process leading up to the Durban World Conference Against Racism, Xenophobia, and Related Intolerance in the Americas and Asia was the mobilization of national and regional nongovernmental organizations representing some of the “invisible” communities that face systemic discrimination in these regions.

The presence of representatives of organizations concerned with the human rights of Central and South America’s Afro-American communities, from Uruguay to Costa Rica, Honduras, and Mexico, was an important step toward putting the issues of these communities on the human rights map. Similarly, the Durban process gave a new voice to the organizations of indigenous peoples that have long advocated for rights in the region.

In some parts of the Americas, the majority-minority distinction is itself inadequate when speaking of vulnerable groups facing discrimination. Members of majorities may in fact have the characteristics of vulnerable minorities in their relations with social, economic, and political elites. They are of different ethnic origins, speak different languages, and have vastly different access to national institutions and economic opportunity— notwithstanding the egalitarian language of constitutional law. Racism is an important factor in this relationship of the powerful and those without power, a factor underlying and reinforcing barriers of social class. Members of these vulnerable groups are not minorities and they are not “invisible,” but they have enormous difficulty in proving discrimination in their own societies.

If governments themselves refuse to recognize the existence of a particular group that may face discrimination, measurement of discrimination is blocked and remedy delayed. The recent outbreak of violent protests across much of France provides a good example. The protests involve minorities that by law cannot be distinguished as a group susceptible to discrimination relative to the treatment accorded other French citizens—all are technically indistinguishable in accord with the principal of *égalité*. In the Human Rights First report published earlier this year, entitled *Everyday Fears*, we highlighted this flaw in French policy, noting that there was no statistical record of hate crimes against citizens of Sub-Saharan African origin, Roma, and most other minorities. We observed that the same principle made it impossible to document and respond to police practices of racial profiling; and that the principle of *égalité* could well serve to cloak a policy of discrimination.

The official French policy is that to measure discrimination against particular groups would involve distinguishing between citizens in a way that would itself be discriminatory. This notwithstanding, the mostly young people who are protesting claim to face daily racial profiling by police, employment discrimination, and marginalization or exclusion. These young people speak like other French teenagers, listen to the same music, and have French nationality, but they look like Algerians or Sub-Saharan Africans: and in practice, are referred to even by public officials as “immigrants.” At least one French minister has now broken ranks and called for a revision of the long-standing policy to block efforts to measure discrimination against minorities in France. It is to be hoped that change is on the way.

Unfortunately, information on hate crimes, like information on other forms of discrimination, is often available only from nongovernmental organizations. Often only nongovernmental organizations representing the vulnerable community itself monitor discrimination at the local level and advocate for change, although new networks and links with the broader human rights community are

emerging. The information local and international nongovernmental sources can provide, moreover, will frequently serve to highlight the information deficit on the official side.

Information from nongovernmental sources, on individual cases and on patterns of abuse, can show patterns of government indifference and systemic failure to provide equal protection. It can also disclose practices such as racial profiling that involve discriminatory intent. As governments work to develop official data to measure discrimination in the public and private sectors, in accordance with their international treaty obligations, they should take into account the information available from these nongovernmental sources in their policy making.

Autonomous national bodies can also provide leadership and oversight and an independent check on government measures to respond to discrimination. A principal recommendation made by Human Rights First in its work with the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), building on recommendations of the European Union and Council of Europe, was that official anti-discrimination bodies be established with the power to initiate investigations and make findings public, to have access to official information, and to act on behalf of victims of discrimination.

In our work on hate crimes, we have focused on the importance of monitoring and data collection as a means to advance the anti-discrimination agenda. The same building blocks of monitoring, reporting, and statistical testing can apply to other manifestations of discrimination, from access to housing or education, to equal employment opportunities. In the areas of criminal justice and civil law, the same models of data collection and analysis can provide essential tools to show the reality of access to justice by minorities or other groups that face discrimination in society.

SEGUNDO PANEL

Instrumentos e iniciativas regionales e internacionales para combatir el racismo, la discriminación racial y cualquier forma de discriminación e intolerancia

SECOND PANEL DISCUSSION

Regional and international instruments and initiatives for fighting racism, racial discrimination, and any form of discrimination and intolerance

Presentaciones / Presentations

Ms. Michèle Buteau, Human Rights Officer, Anti-Discrimination Unit, Research and Right to Development Branch, UN Office of the High Commissioner for Human Rights: “The effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action”

Documento pendiente

Dr. James A. Goldston, Executive Director, Open Society Justice Initiative: “Preparing a Regional Convention on Racial Discrimination in the Americas - Suggestions from the European Experience”

I am very pleased to have been invited to address this meeting of the Working Group concerned with preparation of an inter-American legal instrument to more effectively combat racism and all forms of discrimination and intolerance in the Hemisphere. I am here on behalf of the Open Society Justice Initiative, which is engaged in the search for legal remedies for racial and ethnic discrimination through litigation and advocacy in many parts of the world.

I should note at the outset that I don't pretend to know intimately the problems confronting racial and ethnic minorities in the Americas. Over the years I have undertaken human rights work or pursued justice reform in a number of countries in the Hemisphere, including in El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, and Peru. In addition, I come from the United States, which has endured a long and continuing struggle for civil rights for racial and ethnic minorities.

Nonetheless, my principal expertise stems from nearly a decade of advocacy, research and litigation in the field of anti-discrimination in another part of the world - Europe. I propose to contribute to this discussion by summarizing briefly the development of European regional standards concerning racism and racial discrimination and drawing upon this experience to suggest a number of considerations to be borne in mind in preparing a convention for the Americas.

Let me begin by stating the obvious. In drafting a regional convention, you have an advantage - you don't start from a blank slate. A host of national, regional and international standards and mechanisms already exist to fight racial discrimination. These standards offer useful guidance, but I would respectfully submit that they in no way vitiate the need for a thematically-specific regional instrument. Other presentations will no doubt address some of the specific gaps in the existing normative framework that a regional anti-discrimination convention might fill. For present purposes, I wish simply to underscore that, while the problem of discrimination is as old as humanity, the use of

legal tools in combating it is relatively new. We are still learning a great deal about how most effectively to tackle these problems. Thus, while many anti-discriminatory norms adopted in the past half-century are useful, it should not be surprising that they don't always speak as precisely to certain problems – or take account of some of the deficiencies in practice – as a more focused instrument developed by this working group could. For these reasons, a regional convention would provide positive reinforcement – but would not duplicate or substitute – for existing standards.

Second, I won't attempt to address the existing jurisprudence of the Inter-American Court and Commission of Human Rights with respect to non-discrimination, except to note the significance that these bodies have attached to the principle. Indeed, the Court recently had occasion to do in one case what a regional convention would accomplish more generally – that is, to refine and give greater definition to existing standards. Thus, in its judgment this past October in the case of *Dilcia Jean and Violeta Bosico v. Dominican Republic*, the Court advanced helpfully the evolution of anti-discrimination law by articulating – for the first time clearly and unequivocally – that racial discrimination in access to nationality is a breach of international human rights law. For four decades the principle of non-discrimination in access to nationality had been embedded – some would say hidden – in Article 5(d)(iii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD). To my knowledge, October's judgment by the Inter-American Court was the first decision by a regional or international judicial body to give that principle life. A regional convention on racial discrimination could accomplish similar goals more systematically.

Finally, drafters will have to consider how specifically to phrase the legal obligations imposed by a convention. Conventions often use rather general language. This may be the price of inter-governmental consensus, and it may also be desirable to afford states some latitude in determining how best to carry out particular mandates. Still, I would suggest that the field of discrimination may warrant somewhat more specificity to reflect both the complexity of the phenomenon and our cumulative experience in learning – by trial and error – how difficult it can be to craft legal remedies.

With that preface, let me offer a short history of the rise of anti-discrimination law in Europe.

Across the Atlantic, discussion of racism and discrimination often turns to the crimes of the Nazi era, when racist ideology was taken to the extreme of wholesale extermination. Hitler, it has been said, gave racism a bad name. The universal revulsion against the Holocaust was one of the important factors which following the Second World War helped to undermine official support for racism and racial or ethnic classifications.

And yet, throughout Europe racial discrimination persisted after the War. In the East, racism against the Roma or Gypsy minority was frozen in the grips of communism – denied by official ideology, even as it was tolerated in practice. In the West, racism was the common response of previously homogenous societies to increasing immigration. But for most of the 20th century, the memory of where racism had led in Germany, encouraged a tendency to avoid confronting racist manifestations, or even acknowledging that racism continued to exist.

For most of the post War era, Europe's legal protection against discrimination on grounds of racial or ethnic origin was confined to Article 14 of the 1950 European Convention of Human Rights. Though Article 14 prohibits discrimination “on any ground such as [inter alia] race, colour, language, religion ... national or social origin, association with a national minority or other status,” it is of limited application, insofar as it offers only subsidiary protection in the enjoyment of the civil and political

rights explicitly recognized in the rest of the Convention. It does not address discriminatory treatment in housing, employment or the many other spheres of social and economic life where much discriminatory treatment takes place. The Council of Europe has recently adopted a Protocol (No. 12) to the European Convention, which creates a free-standing non-discrimination guarantee in all areas of public life. This Protocol entered into force earlier this year, but to date has been ratified by only about a quarter of the Council's membership.

The other principal regional body in Europe, the European Union, focused for many years on discrimination on grounds of gender to prevent social dumping within Europe's common economic market. But the EU was for most of its history essentially inactive with respect to race or ethnicity.

For many years there was virtually no jurisprudence at European regional level addressing racial or ethnic discrimination. This began to change with the fall of the Berlin Wall in 1989. Three parallel developments helped. In the East politicians in post-communist societies exploited racial prejudice for political ends, giving rise to the phenomenon of "ethnic cleansing" and provoking the concern of Western powers. In the West, a grassroots movement concerned with xenophobia campaigned for a Europe-wide norm against racial prejudice. And all over, the opening of political space following 1989 created the opportunity for a nascent movement for Roma rights to stake its claim on the European agenda.

In 1997, perhaps moved by all these trends, European leaders for the first time inserted into an EU treaty authority for the EU's executive arm to legislate on issues of racial discrimination. Thus, Article 13 of the Amsterdam Treaty empowered the European Council – the EU's governing body – to combat discrimination on grounds of racial or ethnic origin.

Even then, this treaty provision merely authorized – it did not mandate – legislative action. It took a political accident - the electoral success of the openly racist Jorg Haider and his right wing Freedom Party in Austria's 1999 elections - to goad European leaders into making use of their new powers. In 2000, the European Commission adopted a legislative directive on racial discrimination – a rule binding all EU member states. The race directive, as it is known, transformed race discrimination law in Europe. For the first time, the law prohibited discrimination on grounds of racial or ethnic origin in employment, housing, education, healthcare, and the provision of social services. It expressly prohibited both direct discrimination – where the ground at issue is obvious – and indirect, or de facto, discrimination. And it prescribed a reversed burden of proof for the resolution of discrimination claims, once a prima facie case is made out. Under the standard of the Race Directive, discriminatory intent – which has played such a problematic role in equal protection jurisprudence in the US – has no relevance.

Against this backdrop of popular activism from below and normative transformation from above, the European Court of Human Rights has in recent years expanded the boundaries of legal protection for racial and ethnic minorities in cases of violence – including unlawful killing and physical assault.

On the one hand, the Court has held that governments must not only refrain from affirmative harm, they must also investigate thoroughly and effectively credible allegations of abuse. In grafting procedural requirements onto what were previously understood to be substantive rights – the right to life, the right not to be subjected to torture or inhuman and degrading treatment – this consistent line of authority has effectively amended the European Convention to impose substantial new obligations on law enforcement officers and protect victims of police misconduct.

And this year, for the first time ever, the Court in two cases found a violation of the non-discrimination clause of the European Convention on grounds of race. One case concerned the racially-motivated failure to compensate Roma victims of a violent pogrom in Romania.^{44/} The second case arose from the racially-motivated shooting death of two Bulgarian Roma.^{45/}

Finally, a new wave of cases challenging non-violent acts or patterns of racial discrimination is now pending before the Court. In one case in which I am involved, Roma students from the Czech Republic are challenging their assignment to special schools for the mentally disabled in numbers more than 25 times their proportion in the population.

What does the European experience suggest for the drafting of a convention to prohibit racial discrimination in the Americas?

Most immediately, the example of Europe demonstrates the possibility for a region which long lacked significant anti-discrimination law and action in a relatively short period of time to adopt legal norms and develop jurisprudence that are among the most progressive in the world. At the same time, Europe's present underscores the reality that securing an adequate legal framework is only the first step in the fight against racial discrimination – implementation remains a constant challenge.

Beyond this, there are a number of issues of relevance to a race discrimination convention – too many to discuss in any depth here. But let me briefly list ten points for consideration by the convention drafters.

First, any *guarantee of non-discrimination should be free-standing* and should apply, like Article 26 of the ICCPR, to all areas of public life. This would be consistent with the Inter-American Court's own jurisprudence, which has underscored the *jus cogens* nature of the prohibition against discrimination.^{46/}

Second, consideration should be given to the question of *horizontal application*. Common experience, buttressed by the reports of numerous monitoring bodies, suggests that much racial discrimination occurs in the private sphere – for example, in employment, in housing, and in access to bars, restaurants and other public accommodations. A legal norm which limited its application only to government action would fail to address some of the most important problems that racial and ethnic minorities face. The ICERD recognizes this by obliging States Parties, not only to refrain from racial discrimination themselves, but also to “prohibit and bring to an end ... racial discrimination by

44. *Moldovan v. Romania*, Eur. Ct. H. Rts., Judgment of July 12, 2005.

45. *Nachova v. Bulgaria*, Eur. Ct. H. Rts, Judgment of July 6, 2005.

46. See, e.g., *Juridical Conditions and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18/03 of September 17, 2003, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 18 (2003), para. 101 ([T]he principle of equality before the law, equal protection before the law and non-discrimination belongs to *jus cogens*, because the whole legal structure of national and international public order rests on it and it is a fundamental principle that permeates all laws. Nowadays, no legal act that is in conflict with this fundamental principle is acceptable, and discriminatory treatment of any person, owing to gender, race, color, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, nationality, age, economic situation, property, civil status, birth or any other status is unacceptable. This principle (equality and non-discrimination) forms part of general international law. At the existing stage of the development of international law, the fundamental principle of equality and non-discrimination has entered the realm of *jus cogens*”).

any persons, group or organization....”^{47/} Similarly, the EU Race Directive explicitly applies to discrimination in both the public and private spheres.^{48/} Drawing on this principle, drafters may want to give consideration to language which not only forbids states from actively discriminating, but also requires that states take steps – including adopting and enforcing legislation – to prevent and punish discrimination by private parties.

Third, *the definition of discrimination* – This is an area of crucial importance where European experience may be especially helpful. A regional convention should make clear that both direct and indirect forms of discrimination are prohibited, and should give clear guidance as to how both forms of discrimination are to be understood. In general, direct discrimination is less favorable treatment on the basis of prohibited grounds such as race.^{49/} Indirect discrimination occurs when a practice, rule, requirement or condition is neutral on its face but impacts particular groups disproportionately, absent objective and reasonable justification.^{50/} This would be in line with both ICERD and the jurisprudence of UN treaty bodies^{51/} as well as the caselaw of the Inter-American judicial organs.^{52/} Fourth, the question of *proof* is traditionally where the rubber hits the road when it comes to discrimination cases. Thus, consideration should be given to including in the Convention provisions with respect to proof that are sufficiently detailed to provide useful guidance. Because the most compelling evidence of discriminatory treatment is often in the hands of the alleged discriminator –

47. ICERD, Art. 2(d).

48. EU Race Directive, Art. 3(1).

49. See, e.g., EU Race Directive, Art. 2(a) (“direct discrimination shall be taken to occur where one person is treated less favourably than another is, has been or would be treated in a comparable situation on grounds of racial or ethnic origin”).

