Combate ao Racismo

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto Rio Branco (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Silvio José Albuquerque e Silva

Combate ao Racismo

Brasília, 2008

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Marco Túlio Resende - Composição
102 x 154 cm - OSM - Ass. Verso e Dat. 1997

Equipe Técnica

Maria Marta Cezar Lopes
e Lílian Silva Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Originalmente apresentado como tese do autor no LII CAE, Instituto Rio Branco, 2007.

Impresso no Brasil 2008

Silva, Silvio José Albuquerque e.