50. Article 2(b) of the European Union’s *Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin* (“EU Race Directive”), provides that “[i]ndirect discrimination shall be taken to occur when an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons or a racial or ethnic origin at a particular disadvantage compared with other persons, unless that provision, criterion or practice is objectively justified by a legitimate aim and the means of achieving that aim are appropriate and necessary.”

51. The Race Convention terms as “racial discrimination” all specified actions which have “*the purpose or effect* of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms.” Race Convention, Article 1(1) (emphasis added). See CERD, *General Recommendation 14: Definition of Discrimination* (Art. 1, par.1) 22/03/93 (1993), para. 1 (“A distinction is contrary to the Convention if it has either the purpose or effect of impairing particular rights and freedoms”); *L.R. v. Slovak Republic, Communication No. 31/2003*, (CERD Views of 10 March 2005), UN Doc. CERD/C/66/D/31/2003 para. 10.4 (“the definition of racial discrimination in article 1 [of the Race Convention] expressly extends beyond measures which are explicitly discriminatory, to encompass measures which are not discriminatory at face value but are discriminatory in fact and effect, that is, if they amount to indirect discrimination”). See also UN Human Rights Committee, *General Comment 18: Non-Discrimination 10/11/89* (1989) (using similar language to interpret “discrimination” under Articles 2 and 26 of the ICCPR). This test has been applied in decisions of the UN Human Rights Committee in respect of individual complaints. See, e.g., *Althammer v. Austria, Communication No. 998/2001*, UN Doc. CCPR/C/78/D/998/2001, para. 10.2; and *Simunek et al v. Czech Republic, Communication No. 516/1992*, UN Doc. CCPR/C/54/D/516/1992, para. 11.7.

52. Articles 1(1) and 24 of the American Convention explicitly prohibit direct discrimination. The Inter-American Commission has expressly held that “[s]tatutory distinctions based on such criteria, such as, for example, race or sex...necessarily give rise to heightened scrutiny.” *Maria Eugenia Morales de Sierra v. Guatemala, Report N° 4/00 Case 11.625*, Inter. Am. C.H.R. OEA/Ser. L/V/II.111 Doc. 20 rev. at 929 (2000), para. 36. The Inter-American Court has held that they also bar indirect discrimination. Thus, “States must abstain from carrying out any action that, in any way, directly or indirectly, is aimed at creating situations of *de jure* or *de facto* discrimination.” *Juridical Conditions and Rights of the Undocumented Migrants, Advisory Opinion OC-18/03 of September 17, 2003*, *supra* note 8, para. 103.

i.e., how other persons have been treated – the law in many jurisdictions effectively *reverses the burden* of proof in cases of indirect discrimination once a *prima facie* showing has been made that application of the rule at issue has produced disproportionately negative effects for members of a particular group.^{53/} The Convention could provide useful clarity to governments, courts and potential litigants by mandating a similar rule and by specifying that all forms of evidence consistent with national legislation and rules, including but not limited to *statistics*, may be used to prove discrimination.^{54/} In this regard, it will be important for national legislation to authorize the use (with appropriate safeguards) of *racial or ethnic data*, without which measuring - and hence combating – discriminatory patterns is often impossible.

Fifth, related to the challenge of proof is the reality that victims of discrimination are often not well-situated to pursue legal remedies on their own. Building a discrimination case is often expensive and time-consuming. A convention should seek to avoid articulating rights in name that can not be vindicated in practice. Hence, it should provide for liberal *rules of standing*, or victim status, that permit NGOs to vindicate rights on behalf of victims who for a variety of reasons may not have the means or ability to do so themselves. In addition, governments should be mandated to establish *politically independent bodies* with the resources to carry out various activities – including public education and the provision of legal advice – in support of the convention’s aims.

Sixth, with respect to the question of effective *redress*, the rights set forth in a race discrimination convention should be *individually enforceable* by the principal regional judicial organs. And too, the convention should require that ratifying states ensure *effective, proportionate and dissuasive sanctions* – including civil, criminal and administrative measures - for discriminatory acts. Here, Europe provides a cautionary counter-example. Europe’s Framework Convention on National Minorities establishes important minority rights protections. To date, however, its influence has been less than many have hoped, in part because it gave rise to an advisory committee which reviews state compliance on a periodic basis, but has no power to adjudicate individual complaints of violation.

53. Once a *prima facie* case is made out, the burden of proof shifts to the defendant to show either (a) that there is in fact no discriminatory impact, or (b) that the discriminatory impact is objectively and reasonably justified. For the United Nations organs, see: UN Human Rights Committee, *Chedi Ben Ahmed Karoui v. Sweden*, *Communication No. 185/2001*, U.N. Doc. A/57/44 at 198 (2002), para. 10 (“substantive reliable documentation” will shift the burden of proof to the Respondent State); UN CERD, *Conclusions and Recommendations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 10/12/2003*, U.N. Doc. CERD/C/63/CO/11 (2003), para. 4. For the European Court of Justice, see *Case 170/84 Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber Von Hartz*, 1986 E.C.R. 1607, [1986] 2 C.M.L.R. 701 (1986), para. 31; *Case C-33/89 Maria Kowalska v. Freie und Hansestadt Hamburg*, [1990] ECR I-2591, para. 16; and *C-184/89 Nimz v. Freie und Hansestadt Hamburg* [1991] ECR I297, para. 15; *Case C-109/88 Handels-og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss*, [1989] ECR 3199 [1989], para. 16. For a number of national jurisdictions, see, for example, the Netherlands (*RK Woningbouwvereniging Bindereen v. S. Kaya*, 10 December 1982, NJ 1983/687); Canadian Human Rights Act, section 15; *Canada (British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868 [Grismer], at para. 20; *McDonnell Douglas Corp. v. Green*, 411 U.S. 492 (1973). See also *South African Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act of 2000*, section 13 and section 54A; *New Zealand Human Rights Act 1993*, section 92F; *United States Civil Rights Act 1991*, section 105(a).

54. This would be in accord with the observations of the Inter-American Court of Human Rights that international human rights courts particularly should “enjoy substantial flexibility in the assessment of evidence submitted to them regarding the respective facts, to establish the international responsibility of a State, in accordance with the rules and logic and based on experience.” *Bulacio v. Argentina, Judgment of September 18, 2003*, Inter-Am. Ct. H.R., (Ser. C) No. 100 (2003), para. 4.

Seventh, the Convention should endorse the principle of *positive action* – what in some contexts is referred to as affirmative action, or special measures to ensure full and effective equality for disadvantaged groups. Positive action is authorized under international law for so long as conditions which contribute to unlawful discrimination warrant.^{55/} Moreover, courts in Europe and the United States have largely agreed that, while fixed quotas that involve automatic preferential treatment are to be avoided, membership in a racial or ethnic minority may be considered as one factor within a general policy fostering diversity within a particular institution.^{56/}

Eighth, one area where Europe has fallen short in the effort to combat racial and ethnic discrimination is in the failure to make clear that *nationality* may not be used as a pretext for ethnicity.^{57/} Where many ethnic minorities are simultaneously non-citizens, the questions of nationality and ethnic origin are often blurred. It can be hard to know, let alone prove, which forms the basis of a discriminatory act. A race discrimination convention in the Americas should avoid this problem by clarifying that non-citizens enjoy all the same protections against racial discrimination as do citizens with respect to all fields of endeavor except the rights of entry and, in certain cases, political participation (such as voting or holding public office). This principle is consistent with the guidance of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination.^{58/}

55. See, e.g., ICERD, Art. 1(4) (“Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however, that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved”); *id.*, Art. 2(2) (“States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic, cultural and other fields, special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rights”); UN Human Rights Committee, General Comment 18 on non-discrimination (1994), para. 10 (“the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant.... Such action may involve granting for a time to [a certain] part of the population ... certain preferential treatment in specific matters as compared with the rest of the population”). EU Race Directive, Art. 5 (“With a view to ensuring full equality in practice, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting specific measures to prevent or compensate for disadvantages to racial or ethnic origin”).

56. In Europe, see, e.g., decisions of the European Court of Justice, such as Case C-450/93 *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen* [1995] ECR I-3029; Case C-409/95 *Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen* [1997] ECR I-6363; Case C-158/97 *Badeck v. Hessischer Ministerpräsident* [2000] ECR I-1875; Case C-407/98 *Abrahamsson and Anderson v. Fogelquist* [2000] ECR I-5539. In the U.S., see, e.g. *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003) (To be narrowly tailored and surpass constitutional scrutiny, a race-conscious university admissions program cannot establish quotas for members of certain racial or ethnic groups or put them on separate admissions tracks, but may consider race or ethnicity as a “plus” in a particular applicant’s file”; *i.e.*, it must be “flexible enough to consider all pertinent elements of diversity in light of the particular qualifications of each applicant, and to place them on the same footing for consideration, although not necessarily according them the same weight”).

57. See, e.g., EU Race Directive, Art 3(2) (“This Directive does not cover difference of treatment based on nationality and is without prejudice to provisions and conditions relating to the entry into and residence of third-country nationals and stateless persons on the territory of Member States, and to any treatment which arises from the legal status of the third-country nationals and stateless persons concerned”).

58. See, e.g., UN CERD, *General Recommendation No. 30* (Discrimination against Non-Citizens) (2004), para. 3 (“Article 5 of the Convention incorporates the obligation of States parties to prohibit and eliminate racial discrimination in the enjoyment of civil, political, economic, social and cultural rights.

Ninth, it may be particularly important in these times to make clear that the prohibition against racial discrimination contained in a convention must apply even in the course of efforts to combat terrorism. The significance of such a bright line prohibition is only underscored by reports that certain governments may be engaging in profiling of persons on the basis of race or ethnic or national origin. Such practices are as objectionable as they are counter-productive, and this convention should make clear that they are unlawful. This would be consistent with recommendations of inter-governmental monitoring bodies within the United Nations system^{59/} and at regional level, including in Europe.^{60/}

Tenth, even as a convention focused on racial discrimination is prepared, it may be useful to recall that the fight against discrimination must cut across all grounds, that many persons are victims of discrimination on more than one ground, and that it would be a mistake to pit one vulnerable group against another in a competition for scarce resources of legal protection and state enforcement power. In Europe today, the standard of what constitutes discrimination is somewhat stronger when it comes to race than with respect to gender – an anomaly that creates an unnecessary lack of uniformity, and potential for misunderstanding. This parallels the differential levels of constitutional protection in the United States afforded to women and racial minorities. But ultimately discrimination for any arbitrary reason is unlawful and must be remedied. It is thus to be hoped that this race discrimination convention provides an impetus for states in this hemisphere to bolster their legal protections against discrimination of all kinds.

Although some of these rights, such as the right to participate in elections, to vote and to stand for election, may be confined to citizens, human rights are, in principle, to be enjoyed by all persons. States parties are under an obligation to guarantee equality between citizens and non-citizens in the enjoyment of these rights to the extent recognized under international law”). Thus, CERD recommends that States Parties “[e]nsure that legislative guarantees against racial discrimination apply to non-citizens regardless of their immigration status, and that the implementation of legislation does not have a discriminatory effect on non-citizens.” (Id., para. 7).

59. In its General Recommendation No. 30 (2004), the UN CERD recommends that states parties “[e]nsure that any measures taken in the fight against terrorism do not discriminate, in purpose or effect, on the grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin and that non-citizens are not subjected to racial or ethnic profiling or stereotyping.”

60. The Council of Europe Guidelines on human rights and the fight against terrorism (adopted July 11, 2002) state, “All measures taken by states to fight terrorism must ... exclude[e] any form of arbitrariness, as well as any discriminatory or racist treatment...” (Guideline II). And General Policy Recommendation N°8 of the European Council against Racism and Intolerance on combating racism while fighting terrorism (adopted March 17 2004) specifically recommends that governments “pay particular attention to guaranteeing in a non discriminatory way the freedom... of ... movement and to ensuring that no discrimination ensues from legislation and regulations - or their implementation - ... governing [inter alia] ... checks carried out by law enforcement officials within the countries and by border control personnel.”

Deputado Federal Luiz Alberto, Câmara dos Deputados, República Federativa do Brasil, coordenou o Primeiro Encontro de Parlamentares Negros das Américas, realizado em Brasília, e participa da coordenação provisória do Parlamento Negro das Américas.

Documento pendiente

TERCER PANEL

Prácticas óptimas

THIRD PANEL DISCUSSION

Best Practices

- I. Modelos nacionales– Fuente de una Convención Interamericana
- I. National Models – Source of an Inter-American Convention

Presentaciones / Presentations

Profesor Fernando Urrea Giraldo⁶¹, Facultad de Ciencias Sociales y Economía, Universidad del Valle (Colombia): “Consideraciones sobre la formulación de prácticas contra la discriminación racial y el racismo para los países de América Latina”

Ante todo, es necesario tomar en cuenta los estudios sociodemográficos y socioeconómicos disponibles sobre los diferentes grupos étnico-raciales en los países de la región, tanto poblaciones afrodescendientes como indígenas, a pesar de la limitación de las fuentes estadísticas disponibles.

En una buena parte de los países de la región las poblaciones afrodescendientes son predominantemente urbanas (por ejemplo, países como Brasil y Colombia^{62/}), con una concentración en grandes centros urbanos. O sea, se trata de grupos poblacionales con una presencia urbana, aunque también tienen una especial concentración en determinadas regiones geográficas de los países y en ellas el componente rural sigue siendo importante. Las políticas tendrán entonces que corresponder a estas realidades: deben combinar acciones en grandes ciudades con importantes contingentes poblacionales negros, al igual que en medianas ciudades y pequeños centros urbanos y en zonas rurales de regiones con mayor concentración de afrodescendientes^{63/}. O sea, así como se ponen en marcha programas regionales, urge el diseño de programas urbanos integrales de acción afirmativa en

61. Sociólogo, Profesor Titular, Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

62. En el caso colombiano alrededor del 70% vive en áreas urbanas (Barbary y Urrea, 2004).

63. La región de la Costa Pacífica colombiana es un ejemplo interesante, o la de Esmeraldas en el Ecuador.

grandes ciudades que combinen diferentes componentes (educación, salud, vivienda, generación de ingresos y actividades empresariales, cultura y afirmación identitaria, etc.).

Sin embargo, al mismo tiempo, debe llevarse a cabo una política contra la discriminación racial para todas las instituciones y con alcance a todo el país. De acuerdo con lo anterior, al lado de políticas focalizadas en determinadas regiones y ciudades, en materia de educación, salud, servicios públicos domiciliarios y saneamiento básico, capacitación laboral, afirmación cultural e identitaria, etc., es preciso también la formulación de acciones más amplias y transversales que incidan en diferentes espacios de la vida nacional: mercado de trabajo (tanto empleos públicos como privados), medios de comunicación, sistema educativo y de formación profesional, atención en las oficinas públicas, policía, fuerzas armadas, etc.

Es decir, se trata de establecer un programa de prácticas contra la discriminación racial que recuperen acciones ya en marcha de los gobiernos (tipo Conpes 3310 64/, “Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana”; septiembre 20 de 2004), con otro conjunto de acciones que estén orientadas hacia las poblaciones negras urbanas y a toda la población e instituciones de un país.

Por otra parte, el componente estadístico es fundamental (en términos de censos de población y de encuestas de hogares). En este sentido, es fundamental incluir en forma permanente (censos) y periódica (encuestas de hogares) un módulo étnico-racial, el cual debe diferenciar el componente étnico del fenotípico^{65/}. Este último es fundamental para la visibilidad estadística de las poblaciones afrodescendientes. Igualmente, a nivel del sistema educativo y del sector salud urge disponer de estadísticas que permitan diferenciar los grupos étnico-raciales (indígenas y afrodescendientes).

En materia de educación superior y tecnológica es urgente un programa de acción afirmativa de cupos para poblaciones afrodescendientes, basado en una selección de estudiantes de colegios públicos y privados de estratos socioeconómicos 1 y 2 (los más pobres), con alta participación de alumnos afrodescendientes (o indígenas si es del caso). Estos colegios a su vez, entrarían en un mecanismo de tutoría por las universidades y entidades tecnológicas que participarían en el programa para ir mejorando los niveles de calidad.

Al lado de estas iniciativas, es necesaria la puesta en marcha de un observatorio de seguimiento a la discriminación racial, al nivel nacional y algunas sedes regionales, con la participación de las organizaciones de los movimientos afrodescendientes, indígenas y de otros grupos étnico-raciales, entidades estatales y privadas, centros académicos universitarios, comisión de derechos humanos, etc. Este observatorio cumpliría un papel muy importante en términos de análisis de las estadísticas sobre desigualdades derivadas de la condición étnico-racial, sobre eventos discriminatorios directos o indirectos en diferentes ámbitos de la vida nacional, etc.

Debe ponerse atención en términos de los derechos humanos las acciones de grupos privados armados contra poblaciones afrodescendientes e indígenas en determinadas regiones, afectando derechos territoriales de ellas ya consagrados por la Ley y en consecuencia por las disposiciones jurídicas establecidas. En tal sentido, son muy preocupantes los asesinatos y el desplazamiento de las

64. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, Colombia.

65. Como lo han mostrado las diferentes experiencias en países latinoamericanos como Brasil y Colombia, la dimensión socio racial es clave en términos de la visibilidad estadística para la población afrodescendiente o negra.

poblaciones afrodescendientes e indígenas de los territorios reconocidos por la misma legislación, incluso en muchos casos empleando la sustitución de población trasladada de otras regiones del país. El seguimiento de esta situación, con las medidas a tomar para proteger a las poblaciones afectadas, ya forma parte de los programas en funcionamiento de derechos humanos de países como en el caso colombiano. Sería entonces muy oportuno que en el observatorio sobre la discriminación racial este tipo de problemática también se incluyera.

De igual manera, el observatorio y las oficinas de derechos humanos en el ámbito gubernamental y no gubernamental, deben hacer un seguimiento propositivo y educativo respecto de las acciones de la policía y otros organismos de seguridad con relación a determinados grupos de población afrodescendiente, especialmente los jóvenes hombres entre 10 y 25 años, en ciudades con áreas de alta concentración de población negra. Este aspecto es muy sensible para la población urbana negra pobre de barrios periféricos (ejemplo, ciudades como Cali, Cartagena, Rio de Janeiro, São Paulo, etc.). Sobre este punto ameritan llevarse a cabo algunos estudios sobre las prácticas policiales en los sectores de poblaciones jóvenes negras y urbanas^{66/}

Bibliografía:

Barbary, O. y Urrea, F. (editores) 2004. *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Edición CIDSE/UNIVALLE-IRD-COLCIENCIAS; editorial Lealón, Medellín,

Señor Roger Echeverría, Asesor Jurídico del Vice-Ministro para Africa del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela: “La experiencia nacional de Venezuela”

Documento pendiente

Doutor Douglas Martins de Souza, Secretário Adjunto da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Presidência da República Federativa do Brasil – SEPPIR: A EXPERIÊNCIA DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL NO BRASIL

A atual Constituição Brasileira dispõe em seu Artigo 5º que

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes” (...):

XLI – A lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII – A prática de racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão nos termos da lei.

No mesmo sentido, o Artigo 3º da Magna Carta estabelece dentre os seus objetivos fundamentais

“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Não obstante as determinações constitucionais, o Estado brasileiro, atendendo a uma demanda legítima dos movimentos sociais, reconhece a persistência histórica de racismo estrutural na

66. Brasil ya existe una tradición de este tipo de estudios de parte de varios centros académicos, tanto sobre las poblaciones de jóvenes afectadas, al igual que sobre la policía.

sociedade brasileira, que tem se manifestado especialmente em prejuízo das populações afro-descendentes e indígenas no País. A forte e recorrente discriminação sofrida por estas populações afeta negativamente a sua capacidade de usufruto do direito tanto à igualdade jurídica, quanto à igualdade material. O Estado brasileiro está comprometido com a superação desta realidade e, a fim de lograr este objetivo, criou um órgão especialmente destinado tratar de questões relativas a este tema: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR.

ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA SEPPIR

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criada em março de 2003, consiste de um órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade e a proteção dos direitos dos grupos raciais e étnicos vítimas de discriminação, com ênfase na população negra. É a primeira vez que o Governo Federal brasileiro institui um órgão com a competência específica de promover ações visando à garantia não apenas da igualdade jurídica, mas também da igualdade material para as populações tradicionalmente afetadas pelo racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas. Em detalhes, o Decreto que institui sua Estrutura Regimental, define que à SEPPIR compete:

I - assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial;

II - formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

III - articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;

IV - formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial;

V - planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas; e

VI - promoção do acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica.

A SEPPIR está organizada da seguinte forma:

I – Órgãos de assistência imediata ao Secretário Especial: Gabinete e Ouvidoria;

II – Órgãos específicos singulares:

a) Subsecretaria de Planejamento e Formulação de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

b) Subsecretaria de Políticas de Ações Afirmativas;

c) Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais.

III – Órgão colegiado: Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, presidido pelo titular da SEPPIR e coordenado por uma secretaria executiva.

É importante ressaltar o fato de a SEPPIR ser um órgão pertencente à estrutura da Presidência da República. Este arranjo institucional confere status de Ministro ao titular da pasta e, ainda mais relevante, confere ao órgão capacidade e legitimidade para induzir a adoção de políticas consoantes com o objetivo da promoção da igualdade racial em outras unidades da Administração Pública Federal. Assim, a capacidade de atuação governamental em prol da promoção da igualdade racial não

queda limitada à atuação de uma única Secretaria ou Ministério, mas ganha contornos de política de Estado, uma vez que este objetivo passa a transpassar as iniciativas de várias unidades do Governo Federal.

A Política de Promoção da Igualdade Racial e seus princípios básicos:

Está a cargo da SEPPIR a implementação e coordenação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR, instituída pelo Decreto no 4.886/03, que propõe ações exequíveis em longo, médio e curto prazo, com base em seis programas e ações programáticas: (1) implementação de um modelo de gestão da política de promoção da igualdade racial; (2) apoio às comunidades remanescentes de quilombos; (3) ações afirmativas; (4) desenvolvimento e inclusão social; (5) relações internacionais; (6) produção de conhecimentos.

A PNPIR fundamenta-se em três princípios em básicos: a transversalidade, a descentralização e a gestão democrática.

A transversalidade diz respeito aos esforços pela inclusão da perspectiva de promoção da igualdade racial nas iniciativas de diversas áreas do Governo brasileiro, seja na economia, na promoção da saúde, da educação, cultura, justiça, etc. Este princípio tem conferido à SEPPIR uma função especial de órgão articulador de políticas desta natureza, mais do que, propriamente, de órgão executor de tais políticas.

A parceria com outros ministérios e órgãos da Administração Pública Federal permite à Secretaria induzir a identificação de demandas específicas dos grupos étnica e racialmente preteridos, buscando soluções conjuntamente com o órgão competente. Percebe-se então que, em muitas situações, não se trata de formular, planejar e executar novas políticas específicas para tais grupos, mas de se adotar uma perspectiva diferenciada de atendimento a suas necessidades nas políticas já existentes.

A descentralização, por sua vez, refere-se à inserção da política de promoção da igualdade racial na atuação de Estados, municípios e do Distrito Federal. Conforme determina a constituição brasileira, o Brasil constitui-se de uma República Federativa, de forma que cada ente federado responsabiliza-se pela oferta de determinados bens públicos à população. A descentralização da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, portanto, visa a possibilitar o pleno atendimento das populações excluídas nas áreas de competência específica destes entes federados.

Por fim, a gestão democrática consiste no processo de legitimação da política de promoção da igualdade racial por meio da consulta e participação dos diversos atores sociais, em especial da sociedade civil organizada. O mais importante e regular mecanismo a viabilizar esta participação tem sido o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR que, ademais, promove significativo e importante trabalho de controle social das ações governamentais.

A fim de ampliar as oportunidades de participação da sociedade civil organizada na formulação de um Plano Nacional sobre o tema, a SEPPIR organizou a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – I CONAPIR, ocorrida nos dias 30 de junho e 01 e 02 de julho de 2005. A I CONAPIR teve como tema central “Estado e Sociedade – Promovendo a Igualdade Racial”. A representatividade e legitimidade alcançadas pela Conferência são inegáveis, conforme demonstra o Relatório Final da I CONAPIR^{67/}:

O processo democrático de construção da I Conapir envolveu governos estaduais e municipais; os poderes legislativo e judiciário; instituições públicas e privadas; e a sociedade civil. Participaram desse movimento mais de 90 mil pessoas, por meio das 26 conferências estaduais e da conferência do Distrito Federal, precedidas de etapas municipais e/ou regionais que mobilizaram 1.332 municípios, cerca de 25% da totalidade de municípios brasileiros. Destacam-se a participação de 100% dos

67. I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial: Brasília, 30 de junho a 2 de julho de 2005: Relatório Final. Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005

municípios nos estados de Alagoas e Sergipe e o envolvimento massivo da população quilombola na Conferência Regional do Vale do Jequitinhonha - MG, o segundo menor PIB brasileiro, que reuniu três municípios e contou com a presença de 854 pessoas. Esse processo compreendeu ainda reuniões temáticas (mulheres, juventude, religiosos); a Audiência Cigana; e as Consultas Quilombola e Indígena, que legitimam, assim, a representação das(os) 1.136 delegadas(os) de todos os segmentos e a força deste relatório.

A partir dos subsídios oferecidos pela Conferência, um Grupo de Trabalho Interministerial deverá elaborar uma minuta de Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial a ser submetido ao CNPIR. A participação da sociedade, por outro lado, não deve jamais comprometer a independência e a autonomia das organizações sociais em relação ao Estado, nem vice-versa. A democracia pressupõe o controle social e a participação social; a perda de autonomia, porém, poderia comprometer a adequada capacidade destes agentes de agir criticamente e, dessa forma, contribuir para a avaliação, melhoria e aperfeiçoamento das ações estatais. Por outro lado, o Estado não pode pautar sua atuação unicamente pelas determinações de certos grupos sociais, ainda que estes sejam legítimos; deve buscar maximizar a qualidade da aplicação dos escassos recursos públicos disponíveis para atender à grande demanda que se lhe apresenta.

AÇÕES DE DESTAQUE DA SEPPIR

Brasil Quilombola

O Brasil possui mais de 1.800 comunidades de remanescentes de quilombos mapeadas. Tais comunidades constituem valiosa herança e memória da resistência das populações negras à escravidão e encontram-se espalhadas em várias regiões do território nacional. Nesses locais, a cultura, a religiosidade e a história do povo negro no Brasil encontram-se preservadas, apesar da ameaça constante derivada da falta de assistência e proteção por parte do poder público. O Programa Brasil Quilombola visa ao atendimento dessas comunidades, oferecendo-lhes infra-estrutura e outros serviços básicos para a melhoria da qualidade de vida dos quilombolas. Fazem parte de tais serviços a titulação e garantia de permanência nas terras que ocupam, o provimento de documentação, moradia adequada, alimentação, saúde, educação, dentre outros direitos.

A coordenação geral do programa está a cargo da SEPPIR. O programa, no entanto, envolve ações de 21 órgãos da Administração Pública Federal e dispõe de uma coordenação colegiada encarregada do seu monitoramento. Ele tem contribuído para a regularização fundiária das terras histórica e culturalmente ocupadas pelos quilombolas, bem como o desenvolvimento local, por meio de atividades que ampliam a capacidade de produção e geração de renda das comunidades. Aumentou-se, também, a oferta de assistência médica por meio do Programa Saúde da Família e Saúde Bucal em mais de trezentos municípios, ademais da previsão de oferta de saneamento básico em onze Estados onde há Quilombos. Integra estes esforços, ainda, o Programa de Educação Quilombola, que tem investido na formação de professores, produção de material didático, construção e estruturação de escolas, dentre outras medidas para elevar o nível educacional dessas populações. Por fim, cabe destacar a capacitação de lideranças para que participem, monitorem e acompanhem as ações desenvolvidas em suas comunidades; desta forma, procura-se fomentar a capacidade e a qualidade da participação e representação dos quilombolas.

Cooperação Internacional

O Estado brasileiro está comprometido com a promoção da igualdade étnico-racial não apenas em seu território, mas também, a nível internacional, em especial pelo cumprimento das determinações contidas na Declaração e Plano de Ação resultantes da III Conferência Mundial Sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas. O País está convencido da necessidade de contribuir para o fortalecimento do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos no que tange à matéria, propiciando melhores mecanismos de proteção aos povos de todos os Estados da região. Igualmente, considera-se fundamental ampliar as oportunidades de cooperação internacional, bem como o monitoramento da implementação dos compromissos assumidos internacionalmente em relação a tais questões.

Neste sentido, tanto a adoção de um documento regional de proteção, como a criação de uma Relatoria Especial para a questão dos Afro-descendentes sob os auspícios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos configuram-se como importantes conquistas na consolidação de um sistema regional de proteção contra o racismo e a discriminação. O empenho do Estado brasileiro por tais avanços conferiu ao País a honra e a legitimidade, conferida por seus pares, para assumir a Presidência do Grupo de Trabalho encarregado de elaborar o Projeto de Convenção Interamericana sobre Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas.

Cabe destacar, ainda, o empenho brasileiro na organização da Conferência das Américas. Esta Conferência insere-se no seguimento da Conferência de Santiago, realizada em 2000 como preparação para a supramencionada Conferência Mundial. O Brasil sediará o evento, que haverá de reunir delegados de vários países do continente, representando Estados, sociedade civil e organismos multilaterais, com a finalidade de avaliar a implementação de políticas de promoção da igualdade no continente, destacando as melhores práticas. Espera-se, ainda, que a Conferência logre constituir um grupo permanente de monitoramento dessas políticas para a troca regular de experiências, aperfeiçoamento e estímulo, concretizando o compromisso formalmente assumido pelos Estados no sentido de combater a discriminação e promover a igualdade.

Saúde da População Negra

A SEPPIR, juntamente com o Ministério da Saúde, está encarregada de implementar a Política Nacional de Saúde da População Negra. O principal propósito desta ação é promover a equidade e diminuir/eliminar as desigualdades no acesso aos serviços de saúde, reduzindo-se a morbidade e a mortalidade precoce da população negra no País. A Política engloba uma ampla e variada gama de ações, dentre as quais inclui-se:

- estabelecimento de mecanismos e estratégias para a inclusão de temas sobre as especificidades da saúde da população negra na formação acadêmica e técnica dos profissionais da área, na pesquisa e extensão universitária. Espera-se comprometer, prioritariamente, instituições públicas – universidades, fundações, institutos de pesquisa, órgãos de fomento e escolas técnicas de saúde;
- formação e capacitação com recorte étnico-racial e de gênero para todos os servidores da saúde;
- fomento à criação de núcleos ou grupos de pesquisa sobre saúde da população negra nas instituições de ensino e pesquisa;
- realização de pesquisas sobre a presença da população negra na força de trabalho no âmbito da saúde;
- desenvolvimento de pesquisas junto às populações tradicionais, especialmente comunidades quilombolas e comunidades religiosas de matrizes africanas;
- garantia do retorno dos benefícios das pesquisas junto às comunidades negras tradicionais;

- prioridade para pesquisas voltadas à saúde da população negra, com destaque para transtornos mentais, danos psíquicos, nutrição, doenças infecciosas e parasitárias, doenças e agravos mais prevalentes;
- inclusão do recorte raça/cor como categoria analítica das pesquisas; estímulo à pesquisa de medicamentos mais efetivos no tratamento das doenças prevalentes na população negra, incluindo fitoterápicos;
- implementação do quesito cor no sistema de saúde e monitoramento da informação;
- elaboração do caderno intitulado “A Saúde da População Negra e o SUS – Ações Afirmativas para Avançar na Equidade³¹”, pela Secretaria Executiva do Comitê Técnico de Saúde da População Negra.

Eliminar as desigualdades existentes no acesso aos serviços de saúde haverá de contribuir para o paulatino aumento da expectativa de vida da população negra no Brasil, hoje muito aquém da média nacional. Trata-se, portanto, um fator de justiça social e de reconhecimento do valor da vida humana dessas pessoas tradicionalmente preteridas na formulação de políticas públicas.

Educação

O sistema educacional pode ser um elemento de reprodução das desigualdades, preconceitos e discriminações historicamente enraizadas na vida social ou um elemento de libertação e promoção do apreço à diversidade e ao respeito aos direitos humanos. Reconhecendo este fato, a SEPPIR, em parceria com o Ministério da Educação, tem buscado converter as instituições de ensino em espaços estratégicos de discussão e aprofundamento sobre as questões raciais, acolhendo não apenas o tema, mas também representantes dos grupos tradicionalmente alijados desse processo. A política de educação para a população negra pauta-se, por conseguinte, tanto nos esforços pela elevação do nível seu educacional, assegurando-se o acesso e as condições para a permanência para os afro-descendentes nas escolas e universidades, como na efetivação da transversalidade da temática racial no sistema de ensino.

Para se lograr tais objetivos, coube à SEPPIR, juntamente com o Ministério da Educação, empenhar-se para lograr as seguintes realizações.

- Incentivo às Universidades – públicas e privadas – para que promovam a Reserva de Vagas para negros e indígenas, sendo que foi proposto um Projeto de Lei neste sentido referente às Universidades Públicas Federais.
- Revisão e inserção do quesito cor nos formulários do Censo Escolar/2005, e realização da Campanha “Assuma sua Raça, Declare a sua Cor”.
- Realização do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, com a realização dos “Seminários Técnicos de Promoção da Igualdade Racial” visando à implementação da Lei no 10.639/03, que obriga o ensino da história e cultura afro-brasileira nos níveis fundamental e médio.
- realização de Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial, dos quais participaram profissionais de educação, representantes dos Núcleos Afro-Brasileiros (Neab), ativistas dos Movimentos Negros, entidades do Movimento Social, ONGs e representantes das Comunidades Quilombolas.
- Adoção do “Caderno das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana”, material didático pedagógico de apoio à implementação da Lei nº 10.639.

A ações mencionadas orientam-se pelo objetivo de promover uma educação inclusiva do ponto de vista étnico-racial, pavimentando-se assim o caminho para a formação de uma população crítica e consciente da importância do respeito à diversidade. O sistema educacional brasileiro está

sendo instado a exercer uma função pro-ativa pela construção de uma sociedade em que as clivagens e injustiças sociais baseadas em critérios étnico-raciais estejam efetivamente superadas.

Saneamento da Ordem Jurídica

A ordem jurídica de um Estado precisa adequar-se às necessidades de promoção e proteção dos direitos humanos de todas as pessoas sob aquela jurisdição. Mecanismos frágeis, incompletos e imperfeitos podem não apenas dificultar, mas obstar em definitivo o gozo de direitos por parte de grupos vulnerabilizados por processos sociais excludentes e discriminatórios. Ainda que as conquistas legislativas não possam ser consideradas suficientes para a efetiva vigência dos direitos humanos, elas constituem, sem dúvida, importante espaldar sobre o qual se assentarão todas as demais atividades em prol de sua promoção e proteção.

Esta lógica geral aplica-se integralmente ao tema da promoção da igualdade racial e ao enfrentamento do racismo, da discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas. A adoção de políticas públicas direcionadas para tais fins terá o caminho para seu êxito mais bem pavimentado em meio a um ambiente jurídico-legal que as respalde e assegure a sua legitimidade.

Por tais razões, a SEPPIR contribuiu para a elaboração do estudo "Revisão do Ordenamento Jurídico para a Igualdade Racial". Trata-se do mais abrangente esforço já envidado pelo Governo Federal para revisão do sistema normativo nacional, visando à eliminação de anacronismos, inadequações terminológicas, bem como o preenchimento de lacunas que obstaculizam, limitam e/ou impedem a efetiva promoção da igualdade racial, o combate ao racismo e à discriminação. O Estudo é composto de doze pareceres de juristas renomados nas diferentes áreas do Direito. Esses pareceres, na forma de publicação única, serão debatidos em cinco oficinas nas diferentes regiões do país, subsidiando-se a adequação nas grades curriculares dos cursos de Direito e das escolas de formação e aperfeiçoamento de profissionais.

Com essa ação, espera-se ampliar o debate, familiarizando operadores de Direito com instrumentos de proteção dos grupos tradicionalmente discriminados pela justiça, além de estabelecer condições estruturais para o efetivo gozo dos direitos humanos por todas as pessoas sob a jurisdição do Estado brasileiro, independentemente de sua raça, credo, cor da pele, origem social ou qualquer outra característica real ou a ela atribuída.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

A partir da experiência da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, seria possível sumarizar alguns pontos que o Estado brasileiro considera relevantes para a consolidação de um ambiente institucional propício à promoção da igualdade racial.

O primeiro seria o verdadeiro compromisso com a formulação de políticas públicas especialmente desenhadas para este fim. Este compromisso assenta-se necessariamente no reconhecimento da existência de racismo e de processos discriminatórios na sociedade, bem como na elucidação dos mecanismos que possibilitam sua reprodução. O aprofundamento contínuo das desigualdades e injustiças raciais alimenta-se da resistência em se aceitar a existência do problema e na indisposição em se alocar recursos – financeiros, materiais e humanos – necessários ao seu enfrentamento.

O segundo aspecto seria o aperfeiçoamento da ordem jurídico-legal interna dos Estados para a efetiva garantia da igualdade de direitos, para a proteção contra qualquer forma de discriminação negativa ilegítima e para o respeito à diversidade. O arcabouço jurídico deverá ser o invólucro a oferecer guarida para as ações de promoção da igualdade racial, a despeito dos eventuais movimentos sociais e/ou políticos contrários. Esta ordem precisa prever incentivos positivos e negativos, de forma a

respaldar medidas que promovam a diversidade e sancionem os perpetradores contumazes de atitudes racistas e discriminatórias.

Por fim, a cooperação internacional deve ser um elemento propulsor da promoção da igualdade racial e do apreço à diversidade em todas as partes do mundo. O endosso a uma Cultura de Paz e Direitos Humanos, capaz de instituir a convivência harmoniosa entre seres humanos, Estados e Nações e pautada na resolução não violenta dos conflitos será a base para a segurança internacional e para a erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e intolerâncias correlatas. Para isso, os Estados precisam investir no fortalecimento dos sistemas regionais e universais de promoção e proteção dos direitos humanos em geral e dos direitos de grupos étnico-raciais vítimas de discriminação em particular. O direito internacional deverá estabelecer a natureza e extensão do direito à identidade, prover a comunidade internacional dos meios para dirimir conflitos decorrentes da convivência entre culturas distintas e amparar as vítimas em todas as situações.

A promoção da igualdade racial e do combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas não consiste de um tema simples, mas de um objetivo complexo, tão diverso quanto a própria diversidade humana. Conflitos e dissensões emergirão, mesmo entre aqueles e aquelas que comungam do mesmo ideal de fraternidade. O desafio proposto, portanto, será o estabelecimento dos mecanismos sócio-institucionais mais adequados para a regulação da vida social em conformidade com princípios e valores de profundo respeito à dignidade humana em todas as suas manifestações étnico-raciais, culturais e religiosas.

Señor Mario Ellington, Comisión Presidencial contra el Racismo y contra la Discriminación:
“CONTEXTO DE LA DISCRIMINACION RACIAL EN GUATEMALA”

Desde mediados de los años ochenta, Guatemala ha venido construyendo un proceso político que tiene como propósito principal superar las formas de gobierno autoritarias que han dominado en el país prácticamente desde la declaración de independencia en 1821. La democratización política ha traído importantes avances en cuanto al ejercicio de derechos políticos y libertades fundamentales, y esto a su vez ha provocado la consolidación de instituciones como medios de comunicación independientes del gobierno, el tribunal electoral, la corte de constitucionalidad y la procuraduría de derechos humanos.

Los Acuerdos de Paz han contribuido a ese proceso gradual de democratización política del país, incorporando temas tales como la necesidad de un desarrollo económico social equitativo (elevando en particular el nivel de vida de las poblaciones pobres rurales), el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y la redefinición del papel del ejército y las fuerzas de seguridad en una sociedad democrática.

A pesar de estos importantes avances, Guatemala entra en el siglo XXI con la necesidad de definir una Visión de Nación que contribuya a crear una sociedad incluyente, plural y equitativa, y un estado democrático, concertador y con visión estratégica capaz de enfilar al país hacia nuevos derroteros de progreso, justicia y libertad. Esa Visión de Nación tiene necesariamente que partir de los logros de las últimas dos décadas (particularmente los Acuerdos de Paz), profundizándolos y dándoles una base más sólida para adecuarla a un mundo globalizado lleno de retos y amenazas, pero también de oportunidades.

El desafío de construir colectivamente una Visión de Nación tiene un carácter político, aunque con implicaciones culturales, sociales y económicas. Esto significa que es en la arena de la

institucionalidad política que debe debatirse y hacer realidad la Visión de Nación: en el seno los poderes del estado, de los poderes locales, de los partidos y movimientos políticos, y de las organizaciones de la sociedad civil que buscan incidir de manera diversa en las decisiones de política pública. Hay que reconocer en este sentido que no es posible reorientar a la Nación, sin una redefinición desde el Estado. Un nuevo tipo de Estado es el motor principal del cual depende la construcción de un nuevo tipo de Nación.

Quizás uno de los mayores avances en este sentido ha sido la vinculación entre el desarrollo humano, la libertad y la equidad. En esta línea, la construcción de las capacidades de la Nación, ha sido vista como un proceso que le permite a los seres humanos:

- Liberarse de todo tipo de discriminación (raza, origen nacional o étnico, género, religión)
- Liberarse de las carencias materiales y disfrutar de un nivel decente de vida;
- Asumir plenamente su libertad para desarrollarse y para hacer realidad la potencialidad humana de cada uno;
- Liberarse del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y de otros actos violentos;
- Liberarse de la injusticia y de las violaciones al imperio de la ley;
- Asumir plenamente su libertad para participar en la toma de decisiones, para expresar sus opiniones y para organizarse;
- Asumir plenamente la libertad de tener un trabajo decente, sin explotación ni abuso.

Guatemala es un país de contrastes sociales y diversidad cultural, con una población que rebasa los 11.2 millones de habitantes en el 2002,68 distribuidos en un territorio de 108,889 kilómetros cuadrados. La mayoría de su población el 60.6% vive en el área rural, mientras que el 39.4% vive en el área urbana. El 50 % de la población es de sexo femenino.⁶⁹ Más de la mitad de la población es menor de 18 años.

Guatemala se caracteriza por su diversidad étnica, multilingüe y pluricultural, con cuatro pueblos: maya, ladino, garífuna y xinka. Los mayas y ladinos son los grupos mayoritarios. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del año 2000 (ENCOVI 2000), un 40.5% de la población se identifica como indígena, mientras que un 59.5% se identifica como no indígena.⁷⁰ Históricamente el país se ha caracterizado por grandes desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales, que han provocado niveles de exclusión de amplios sectores de la población que no han tenido acceso a oportunidades de desarrollo.

68. Según el Censo de Población del 2002, Guatemala tiene una población de 11,237,196 personas. Ver: Instituto Nacional de Estadística (INE), Población y locales de habitación particulares censados según departamento y municipio (cifras definitivas), Guatemala, febrero 2003.

69. Estimaciones para el año 2000, citado en SEGEPLAN, Política de Desarrollo Social y Población, Guatemala, abril 2002, p. 10

70. INE, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2000-2001, Guatemala, 2001.

Según los datos de la ENCOVI 2000, el 56.19% del total de la población vive en condiciones de pobreza, alrededor de 6 millones 400 mil personas son pobres y un 15.69% de los guatemaltecos subsisten en condiciones de pobreza extrema, alrededor de 1 millón 800 mil personas son extremadamente pobres.⁷¹ Estas condiciones de pobreza y exclusión social constituyen uno de los mayores obstáculos para poder avanzar en el desarrollo del país.

Las familias afectadas por la pobreza no pueden satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, lo cual se refleja en los niveles de desnutrición que afecta principalmente a los niños, niñas y mujeres; tampoco pueden satisfacer otras necesidades básicas como vivienda, vestuario y recreación, ni tienen acceso a servicios básicos de salud y educación. La población rural y los pueblos indígenas han sido excluidas del acceso a la salud, educación y a las posibilidades de desarrollo en general. La desnutrición, las enfermedades diarreicas y respiratorias, la falta de vivienda adecuada y de servicios básicos afecta a miles de familias pobres, tanto rurales como urbanas. El nivel promedio de escolaridad del país no supera los 4.3 años de educación, el analfabetismo afecta al 31.7% de la población mayor de 14 años, principalmente a las mujeres indígenas. Las posibilidades de recreación, deporte y esparcimiento cultural son mínimas para la gran mayoría de la población; son muy pocas las instalaciones, infraestructura, programas y recursos disponibles por el Estado para su fomento y apoyo.

La sociedad guatemalteca transita por situaciones difíciles y complejas de violencia, autoritarismo, intolerancia y exclusión social, que para ser superadas se requiere de un esfuerzo concertado entre los sectores con poder económico y político, para que se de prioridad a la problemática social y el interés común; así como de una activa y positiva participación ciudadana para avanzar en la construcción de una nación intercultural y democrática, que en la construcción de la paz busque su propio desarrollo, reconozca su diversidad y promueva una cultura de respeto a los derechos humanos de todas y todos los guatemaltecos.

EL ESTADO DE GUATEMALA Y LA LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS: MAYAS, GARIFUNAS Y XINKAS.

ACCIONES Y LOGROS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Las actitudes discriminatorias constituyen ingredientes de la vida cotidiana y conforman, en su conjunto, una conducta colectiva tenaz, invisible a la vigilancia policíaca, pero que golpea y lacera a la víctima discriminada, por cuanto se refieren al origen étnico o social, la posición económica, lugar de residencia (campo o medio rural y urbano marginal), condición de la mujer en el desempeño de profesión, oficio, ocupación ó negocio, edades; asimismo, al no estar en las esferas gubernativas o burocracia pública, el aspecto salarial, la práctica de usos, costumbres, formas de organización social, sistema normativo, forma de hablar, expresión no castellana o española del lenguaje y dicción, etc.

Es en las esferas anteriores en las que la discriminación oral, actitudinal o social se manifiesta cotidianamente en la calle, mercados, estadios, servicio urbano o extraurbano de transporte, fiestas o uso de servicios públicos, especialmente espacios de recreación o administración, (restaurantes, comedores, discotecas, etc.).

71. INE, Perfil de la Pobreza en Guatemala, Guatemala, mayo del 2002, pp. 16-18.

En consecuencia, esta práctica usual y diaria es lo que podríamos denominar la COTIDIANIDAD del RACISMO y DISCRIMINACIÓN en Guatemala.

Ante la situación anterior (DE HECHO...OBJETIVAMENTE O EN LA REALIDAD SOCIAL) se aclara que el Sistema Jurídico Nacional no permite menoscabar los derechos de ningún guatemalteco, salvo las excepciones que la misma ley establece.

Es evidente, socialmente, que las diferencias estructurales entre sectores, grupos o personas en Guatemala, es un hecho innegable. Ante esta situación todas las Constituciones establecen o han establecido el PRINCIPIO DE IGUALDAD que en el caso de la Constitución Política actual está contenido en el artículo 4°.

El Estado de Guatemala y el gobierno de la República relacionando su función con los otros organismos de estado a partir del año 2002 y con mayor énfasis en el último año han trazado una estrategia para combatir la DISCRIMINACIÓN y el RACISMO con diversas medidas institucionales, legislativas y gubernamentales traducidos en mecanismos efectivos que pretenden y buscan combatir la DISCRIMINACIÓN que se da contra los pueblos indígenas en Guatemala, los más importantes son las siguientes:

1. Difundir por todos los medios el contenido de la CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL; documento que en los discursos oficiales se ha tenido presente y se ha privilegiado su aplicación.
2. Se emitió, a instancias del Organismo Ejecutivo, la Reforma al CODIGO PENAL (Decreto Legislativo número 57 –2002 del Congreso de la República) para tipificar la DISCRIMINACIÓN como delito; el cual se encuentra vigente.
3. Búsqueda de consenso entre las organizaciones indígenas representativas para el nombramiento de la COMISIÓN PRESIDENCIAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS que se concreta, por acuerdo gubernativo, en el 2002.
4. Elaboración de una política pública contra la DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO que tiende a incidir en todas las acciones estatales y gubernamentales.
5. En la reforma al Código Penal (Decreto 57–2002) incluir o abarcar la temática de la DISCRIMINACIÓN Y RACISMO en los ámbitos sociales de GÉNERO, CULTURA Y DERECHOS HUMANOS.
6. Emisión del Decreto Legislativo 81–2002, LEY DE PROMOCION EDUCATIVA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN.
7. Apoyo del erario nacional, a través del Ministerio de Finanzas, para la COMISIÓN PRESIDENCIAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE GUATEMALA.

8. Emisión de la LEY DE IDIOMAS por el Congreso de la República (Decreto Legislativo 19 – 2003), en congruencia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo e impulso y reconocimiento de las Lenguas Mayas e Indígenas de Guatemala.

9. Proporcionar amplia libertad y facilidades al Relator especial de NACIONES UNIDAS sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Doctor Rodolfo Stavenhagen; y al Relator especial sobre Racismo, Discriminación y formas conexas de intolerancia, Dr. Doudou Diene, en sus respectivas visitas a Guatemala y aceptación de sus recomendaciones.

10. A la fecha, tres sentencias y resoluciones administrativas sancionando actos de discriminación contra personas indígenas.

LA COMISIÓN PRESIDENCIAL CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y EL RACISMO CONTRA LOS PUEBLOS INDIGENAS EN GUATEMALA.

Acuerdo Gubernativo 390-2002
08 de octubre de 2002

Integrantes con base a un aspecto de pluralidad y pluriculturalidad:

Ricardo Cajas Mejía.	Coord.	(Maya)
Blanca Estela Alvarado de Saloj		(Maya)
José Francisco Calí Tzay		(Maya)
Mario Gerardo Ellington Lambe		(Garífuna)
Ramiro López Ramírez		(Xinka)

Fecha de toma de posesión: 13 de enero de 2003.

Funciones

a) Asesorar y acompañar a las distintas instituciones y funcionarios del Estado, así como a las instituciones privadas, para desarrollar mecanismos efectivos en el combate a la discriminación y el racismo que se da contra los pueblos indígenas en Guatemala.

b) Formular políticas públicas que garanticen la no discriminación y el racismo contra los indígenas y dar seguimiento a su ejecución.

c) Monitorear las políticas de las instituciones privadas y sugerir criterios a adoptar para afrontar positivamente el problema de la discriminación.

d) Actuar como enlace entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Organismo Ejecutivo en materia de discriminación y racismo.

e) Llevar registro de denuncias de casos de racismo y discriminación, y canalizarlos a las instituciones competentes.

- f) Presentar al Presidente de la República informes semestrales sobre el avance del respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales serán públicos.
- g) Elaborar informes que el Estado de Guatemala deba presentar en materia indígena ante organismos internacionales.
- h) Impulsar campañas de sensibilización ciudadana en contra de los actos de discriminación.
- i) Gestionar y administrar la cooperación nacional e internacional para el cumplimiento de sus funciones.
- j) Coordinar acciones a nivel nacional con organizaciones de los pueblos indígenas interesadas en la temática de la Comisión para definir políticas y acciones de Gobierno de la República en el ámbito internacional referente a los derechos de los pueblos indígenas.
- k) Otras que le determine el Presidente de la República.

PROPUESTAS PARA LA ELABORACIÓN DE LA CONVENCION INTERAMERICANA EN MENCIÓN:

Debe ser:

- Inclusiva
- Concisa
- Clara
- Operativa

Además, debe reconocer y respetar las conquistas mínimas logradas en instrumentos internacionales; por lo tanto esta convención tiene que superar y aportar en aspectos que no han sido abordados.

Que reconozca y se fundamente en la diversidad de investigaciones, estudios, estadísticas, datos, aportes científicos, teóricos, que en la historia y en los últimos años se han realizado y se realizan con relación al fenómeno social del racismo y la discriminación, debiendo estimular el seguimiento de los mismos.

Sumamente inclusiva; debe darle participación a todos los sujetos que perciben y sienten ser víctimas de racismo y discriminación, respetando todas las formas de auto identificación, por lo tanto, para futuras discusiones las representaciones de los grupos o pueblos afectados debe ponerse énfasis.

Matice todas las formas, manifestaciones, percepciones y aristas del racismo y la discriminación (discriminación estructural, institucional, legal, interpersonal, social, económica, entre otros.).

Llame a la responsabilidad de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra el racismo y la discriminación: gobiernos, empresarios, sociedad civil, organizaciones de afrodescendientes, organizaciones indígenas, iglesias, universidades, organizaciones de trabajadores, de consumidores, etc.

Debe ser una convención operativa:

Establezca que los Estados deben formular políticas públicas, leyes, programas y acciones; y crear instituciones con asignación presupuestaria para atención de la problemática del racismo y discriminación; además que se soliciten planes operativos para el cumplimiento.

Debe ordenar el cumplimiento de las leyes vigentes relacionadas a la lucha contra la discriminación (perceptivas y proscriptas).

Que contribuya a la creación o ampliación de espacios concretos de participación Política en toma de decisiones a nivel de los Estados para Afrodescendientes, Pueblos Indígenas y grupos vulnerables.

II. Modelos internacionales – Fuente de una Convención Interamericana

II. International Models – Source of an Inter-American Convention

Presentaciones / Presentations

Ms. Zakiya Carr-Johnson, Technical Advisor to the Social Inclusion Trust Fund, Inter-American Development Bank: “IDB Social Inclusion Trust Fund”

Please refer to Annex III for Ms. Carr-Johnson’s presentation.

Señora. Gay J. McDougall, Experta independiente de las Naciones Unidas sobre Asuntos de Minorías: “Manifestaciones de racismo, discriminación e intolerancia abordadas o no abordadas en los instrumentos vigentes”

Good afternoon. It is a pleasure and an honor to be here. I would like to thank you for inviting me to speak to you today about the text you are drafting of the Inter-American Convention against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance.

I will speak about the text of the Convention in my capacity as the United Nations Independent Expert on Minority Issues. In so doing, I will also rely on my former experiences as an Independent Expert on the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), a UN position that I held from 1998-2002. In particular, I would like to suggest some unique opportunities that I see for linking CERD’s work with this parallel regional Convention, which will focus on the multiple forms of discrimination that characterize the complex experience of racism in this hemisphere.

Because much of the discussion to date has focused on the overall value of a new regional Convention to address discrimination and intolerance, I would like to explore more specific approaches that could guide this working group in preparing a first draft of a new Inter-American Convention. In particular, my recommendations today focus on a potential framework for the Convention, as I believe we are now at the stage where concrete textual recommendations will help crystallize the scope of the project that lies before us.

My textual suggestions are grouped into three sections. I will first recommend that the Convention's preambular paragraphs include broad principles and reaffirmations of the key agreements upon which this Convention is based. Second, I will recommend that the Convention's operative paragraphs frame broad non-discrimination provisions within the unique context of discrimination, exclusion and violence as it is experienced here in the Americas. These operative paragraphs must consider the contours and impact of specific rights violations, the intended beneficiaries of rights, and corresponding state obligations to create equality for all. And third, I will also recommend that the Convention establish a new institutional mechanism to combat racism, racial discrimination, xenophobia, anti-Semitism and intolerance. Here, then, is my own three-part outline for a draft Convention.

Preambluar paragraphs:

The Convention's preambular paragraphs should begin by acknowledging our hemisphere's shared history of conquest, colonization and slavery. The Convention should emphasize that the prevailing discriminatory attitudes of these eras have been fully and robustly rejected. But it is not enough for governments to reject the past. They also have an enduring legal obligation to remedy past injustices through concerted actions and affirmative structures that build equality and diversity at all levels.

The Convention should also establish a modern, twenty-first century legal commitment to social inclusion. In so doing, it should make note of the costs of social exclusion and the benefits of diversity, and provide an explicit reference to the relationship that exists between poverty and discrimination.

The Convention should reaffirm the anti-discrimination guarantees put forth within the Inter-American system, including those in the American Convention on Human Rights, the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights ("Protocol of San Salvador"), the American Declaration of the Rights and Duties of Man, and the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women (Convention of Belém do Pará).

The Convention should reaffirm the global guarantees of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), as well as the authoritative work of CERD. It should invoke the obligations made under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. It should further reaffirm the anti-discrimination provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on Economic, Social, and Cultural Rights, and the Convention on the Rights of the Child. It should also reaffirm the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. These texts provide the legal framework for anti-discrimination efforts worldwide, but they must then be adapted to the particularities of the Americas.

Finally, the Convention should also reaffirm the commitments made at the United Nations World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance in Durban, South Africa, and at the Regional Conference for the Americas in Santiago, Chile.

Operative paragraphs:

a) Defining Rights and Obligations:

The Convention should adopt the ICERD's definition of racial discrimination, namely "any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, color, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life."

The Convention should also take CERD's General Recommendations as guidance, especially their consideration of contemporary manifestations of racism and of the diverse nature of the groups and individuals that must find protection under a legal text of this nature. These groups and individuals should include indigenous peoples and other minorities, including African descendants. In addition, the Convention should address discrimination based on language, religion, and nationality. The rights of non-citizens must be protected as defined in CERD's General Recommendation XXX.

The Convention should explicitly guarantee the full panoply of minority and indigenous rights, noting the collective nature of those rights. This holds importance for securing the collective land claims of both indigenous and Afro-descendant groups, for the promotion and protection of issues relating to identity and visibility, and for the informed collective participation of these groups in decisions that affect their rights and resources.

The Convention must also recognize that some persons experience multiple forms of discrimination due in particular to their sex, gender expression, sexual orientation, or as a result of a physical or mental disability. When combined with discrimination based on race, color, descent, national or ethnic origin, language, religion, indigenous or minority status, or nationality, these multiple forms of discrimination are powerful forces for exclusion that leave communities vulnerable to extreme violence and neglect. And much of that violence has become institutionalized – even socially acceptable – due to prevailing stereotypes or cultural beliefs that rob multiply disadvantaged communities of their personality and human dignity.

The Convention must also require states to collect data on socio-economic status, disaggregated by each of the protected categories of individuals and groups to determine who within their societies is suffering more directly from discrimination, exclusion or intolerance. Statistics on hate crimes should also be collected. These obligations to collect disaggregated data shall in no way be considered a violation of the right to equality or non-discrimination, provided the data is collected on the basis of voluntary identifications and not on any other assumptions that allow governments to ascribe identities to particular communities without their consultation or agreement.

The Convention should recognize that in certain circumstances guarantees of non-discrimination alone are insufficient to address deeply entrenched societal inequalities. Therefore, the Convention should reaffirm states' obligations, as elaborated by the ICERD, to take affirmative measures to secure the adequate advancement of certain groups or individuals when such measures are necessary to ensure the equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. This shall not be deemed racial discrimination so long as the measures do not establish separate rights for different groups and so long as they are discontinued once they are no longer necessary.

b) Establishing a Commission:

The Convention should establish a Commission Against Racial Discrimination, comprised of both representatives of OAS Member States and independent experts. The Commission's task should be to combat racism, racial discrimination, xenophobia, anti-Semitism and intolerance throughout the region of the OAS, and from the perspective of the promotion and protection of human rights. The Commission's mandate should cover all necessary measures to combat violence, discrimination, prejudice and inequality faced by each of the protected categories of individuals and groups. The Commission should carry out this work by promoting and protecting civil, cultural, economic, political, and social rights, and by considering the effects of multiple forms of discrimination.

This Commission should be modeled on the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) and the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC).

The Commission should carry out a variety of functions, which may entail a country focus, work on general themes, or broad promotional activities which could be undertaken in conjunction with civil society. It should monitor all forms and manifestations of racial discrimination in countries and with respect to trends across the region. For example, the Commission and its secretariat should monitor evidence of discrimination in employment, housing, land ownership and use, access to credit, infrastructure, and educational achievements. Trends should be identified with respect to racist crimes, bias in the criminal justice system and access to justice.

The Commission should issue periodic reports on its factual findings and analyses, along with general policy recommendations. It should make suggestions and proposals to countries and should have the capacity to provide technical assistance to implement the recommendations of the Commission as well as those of CERD and other relevant bodies. It should also provide technical assistance to countries in preparing their periodic reports to CERD.

The Commission should undertake country visits to monitor racial discrimination throughout the region. All OAS Member States should issue standing invitations for Commission visits.

With respect to its thematic work, the Commission should study themes which are particularly important in combating racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance, as well as effective approaches on specific issues, such as criminal justice, national legislation, the internet, counter terrorism, and racism in the political discourse.

The collection of reliable, objective and comparable data should be one of the core functions of the Commission and its secretariat. Collection of data broken down by protected categories of individuals and groups is crucial to shaping sound policies against racism and racial discrimination and promoting equal opportunities. The Commission should consult on this issue with international agencies, NGOs, national universities and specialized bodies dedicated to combating racism and racial discrimination. It should undertake a mapping exercise giving an overview of the existing legal and practical framework for data collection in the OAS Member States.

The Commission should identify best practices both from within countries in the region and more broadly, and it should disseminate this information to the widest possible audience. It should promote awareness of the problem of discrimination, and should serve as a resource for individuals whose rights have been violated. It should engage with civil society whenever appropriate.

I would like to pause here to offer two important distinctions. First, I would like to stress that this Commission would not have a mandate to receive individual petitions regarding specific cases of human rights violations. This function has been expertly carried out by the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. The proposed Commission under this new Convention would not duplicate this function.

Second, in my view, based on several years of work in reviewing state compliance reports under the ICERD, the proposed Commission should not require that Member States file compliance reports. Instead, it should strengthen reporting opportunities under the existing human rights reporting mechanisms of the ICERD.

The new Commission must also mainstream a gender analysis in all areas of its work. This will be crucial, as discrimination, violence and exclusion are experienced differently by women and men, girls and boys. ICERD has adopted useful recommendations to help countries identify and report on the gendered nature of racial discrimination.

Commission members should be elected by the General Assembly of the Organization of American States. The Commission's independent experts should be appointed on the basis of their high moral authority and expertise or research in the fields of racism, racial discrimination, xenophobia, anti-Semitism and intolerance. These experts should serve in their individual capacities, and should be independent and impartial in fulfilling their mandates. The members of CERD from OAS member countries should sit on the Commission in an *ex officio* capacity. The Commission should be comprised of an equal number of men and women with careful consideration given to the overall diversity of the body.

The Commission should be staffed by a secretariat, the Anti-Racism Monitoring and Advice Unit, of a size and professional character that is adequate to accomplish the Commission's work.

In conclusion, I hope this intervention today provides an opportunity for us to stop and think about the broad framework and particular textual references that are needed if this Convention is to become a meaningful and efficient mechanism for addressing the unique manifestation of discrimination and intolerance in the Americas. This drafting committee must include broad principles and reaffirm the key texts upon which the new Convention is based. Significant work is also needed to clarify definitions, identify beneficiaries of rights, and outline corresponding state obligations within the Americas. And the establishment of a new institutional mechanism to combat racism, racial discrimination, xenophobia, anti-Semitism, and intolerance should also be established and its powers defined in the text of the Convention as a means of entrenching the rights and obligations contained in the document.

Thank you very much for inviting me to appear before you today and to share my views on this important matter.

Dr. Ariel Dulitzky⁷² Especialista Principal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y asesor del Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y sobre la Discriminación Racial: Algunas reflexiones sobre una futura convención interamericana contra la discriminación racial y todas formas de discriminación

La identidad de las Américas no puede dissociarse de su carácter multirracial, pluriétnico, multicultural y pluralista. La amplia diversidad de nuestras sociedades constituye una de nuestras características determinantes. Sin embargo, con frecuencia la historia y el presente de nuestro hemisferio se ha caracterizado por el racismo, la discriminación racial, étnica y de género, la xenofobia y formas de intolerancia^{73/}. América Latina es la región más desigual en el mundo desde el punto de vista de distribución de la riqueza^{74/}. La discriminación y la intolerancia todavía persisten en la región y continúan siendo causa de sufrimientos, desventajas y violencia, así como de otras violaciones graves de los derechos humanos, en perjuicio de sectores sociales particularmente marginalizados como los indígenas, los afrodescendientes, los migrantes, las mujeres, los desplazados, los discapacitados. La garantía de igualdad ha sido reconocida como una clave para el desarrollo y la erradicación de la pobreza a nivel global.^{75/} Frente a este cuadro se deben buscar soluciones jurídicas creativas para responder a estos desafíos y la nueva Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia indudablemente representa una de las mejores oportunidades para que los Estados miembros de la OEA articulen consensos sobre una política continental antidiscriminatoria.

La no-discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio fundante, básico, general y fundamental relativo a la protección internacional de los derechos humanos.^{76/} La indisolubilidad entre respeto a los derechos humanos y la no-discriminación, aparece plasmado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde los Estados miembros proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.^{77/} La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión o la CIDH) ha indicado que el

72 Especialista Principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones de esta presentación son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la responsabilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni de la Organización de los Estados Americanos.

73 Véase Declaración de la Conferencia Regional Preparatoria para las Américas para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia A/CONF.189/PC.2/7, 24 de abril de 2001.

74 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concluyó que América Latina y el Caribe no logró mejorar su situación distributiva durante los años noventa, que el 10% de la población con mayores ingresos logró aumentar su participación en el ingreso total de la región y el 40% de los hogares más pobres fueron los más afectados por las crisis económicas de la región. Para la CEPAL, América Latina se mantiene como la región más desigual del mundo en cuanto a ingresos. CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2000-2001, págs. 17 y sigs. y 67 y sigs.

75 Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, Punto Número 6, 18 Septiembre 2000.

76. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 8, No discriminación, párr. 1.

77. Artículo 3 inciso 1. (El resaltado nos pertenece). Ver asimismo el artículo 45 (Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica) (El resaltado nos pertenece).

principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una base fundamental^{78/} del sistema de protección de los derechos humanos instaurado por la OEA.^{79/} Como reafirmación de este principio, la Carta Democrática Interamericana señala que:

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.

El régimen internacional de derechos humanos en definitiva ha sido creado y funciona sobre la premisa básica de la igualdad entre todos los seres humanos, por lo que todas las discriminaciones se encuentran precluidas del mismo. Los principios de no discriminación y de igual protección de la ley sirven como bases fundamentales de los principales instrumentos normativos del sistema internacional de protección de los derechos humanos.^{80/} En una opinión consultiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte Interamericana o la Corte) hizo notar que:

[1]a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.^{81/}

En definitiva, la igualdad y la no-discriminación revisten un carácter de principio fundamental que subyace en todo el sistema internacional de los derechos humanos. Su negación implicaría la negación misma de este sistema en su totalidad. Tal es la magnitud de este principio fundamental que no sorprende que los Estados miembros de la OEA finalmente hayan consensuado avanzar de manera decidida en la adopción de un instrumento integral que les facilite el combate a este flagelo que aún afecta a nuestras sociedades. En las próximas sesiones, de manera humilde presentaremos algunos de los lineamientos que esperamos puedan contribuir a los debates de la Organización.

78. CIDH, Informe N° 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala, 19 de Enero de 2001, párr.36.

79. CIDH. Consideraciones sobre la Compatibilidad de las Medidas de Acción Afirmativa Concebidas para Promover la Participación Política de la Mujer con los Principios de Igualdad y No Discriminación, Sección A, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, Capítulo VI (en adelante CIDH, Consideraciones sobre la Compatibilidad).

80. Idem.

81. Corte IDH, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55 (en adelante OC-4/84).

1. EL ALCANCE DE LA NUEVA CONVENCIÓN

a. Definición de discriminación y alcance de la nueva Convención

Aun cuando ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos definen que se entiende por discriminación, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Humanos han tomado como base las definiciones contenidas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial^{82/} y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer^{83/} para sostener que:

discriminación es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.^{84/}

Una definición similar ha sido adoptada en el ámbito interamericano en el artículo I.2.a. de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad al disponer que

82. El artículo 1 de la Convención estipula: En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

83. El artículo 1 de la Convención indica: A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

84. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala, 19 de enero de 2001, párr. 32. Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, citada, párr. 7. Ver, asimismo, Convenio (No. 111) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación: A los efectos de este Convenio, el término "discriminación" comprende: a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza: 1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o d) Colocar a una persona o a un grupo de personas en una situación incompatible con la dignidad humana.

El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Estas definiciones tienen la particularidad de abarcar los distintos fenómenos que caracterizan la discriminación. Dado el objetivo amplio de la nueva Convención interamericana, cualquier definición que se inserte debería al menos seguir estos precedentes internacionales.

La prohibición de discriminación proscribía aquella situación en la que por algunos de los motivos prohibidos una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable, es decir la que tenga por objeto directo tal discriminación. Pero allí no se agotan los supuestos, ya que la prohibición de discriminación debería abarcar también las acciones u omisiones que tengan un resultado o efecto discriminatorio aun cuando en su apariencia tal acción u omisión sea neutral. Esta situación ha sido denominada discriminación indirecta o efecto discriminatorio. La nueva Convención, podría tomar por ejemplo la definición de lo que se entiende por discriminación indirecta o aquella que tiene un efecto discriminatorio que se encuentra en la Directiva 2000/43/CE del Consejo de Europa que en su artículo 2 apartado 2 estipula que existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios^{85/}.

Al hablar de la discriminación, se suele distinguir también entre la discriminación de *iure* o legal, y la discriminación de *facto* o de hecho. La definición de discriminación debe abarcar finalmente aquella que tiene su origen en normas jurídicas cuyo objeto o resultado sea el de establecer distinciones entre personas igualmente situadas. Además, la prohibición de discriminación debería comprender los supuestos en los que aún ante la inexistencia de una ley o una política discriminatoria, en los hechos existe discriminación. La discriminación de *facto* o de hecho, ha sido jurisprudencialmente reconocida como cubierta por la misma prohibición que la discriminación de *iure*^{86/}.

La definición y las obligaciones que asuman los Estados al mismo tiempo debe dejar claro que la prohibición de la discriminación y la obligación de garantizar el goce igualitario de los derechos a todas las personas debe abarcar todos los derechos sean estos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales^{87/}.

85. Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, Diario Oficial n° L 180 de 19/07/2000 p. 0022 - 0026.

86. Sin embargo, la jurisprudencia ha sostenido que la simple demostración de estadísticas sobre ciertas disparidades no es suficiente para probar que existe discriminación en un caso concreto, por lo que es indispensable aportar prueba concreta con relación al caso particular de que se trata. CIDH, Resolución N° 23/89, caso 10.031, Estados Unidos, 28 de septiembre de 1989, párr. 41 y 45.

87. Ver en este sentido, artículo 5 de CERD

b. Acciones afirmativas

El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por los tratados.^{88/} La Corte ha dicho que "tales distinciones pueden ser un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran".^{89/} Estas medidas son perfectamente compatibles con las disposiciones convencionales.^{90/}

La exclusión de la discriminación no se detiene en la mera prohibición sino que abarca el propósito de terminar con la histórica situación de inferioridad padecida por la población tradicionalmente discriminada. Por ello, distintas Convenciones particulares como la relativa a la discriminación contra la mujer, la de discriminación racial, las interamericanas contra la violencia contra la mujer o la discriminación contra las personas con discapacidad autorizan medidas positivas dirigidas a corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva dichos grupos sociales.

En este sentido, se puede citar la Convención Internacional para la Eliminación de Todas formas de Discriminación Racial que indica en su artículo 1 inciso 4:

Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.^{91/}

El artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer también provee que medidas de carácter temporal que sean adoptadas por los Estados "encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerarán discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañarán, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato."

El Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha definido estas medidas de manera amplia, incluyendo "una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la

88. Ver Comité, Observación General No. 18, párr. 3.

89. La Corte específicamente ha indicado, por ejemplo, que "en razón de las condiciones en las que se encuentran los niños, el trato diferente que se otorga a los mayores y a los menores de edad no es per se discriminatorio, en el sentido proscrito por la Convención. Por el contrario, sirve al propósito de permitir el cabal ejercicio de los derechos reconocidos al niño." Opinión Consultiva, OC-17/02, op.cit., párr. 54.

90. CIDH, Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la Compatibilidad, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18 supra, párrafo 10.

91. Ver asimismo artículo 4 incisos 1 y 2 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo 2 inciso b.

asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas.”^{92/}

Las acciones afirmativas corresponden a políticas que se impulsan respecto de ciertos grupos que históricamente han sido postergados, perjudicados y que se encuentran en desventaja. Ante tal situación la política parte del presupuesto de que no basta una mera institucionalidad que garantice la igualdad de oportunidades, sino que se requiere un impulso mayor, un trato especial o privilegiado.^{93/} En este sentido, la nueva Convención debería establecer al menos que las políticas de acción afirmativa y promoción de la igualdad no constituyen discriminación. Al mismo tiempo, debería especificar, que en ciertos casos, tales políticas no solamente son permisibles sino que su adopción es requerida a fin de garantizar plenamente el principio de igualdad^{94/}.

c. Ámbito de aplicación

La definición que adopte la futura Convención así como las obligaciones que establezca con respecto a los Estados, debe dejar claro que abarca tanto el ámbito privado como el público. Como es bien conocido, muchos aspectos de la discriminación ocurren en ámbitos privados, tales como el mercado laboral que traen consecuencias que se extienden a todas las esferas de la vida social, económica, política, cultural de un país.

En el marco regional interamericano, tanto la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "Convención De Belen Do Para" en sus artículos 1, 2.1, 3 y 8.c, como la Convención Interamericana Para La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Personas Con Discapacidad, en artículo III extienden el ámbito de cobertura al espacio privado^{95/}.

La práctica de los órganos de supervisión de derechos humanos también ha entendido que la prohibición de la discriminación alcanza tanto el ámbito público como privado. Así el Comité de Derechos Humanos ha indicado que en virtud del derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, amparado por el artículo 26, los Estados deben tomar medidas contra la discriminación por agentes públicos y privados en todos los ámbitos^{96/}.

d. Los motivos prohibidos de discriminación

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contienen un catálogo de criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar. Los artículos 2 y 26 del Pacto prohíben la discriminación motivada en la raza,

92. Comité de la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General 25, “Medidas de Carácter Temporal,” UN Doc.CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1, 30 (2004), párr. 22.

93. Rodolfo Figueroa, Igualdad y Discriminación, pág. 36.

94. Convención Internacional contra la Discriminación Racial, artículo 2.2

95. Textualmente indica que los Estados deben adoptar: Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas.

96. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 28, párr. 31 y CEDAW, Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter.

color, sexo,^{97/} idioma^{98/}, religión,^{99/} opiniones políticas^{100/} o de cualquier índole, origen nacional^{101/} o social, posición económica, nacimiento- y un criterio genérico –cualquier otra condición social^{102/} que permite afirmar que no se trata de una norma taxativa.^{103/} El artículo 1.1 de la Convención Americana reconoce de modo no taxativo algunos criterios prohibidos de discriminación.^{104/} Entre ellos menciona de raza,^{105/} color, sexo,^{106/} idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional^{107/} o social posición económica.^{108/}, nacimiento o cual otra condición social.^{109/}

97 Comité, S.W.M. Broeks v. The Netherlands, Communication No. 172/1984, F.H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands, Communication No. 182/1984. S. Aumeeruddy-Cziffra and 19 Mauritian women v. Mauritania, Communication No. R.9/35/1978. Ato del Avellanal v. Peru, Communication No. 202/1986, Hendrika S. Vos v. The Netherlands, Communication No. 218/1986, Pauger v. Austria, Communication No. 415/1990, A.P.Johanes Vos v. The Netherlands, Communication No. 786/1997.

98 Comité, Dominique Guesdon v.France, Communication No 219/1986; e Ives Cadoret y Hervé Le Bihan v. France, Communications Nos. 221/1987 y 333/1988 y Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada, Communications Nos. 359/1989 y 385/1989. Ver también artículo 27 (En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma). Ver Fernand de Varennes, Language, Minorities and Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, pág. 68 y sigs.

99 Comité, Singh Bhinder v. Canada, Communication No. 208/1986 y Arie Hollis Waldman (Initially represented by Mr. Raj Anand from Scott & Ayles, a law firm in Toronto, Ontario) v. Canada, Communication No. 694/1996,

100 Comité, Stalla Costa v. Uruguay, Comunicación No. 198/1985.

101 Comité, Josef Frank Adam v. The Czech Republic, Communication No. 586/1994.

102 Comité, Ibrahim Gueye et al. v. France, Communication No. 196/1983.

103 El artículo 2 usa el término “distinción”, pero de los trabajos preparatorios se demuestra que se usa como sinónimo de discriminación.

104 El Juez Piza en su voto separado en la Opinión Consultiva OC-4 sostuvo que el carácter no taxativo de esta enumeración encuentra su sustento en el propio lenguaje de la Convención que utiliza en español (sin discriminación alguna), portugués (sem discriminação alguma), inglés (without any discrimination) y francés (sans distinction aucune), cit, párr. 12.

105. CIDH, William Adreus contra Estados Unidos, Caso 11.139, Informe No. 57/96, 6 de diciembre de 1996, párr. 174, Informe No, 37/02, Petición 12.001, Simone André Diniz, Brasil, 9 de octubre de 2002 (admisibilidad).

106. CIDH, María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala, Caso 11.625, Informe No. 4/01, 19 de enero de 2001; CIDH, Maria da Penha Maia Fernandes contra Brasil, Caso 12.051, Informe No. 54/01, 16 de abril de 2001, párr. 2, 51 y 56, María Merciadri de Morini contra Argentina, Caso 11.307, Informe No. 103/01 (solución amistosa); CIDH, María Mamérita Mestanza Chávez contra Perú, Caso 12.191, Informe No. 66/00 (admisibilidad), 3 de octubre de 2000, Informe No. 73/01, Caso 12.350, Bolivia, de 10 de octubre de 2001 (admisibilidad), Informe No. 51/02, Petición 12.404, Janet Espinoza Feria y otros, Perú, 10 de octubre de 2002 (admisibilidad), y Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, cit, párr. 67.

107. Informe N° 51/96, Caso 10.675, Estados Unidos, 13 de marzo de 1997.

108. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), 10 de agosto de 1990, párr. 22, en lo referido a si se aplicaba el requisito de agotar los recursos jurídicos internos a un indigente. La Corte estimó que si la posición económica de una persona (su indigencia) le impide hacer uso de los recursos internos “porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica”.

109 CIDH, James Terry Roach y Jay Pinkerton contra Estados Unidos, Caso 9.647, Informe No. 3/87, 27 de marzo de 1987; CIDH, Andrés Aylwin Azócar y otros contra Chile, Caso 11.863, Informe No. 137/99, 27 de diciembre de 1999.

Estas categorías proscritas a los efectos del principio de no discriminación no son un número cerrado.^{110/} En todos los instrumentos internacionales la cláusula de no discriminación enumera las categorías antedichas y luego agrega una frase que denota que la enumeración es meramente ejemplificativa.^{111/} Esto se compadece con el desarrollo progresivo de nuestra disciplina. Así, aunque la preferencia sexual no es una de las categorías especialmente nombradas, en la sentencia del caso Salgueiro contra Portugal, la Corte Europea de Derechos Humanos interpretando una disposición similar sostuvo que la orientación sexual podía ser considerada como un motivo prohibido de discriminación.^{112/}

Por ello, es necesario, que la nueva Convención contenga al menos el mismo catálogo que incluyen la Convención Americana y el Pacto Internacional a la par de mantener abierta la posibilidad de encontrar formas de discriminación no contempladas específicamente pero que de todos modos constituyen violación al principio de igualdad.^{113/}

e. Factores múltiples de discriminación

Es un dato histórico que la discriminación en sus distintas manifestaciones no siempre afecta en igual medida ni de la misma manera a personas debido a su género, condición económica, edad, posición social entre otros factores. De esta manera, la nueva Convención debe tener un enfoque sistemático y coherente de la discriminación motivada por dos o más factores.

Un ejemplo es el artículo 9 de la Convención de Belem do Para que estipula que para la adopción de las medidas a que se refiere el tratado, los Estados Parte tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de

110 Ver en el mismo sentido, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. C-410/94, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz (no constituye un catálogo rígido o cerrado que excluya otros supuestos generadores de tratos discriminatorios).

111 “...ni otra alguna” en la Declaración Americana, artículo II; “...o cualquier otra condición social” en el artículo 1.1 de la Convención Americana.

112 Corte EDH, Caso Salgueiro da Silva Mouta v Portugal, Sentencia de 21 de diciembre de 1999. El Comité en el Caso Toonen v. Australia, Communication No. 488/1992, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (1994) sostuvo que la discriminación basada en la orientación sexual constituía una forma de discriminación sexual.

113 El artículo 1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es la que contiene el catálogo más amplia de motivos prohibidos al estipular que: 1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. De la misma manera, el artículo 7 de dicha convención dispone: Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

privación de su libertad. También puede considerarse Recomendación general XXV del CERD relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género.

f. Consecuencias de la Discriminación y Conexión a otras Violaciones de Derechos Humanos: Violencia

En concordancia con los desarrollos internacionales, la nueva Convención debe reconocer las consecuencias que pueden tener la discriminación y la intolerancia y como constituyen la base de otras violaciones de derechos humanos, como por ejemplo, la violencia. Un caso ilustrativo es la Convención de Belém do Pará, la cual reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de la mujer a una libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados.^{114/} Así mismo, el Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW ha manifestado que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que limita el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos.^{115/} Como es conocido, una de las consecuencias más graves que puede tener la discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión, opinión política, orientación sexual, entre otras, es la violencia en los ámbitos públicos y privados. Ejemplos de esta conexión entre violencia y discriminación son los crímenes de odio racial (*hate crimes*) y el caso extremo es el crimen internacional de genocidio que precisamente tiene la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso.

2. LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

a. Obligaciones Generales

La Convención debe prever una garantía genérica de igualdad ante la ley. Muy generalmente se puede sostener que la igualdad ante la ley es una igualdad formal al no referirse al contenido que debe tener la legislación sino exclusivamente a su aplicación. Este tipo de igualdad significa esencialmente que los jueces y los funcionarios públicos no deben actuar arbitrariamente al aplicar las leyes, por ejemplo al establecerse consecuencias legales distintas para situaciones de hecho similares sólo por razones de simpatía o antipatía personal u otros motivos manifiestamente no objetivos. En segundo término, la nueva Convención debe contener una garantía genérica de igual protección de la ley en el sentido de proteger el derecho de igualdad sin discriminación alguna. La tercera obligación genérica implica la necesidad de estipular prohibición general contra toda discriminación y de abstenerse de cualquier acción o práctica discriminatoria y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación.

114. Véase preámbulo, artículos 4 y 6. La Comisión se ha manifestado sobre las consecuencias graves que pueden tener la discriminación contra la mujer y nociones estereotipadas de su rol en la sociedad, incluyendo la violencia contra la mujer. Informe de Fondo, N. 4/01, Maria Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), 19 de enero de 2001, para. 44.

115. CEDAW, Recomendación General 19, “Violencia Contra la Mujer”, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, p.84, paras. 1, 6 y 7 (1994).

b. Obligación de adoptar medidas y revisión de legislación

Adicionalmente, los tratados de derechos humanos imponen a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce y ejercicio de los derechos protegidos^{116/}. Ello requiere que se adopten las disposiciones internas, incluidas pero no limitadas a la legislación necesaria para dar efectividad a las normas convencionales de protección, supliendo eventuales lagunas o insuficiencias del derecho interno a fin de armonizarlas con las normas convencionales.^{117/} Los tratados de derechos humanos recogen de esta manera “[...]una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado Parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole”.^{118/} Por ello, la nueva Convención debería contener una disposición similar al artículo 7 inciso c de la Convención de Belém do Pará disponiendo que los Estados partes deben incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación.

De esta obligación deriva, como contrapartida, el deber de los Estados de derogar las disposiciones incompatibles con los tratados así como la de no dictar tales medidas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades.^{119/} Así la Comisión encontró en un caso que se había violado el artículo 2 de la Convención debido a que “el Estado no ha adoptado las medidas legislativas necesarias para modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto” ciertos artículos del Código Civil que contenían normas discriminatorias.^{120/} En este sentido, y siguiendo nuevamente el modelo del artículo 7 inciso e de la Convención de Belém do Para, debería estipularse que los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la discriminación.

c. La garantía ante la discriminación

Dentro de las obligaciones generales la nueva Convención debería estipular que el Estado parte en la implementación de la Convención y en todo su accionar debe actuar con la debida diligencia a fin de proveer garantías eficaces ante la discriminación. El concepto de *debida diligencia* está incluido explícitamente en diversos instrumentos y documentos de protección de derechos humanos. De modo general, dicho concepto se refiere al grado de esfuerzo que debe realizar un Estado para cumplir con su deber de proteger a las personas frente a los abusos. La diligencia debida se plasma en adoptar medidas eficaces para proveer garantías ante la discriminación.

116. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 3, Aplicación del Pacto a nivel nacional (Artículo 2), (13° período de sesiones, 1981), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.5 (2001), párr. 1.

117. *Ibíd.*, párrs. 3-4.

118. Corte I.D.H., Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, Serie A, No. 7, párr. 30.

119. Corte I.D.H., Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A, No. 14, párr. 36.

120. CIDH, Caso María Eugenia Morales de Sierra c. Guatemala, Caso 11.625, Informe N° 4/01, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000, OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., (2001), párr. 53.

De conformidad con la jurisprudencia internacional, el deber de garantía de los derechos humanos, incluido el de no-discriminación comporta cuatro obligaciones, la prevención, la investigación, la sanción y la reparación.

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales[...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.^{121/}

Múltiples convenciones interamericanas establecen expresamente la obligación de que los Estados adopten medidas efectivas para prevenir la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos y que actúen con la debida diligencia en esta prevención^{122/}. De modo, que la nueva Convención debería contener una disposición similar. No puede pasarse por alto que el tema III de la Conferencia Mundial contra el Racismo fue III. Medidas de prevención, educación y protección destinadas a erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en los ámbitos nacional, regional e internacional.

Por su parte, con relación a la obligación de investigar, la Corte aclaró que:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención^{123/}.

De modo que la nueva Convención debería prever el aspecto de la investigación de las prácticas discriminatorias. Al igual que el deber de sanción de toda discriminación que implica, según la jurisprudencia constante de la Corte que el Estado tiene “la obligación de [...] sancionar a los responsables” de violaciones a los derechos humanos.^{124/} La obligación de juzgar y sancionar abarca a todos los autores sean materiales o intelectuales de hechos violatorios de los derechos humanos.^{125/}

El último aspecto del deber de garantía es la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos. La reparación del daño ocasionado por la discriminación requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior y en la adopción de las medidas que tiendan a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.^{126/} De no ser esto posible, corresponde determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños

121. Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Op. Cit., párr. 175.

122. Ver por ejemplo, artículo 6 de la Convención contra la Tortura o 7 inciso b de la Convención de Belém do Pará.

123. Ibíd, párr. 176.

124. Corte I.D.H., Caso Castillo Páez, Sentencia de 3 de noviembre de 1997, Serie C, No. 34, párr. 90.

125. Véase, entre otros CIDH, Ignacio Ellacuría, S.J. y otros c. El Salvador, Caso 10.488, Informe No. 136/99, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 (2000), párrs. 187, 188 y 220.

126. Corte I.D.H., Caso Caracazo, Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 29 de agosto de 2002, Serie C, No. 95, párrs. 77 y 78.

ocasionados.^{127/} Desde esta perspectiva, la nueva Convención debería ser clara que las medidas de tipo penal no son suficientes y que deben preverse remedios de tipo civil. En esta área, el artículo 9 de la Convención contra la tortura puede servir de modelo al disponer que los Estados partes se comprometen a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen una compensación adecuada para las víctimas del delito de tortura. También el artículo 7 inciso g de la Convención de Belem do Pará requiere que los Estados establezcan los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces. El artículo 6 de la Convención Internacional contra la Discriminación Racial dispone que todas las personas deben gozar del derecho a pedir a los tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de la discriminación.

d. Deber de proveer recursos jurídicos

La garantía contra la discriminación de manera particular y puntual requiere que quien ha sido víctima de ésta pueda acudir a los tribunales. Así, tal como lo indica el artículo 7 inciso f de la Convención de Belem do Pará o 6 de CERD, la nueva Convención debería disponer que los Estados partes deben establecer procedimientos legales justos y eficaces para las personas que hayan sido discriminadas, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno tanto de carácter civil como penal según corresponda y el acceso efectivo a tales procedimientos. Adicionalmente, la Convención debería requerir que los Estados partes aseguren el acceso igualitario a tales recursos y que los mismos sean efectivos.

e. Obligaciones en áreas específicas

La experiencia de la Comisión demuestra que hay cinco áreas de particular importancia para el combate efectivo a la discriminación y adonde los efectos discriminatorios se sienten con particular intensidad. Estas áreas son: educación^{128/}, salud^{129/}, trabajo^{130/} y administración de justicia^{131/}. En este sentido, la nueva Convención debería contener disposiciones específicas y puntuales en cada una de estas áreas tendientes a fomentar y apoyar programas gubernamentales y del sector privado destinados a asegurar el acceso igualitario a cada un de estas áreas.

127. Corte I.D.H., Caso Trujillo Oroza, Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 27 de Febrero de 2002, Serie C, No. 92, párr. 61.

128. Ver Plan de Acción de Durban, párrafos 5, 8c, 10, 18, 27, 33, 39, 48, 49, 58, 59, 74 b iii y iv, 86, 90, 92c, 100, 109, 117-139. Puede verse entre otros, Donald Winkler y Santiago Cueto (eds.). Etnicidad, raza, género y educación en América Latina. Lima: PREAL y Katarina Tomasevski, Racism and education

129. Ver Plan de Acción de Durban, párrafos 5, 8c, 18, 33, 81, 100, 101, 110, 111. Puede consultarse Salud y ausencia de discriminación, Documento de la OMS para la Conferencia mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas Intolerancia Organización Mundial de la Salud así como también Cristina Torres, Equidad en salud: una mirada desde la perspectiva de la etnicidad.

130. Ver Plan de Acción de Durban, párrafos 29, 30g, 81, 92c, 103-108. Véase International Labour Organization, Time for Equality at Work, Global Report under the Follow up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2003.

131. Ver Plan de Acción de Durban, párrafos 11, 74^a, 81, 82, 89, 133, 134, 160.166. Puede consultarse, Amnesty International, Racism and the Administration of Justice, AI Index ACT40/020/2001 y Theo Van Boven, Common problems linked to all remedies available to victims of racial discrimination, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.5,

f. Obligación de eliminar patrones estereotipados

Uno de los aspectos más nocivos de la discriminación es la difusión de patrones estereotipados de los grupos tradicionalmente marginados que legitiman y perpetúan la discriminación. Por lo tanto, sería sumamente importante que la nueva Convención establezca claros mandatos a los Estados para combatir dichos prejuicios. Varias convenciones pueden servir de ejemplo en esta materia. Así, la Convención de Belém do Pará, en su artículo 6 inciso b establece el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. Y en su artículo 8 inciso b requiere a los Estados modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer. La Convención Interamericana sobre Discapacitados en su artículo 2 inciso c requiere a los Estados la adopción de medidas para la sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad^{132/}.

g. Educación a funcionarios públicos

La educación de funcionarios públicos en esta área es sumamente importante, ya que hay varias prácticas que están directamente afectadas por la conducta discriminatoria de agentes públicos. Por ejemplo, la Comisión recibe varias denuncias en las que se alega que el uso de la fuerza por parte de la policía en muchas ocasiones se realiza de manera discriminatoria en perjuicio de ciertos grupos^{133/}. También ha recibido información sobre la falta de atención debida por parte de funcionarios públicos de ciertas conductas discriminatorias^{134/}. Por último ha llamado la atención la Comisión sobre el problema de las detenciones de manera selectiva en perjuicio de ciertos grupos^{135/}. En este sentido, deberían seguirse los ejemplos del artículo 7 de la Convención contra la Tortura, el 8 inciso c de la Convención de Belém do Pará y Artículo III. Inciso 1 apartado d de la Convención contra la Desaparición Forzada estipulando que los Estados partes tomarán medidas para que, en el adiestramiento, educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la discriminación, se asegure que dichos funcionarios estén capacitados para

132. En el ámbito universal se puede mencionar el artículo 7 de la Convención contra la Discriminación Racial que dispone: Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención.

133. CIDH, Informe N° 33/04, Caso 11.634, Fondo, Jailton Neri Da Fonseca, Brasil, 11 de marzo de 2004, párr. 35-39.

134. CIDH, Informe N° 54/01 – admisibilidad y fondo, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil) y CIDH, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación.

135. CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 353 y sigs.

hacerlo. Estas disposiciones deberían complementarse requiriendo que estos procesos de formación se realicen de manera sostenida e institucionalizada para dar continuidad al esfuerzo^{136/}.

h. Propaganda y discurso racista y rol de los medios de comunicación

Uno de los problemas más acuciantes en la actualidad, es la difusión de propaganda racista a través de diversos medios de comunicación y formas modernas de transmisión de la información tales como Internet. A fin de ello, la nueva Convención debería tratar este problema avanzando en el delicado balance que debe guardarse entre la libertad de expresión y la garantía frente a la discriminación, en una doble perspectiva. Por un lado debería establecer cuáles son los límites a la libertad de expresión basada en manifestaciones o propaganda racista y de incitación a la violencia. Así el artículo 13 inciso 5 de la Convención Americana puede servir de modelo^{137/}.

En una segunda perspectiva, la Convención debería avanzar en el análisis del rol que los medios de comunicación pueden tener en el combate a la discriminación y en la promoción de valores igualitarios. Por ejemplo, la Convención de Belém do Pará, en su artículo 8 inciso g, llama a los Estados a alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer.

La discusión sobre el contenido de la nueva Convención en esta materia debería tener en cuenta la sección sobre Información, comunicaciones y medios de difusión, incluidas las nuevas tecnologías del Plan de Acción de Durban (párr. 140-147).

i. Reunión y desglose de datos estadísticos

El diseño, implementación y evaluación de políticas públicas requiere necesariamente un conocimiento detallado de la situación en que se encuentran las personas tradicionalmente víctimas de discriminación. Por tal motivo, la compilación de datos desagregados es un factor indispensable en el combate eficaz contra la discriminación. Las políticas y los programas encaminados a combatir la discriminación deben basarse en investigaciones cuantitativas y cualitativas. Los datos estadísticos y la información deberían reunirse con el objetivo de vigilar la situación de los grupos marginados, y el desarrollo y la evaluación de la legislación, las políticas, las prácticas y otras medidas encaminadas a

136. Ver Plan de Acción de Durban, párrafos 133-139.

137. Dispone el artículo 13 inciso 5 Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

En la misma línea, el artículo 4 de la Convención de Naciones Unidas establece que los Estados partes,

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

prevenir y combatir la discriminación, así como con el fin de determinar si algunas medidas tienen un impacto involuntario desigual sobre las víctimas.

La nueva Convención, siguiendo los mandatos contenidos en los párrafos 92 y siguientes del Plan de Acción de la Conferencia de Durban debería estipular que los Estados deben recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local y a tomar todas las demás medidas conexas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de discriminación. Al mismo tiempo debería establecer que la información debería publicarse y distribuirse masivamente como forma de educación pública y de visibilización de personas, grupos y situaciones tradicionalmente ignoradas.

j. Facilitar la participación de las víctimas y el diálogo con sus organizaciones

La participación de los sectores tradicionalmente discriminados es importante para que las políticas que se adopten sean sensibles a sus necesidades. De allí que la nueva Convención debería disponer que las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas discriminadas. En particular, siguiendo el artículo V.1 de la Convención contra la discapacidad, debería requerir que los Estados Parte promoverán la participación de representantes de organizaciones de personas pertenecientes a grupos tradicionalmente discriminados y organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la nueva Convención.

3. ADOPCIÓN DE PLANES NACIONALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La nueva Convención debería estipular que los Estados partes establezcan planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. La adopción de programas nacionales permite el establecimiento de las bases de una política de Estado en materia de combate a la discriminación.

El Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena, Austria, establece en su párrafo 71 una recomendación a los Estados, consistente en que éstos consideren la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que en el Estado de que se trate se mejore la promoción y protección de los derechos humanos. Esta idea fue retomada por el Plan de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo celebrada en Durban que reiteró en múltiples oportunidades la necesidad e importancia de la adopción de estos planes.^{138/}

Al mismo tiempo y en sentido similar al artículo 7 de la Convención de Bélem do Pará, el nuevo instrumento debería prever que los Estados convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la discriminación.

4. LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES NACIONALES

La experiencia ha demostrado que las instituciones nacionales independientes de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de los distintos tratados

138. Ver Plan de Acción, párr. 31, 51, 66, 99 y 167 entre otros.

en la materia. En este sentido, la nueva Convención debería alentar a los Estados Partes a crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención. Las instituciones nacionales deberían establecerse de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los "Principios de París" que aprobó la Asamblea General en 1993^{139/} y que le habían sido transmitidos por la Comisión de Derechos Humanos en 1992^{140/}). Estas normas mínimas brindan orientación sobre el establecimiento, la competencia, las atribuciones, la composición, con las garantías de pluralismo e independencia, las modalidades de funcionamiento y las actividades cuasi-jurisdiccionales de tales órganos nacionales. Diversos Comités de las Naciones Unidas han instado a la creación de estas instituciones a la consolidación en los países que ya existen como medio importante para facilitar la aplicación efectiva de las respectivas convenciones a nivel nacional^{141/}.

Dado que muchas de las prácticas discriminatorias se producen a nivel local y que muchas de las acciones que la nueva Convención requerirá a los Estados son de exclusiva competencia de instituciones locales como municipios o policías locales, debería estipularse que las instituciones nacionales y los planes nacionales deben ser replicados en todos los niveles de gobierno o al menos que se aplicarán en todos estos niveles.

5. COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS

La discriminación, particularmente en un mundo globalizado, trasciende en muchos aspectos las fronteras nacionales y constituye una cuestión regional. En este sentido, las acciones en materia de prevención, combate, sanción y erradicación de la discriminación requiere en muchos aspectos de la cooperación internacional entre los Estados. Asimismo, es de crucial importancia promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a las personas contra la discriminación. En este sentido, se pueden mencionar las disposiciones contenidas en el Artículo I.c de la Convención contra la Desaparición Forzada, el artículo 8 inciso i de la Convención de Belem do Para y el Artículo IV de la Convención sobre Discapacidad^{142/}.

139. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (los "Principios de París"), resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, anexo.

140. Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, anexo.

141. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general XVII relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención, Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 2 (2002), El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño.

142. En el ámbito de Naciones Unidas, la Convención Internacional de Derechos del Niño, prevé formas de cooperación internacional en múltiples artículos, por ejemplo 4, 17.b, 23.4, 24.4, 28.3. Lo mismo puede mencionarse de los artículos, 5, 6 y 7 de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

6. MEDIOS DE PROTECCIÓN

La eficacia de un nuevo instrumento para el combate a la discriminación depende en gran medida de la existencia de un órgano de seguimiento de las obligaciones asumidas por los Estados y de las funciones que se les encargarán a tal órgano. En este sentido proponemos que se atribuya a la CIDH este rol siguiendo el ejemplo de la totalidad de las convenciones interamericanas sobre derechos humanos, con la excepción a la relativa a personas con discapacidad. De esta manera se evitaría la multiplicación de órganos de seguimiento de tratados y se encontraría una solución que requeriría menos recursos financieros y humanos. Debe subrayarse, como lo hemos hecho que la discriminación constituye una violación de numerosas disposiciones de la Convención, y que tanto la Comisión como la Corte ya cuentan con doctrina sobre esta cuestión.

El mecanismo de seguimiento se lo dote de las atribuciones necesarias para transformarse en un instrumento útil de colaboración con los Estados en la implementación de la nueva Convención. De esta perspectiva, la Convención debería prever las distintas técnicas utilizadas por el derecho internacional de los derechos humanos y que han demostrado, cada una con sus especificidades, ser eficaces para avanzar en el cumplimiento cabal de los distintos tratados.

a. Informes periódicos:

La presentación de informes periódicos permite al Estado de manera regular hacer una evaluación global sobre el conjunto de medidas que ha adoptado en la aplicación de la nueva Convención y el progreso que haya logrado en la eliminación de todas las formas de discriminación. Al mismo tiempo, la producción de informes periódicos permite detectar al propio Estado las circunstancias o dificultades que afecten el grado de cumplimiento derivado de la Convención.

El análisis que haría la Comisión de estos informes, le permitirá entrar en un diálogo con las autoridades estatales acerca de las estrategias globales de combate a la discriminación y le formularía sus conclusiones, observaciones y sugerencias generales para coadyuvar al Estado en el cumplimiento de la Convención.

El sistema de informes periódicos no es algo nuevo en el sistema. Así por ejemplo, el artículo 19 del Protocolo de San Salvador prevé específicamente la presentación de informes. Lo mismo hace, entre otras, la Convención Interamericana sobre Discapacitados.

b. Solicitud de información

Dado que los informes periódicos son por su propia naturaleza espaciados en el tiempo y además de carácter general, es importante que la nueva Convención prevea la posibilidad que la CIDH pueda solicitar información a los Estados miembros sobre las medidas puntuales que adopten en materia de discriminación, tal como lo prevé el artículo 41 inciso d de la Convención Americana. Paralelamente la Convención debería prever que los Estados partes se comprometen a informar a la Comisión acerca de las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro orden que hayan adoptado en aplicación de la nueva Convención y responder a las solicitudes que la CIDH le formule, tal como lo prevén el artículo 43 de la Convención Americana o 17 de la Convención Interamericana contra la Tortura.

c. Inclusión en el Informe Anual de la CIDH

De modo similar al artículo 17 de la Convención Interamericana contra la Tortura o el artículo 19 inciso 7 del Protocolo de San Salvador y con el objetivo de dar mayor visibilidad a la situación, la nueva convención debería estipular que la Comisión Interamericana analizará en su informe anual, la situación que prevalezca en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en lo que respecta a la prevención y eliminación de la discriminación.

d. Peticiones individuales

La nueva Convención debe proporcionar a individuos y grupos acceso a un recurso internacional en casos de violaciones de los derechos previstos por la mencionada Convención. Las denuncias individuales constituyen un aporte significativo a la efectividad de los derechos reconocidos en la nueva Convención al permitir resolver situaciones concretas en las que las pretensiones de individuos o grupos no hayan podido solucionarse adecuadamente a nivel nacional. Asimismo, la experiencia de la Comisión y de la Corte demuestra que el sistema de denuncias individuales permite por medio del desarrollo de jurisprudencia internacional, comprender mejor los derechos contenidos en las distintas convenciones. En particular, permitirá identificar qué constituye una práctica discriminatoria y precisar las correspondientes obligaciones de los Estados partes, al transformar las cláusulas generales que necesariamente contendrá la nueva Convención en normas concretas, tangibles y alcanzables. También, la experiencia demuestra que la resolución de casos individuales facilita y alienta el desarrollo de jurisprudencia nacional sobre derechos humanos, ya que varios tribunales sienten mayor facilidad para seguir las decisiones de los órganos internacionales en casos individuales que en recomendaciones generales.

Con distintas modalidades, los tratados interamericanos ya han previsto la posibilidad de presentar denuncias individuales. Así el artículo 19 inciso 6 del Protocolo de San Salvador prevé la posibilidad de presentar denuncias en caso de violaciones a dos artículos del Protocolo^{143/}. La Convención sobre Desaparición Forzada en su artículo XIII prevé que se pueden presentar denuncias en caso de que ocurran desapariciones, incluyendo interesantemente la posibilidad de requerir medidas cautelares^{144/}. La Convención de Belém do Pará, estipula que se pueden presentar denuncias por incumplimiento de las obligaciones genéricas asumidas por los Estados^{145/}.

143. Textualmente indica el artículo 19 inciso 6: En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

144. Indica el artículo: Para los efectos de la presente Convención, el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso las normas relativas a medidas cautelares.

145. El artículo 12 dispone: Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención

e. Atender consultas y cooperación de la CIDH con los Estados

La cooperación técnica entre los Estados partes y la CIDH puede resultar esencial para facilitar y fortalecer la aplicación en el ámbito nacional de la nueva Convención. En este sentido debería retomarse el precedente del artículo 41 inciso e de la Convención Americana que estipula entre las atribuciones de la CIDH atender las consultas que le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten.

f. Solicitud de opinión consultiva

La facultad de emitir opiniones consultivas permite a la Corte Interamericana desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos^{146/}. Aún cuando la opinión consultiva de la Corte no tiene el carácter vinculante de una sentencia en un caso contencioso, tiene, en cambio, efectos jurídicos innegables^{147/} al coadyuvar a los Estados al cumplimiento de sus compromisos internacionales” referentes a derechos humanos^{148/} sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso^{149/}.

En este sentido, y similarmente a lo estipulado en el artículo 11 de la Convención de Belém do Pará, el nuevo instrumento debería prever la posibilidad de que los Estados miembros de la OEA y los órganos competentes de la Organización puedan requerir opiniones consultivas al tribunal interamericano.

7. CONCLUSIÓN

Uno de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nos recuerda que “aunque los responsables por el orden establecido no se den cuenta, el sufrimiento de los excluidos se proyecta ineluctablemente sobre todo el cuerpo social. La suprema injusticia del estado de pobreza infligido a los desafortunados contamina a todo el medio social, que, al valorizar la violencia y la agresividad, relega a una posición secundaria las víctimas, olvidándose de que el ser humano representa la fuerza creadora de toda comunidad. El sufrimiento humano tiene una dimensión tanto personal como social.

Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

146. Corte I.D.H., Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 33

147. Corte I.D.H., Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No.15, párrs. 25 y 26.

148. Corte I.D.H. “Otros Tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párrs. 37 y 39.

149. Corte I.D.H., Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 20.

Así, el daño causado a cada ser humano, por más humilde que sea, afecta a la propia comunidad como un todo”^{150/}.

Indudablemente, el sufrimiento humano causado por la discriminación, la marginación, la intolerancia no puede ser soslayado. La OEA no puede permanecer insensible o indiferente a estas interrogantes y estos debates sobre una nueva Convención Interamericana demuestran que no lo está.

Esta presentación ha buscado simplemente esbozar algunas de las potenciales respuestas a estos desafíos impostergables de crear sociedades más justas, solidarias, tolerantes, integradas e igualitarias.

SESIÓN DE CLAUSURA / CLOSING SESSION

Conclusiones preliminares del relator/relatora de la reunión

Ver Informe de la Relatora - documento CAJP/GT/RDI-16/05

Remarks by the Assistant Secretary General of the OAS, Albert R. Ramdin

From its inception, this working group has demonstrated a strong commitment to the goal of realizing an Inter-American Convention Against Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance. Counselor Silvio José Albuquerque e Silva, Chair and Alternate Representative of Brazil to the OAS and Counselor Margarita Eliana Manjarrez, Vice-Chair and Alternate Representative of Colombia to the OAS have shown outstanding leadership in working with delegations as well as coordinating and participating in the discussions of the Working Group.

I am particularly pleased with the early and sustained engagement of civil society organizations that have followed every step of this working group’s activities and, in many cases, have provided key contributions towards a future Inter-American Convention. In launching this effort and with your input, the OAS has a unique opportunity to create an inter-American instrument that could become a world model for dealing with the scourge of discrimination in all of its manifestations.

The Organization of American States takes the issue of inclusion very seriously. As established in Article 1 of the American Convention on Human Rights, we believe that it is incumbent upon governments to respect fundamental rights and freedoms regardless of “*race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition.*”

Recognizing, respecting and safeguarding the fundamental rights and freedoms of all the peoples of the Americas and all humankind is essential. In this regard, the OAS has established a Working Group to Prepare the Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

150. Corte I.D.H., Caso de los “Niños de la Calle” (Villagraán Morales y otros) Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 de mayo de 2001, Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade, párr. 21.

The Western Hemisphere of nations is blessed with amazing diversity that showcases its multicultural, multilingual, multi-ethnic and multi-religious makeup. The ability to understand and embrace differences is a source of strength. Yet, all too often, minority ethnic groups and indigenous communities, among others, are marginalized to the point of invisibility and denied access to opportunity.

Racism, discrimination and intolerance are issues of real concern for all OAS Member States. Injurious bias reveals itself in both subtle and overt ways. It affects access to education, health care, employment, equal wages, and housing. Studies have shown that it even affects the delivery of justice – which is not always blind. Groups that have traditionally been targets of discrimination including blacks, indigenous communities, and women, account for a disproportionate percentage of the 240 million individuals living in poverty in this hemisphere.

The fact that this working group has just gone through a major exercise that included the participation of renowned authorities in the fight against racism, and all forms of discrimination and intolerance is a cause for celebration. Addressing these issues in a holistic manner is, in itself, a major challenge. Structural and institutional biases are complex and deep-rooted, but often overlooked. Promoting awareness and raising consciousness among the perpetrators of discrimination and those discriminated against will require major effort. I am therefore pleased to note that, in your deliberations, you have agreed on the importance of both education and legislation as mutually reinforcing elements.

By tackling a comprehensive agenda that examined current and emerging issues, existing regional and international instruments, and best practices, you have helped to signal an elevation in the public policy dialogue and started a new chapter in the inter-American approach to fighting all forms of discrimination.

History has shown that problems ignored and challenges unaddressed fester in ways that harm our democracies and constrain our ability as nations and individuals to attain our full potential. I am therefore extremely pleased to reaffirm the willingness of the OAS to address issues openly, to generate dialogue and to call for individual and collective action in order to seek and formulate long-term solutions.

We are now ready for the next steps. After today, this Working Group will be focusing on preparing for a meeting of experts in Brazil in March 2006, followed by the Regional Conference “Santiago + 5” which will also be held in Brazil. I wish to thank the government of Brazil for agreeing to host these important meetings and for their sustained effort in promoting these issues at the national and hemispheric levels.

In conclusion, there are numerous elements on the table to begin writing a preliminary draft of a future Inter-American Convention against Racism, and all Forms of Discrimination and Intolerance. We look forward to see the initiation of negotiations as a sign of the political will of Member States to address these issues.

Thank you.

ANNEX I

(Ms. Judith Morrison, Executive Director, Inter-Agency Consultation on Race, Inter-American Dialogue: "The high cost of racial discrimination and intolerance in the region")

<http://scm.oas.org/pdfs/2005/CP15353-I-BID.ppt>

ANNEX II

(Ms. Josefina Stubbs, Senior Social Development Specialist, Social Development, ESSD, Latin America and the Caribbean Region, World Bank: “Statistics on Discrimination and Exclusion”)

<http://scm.oas.org/pdfs/2005/CP15353-II.ppt>

ANNEX III

(Ms. Zakiya Carr-Johnson, Technical Advisor to the Social Inclusion Trust Fund, Inter-American Development Bank: “IDB Social Inclusion Trust Fund”)

<http://scm.oas.org/pdfs/2005/CP15353-III.ppt>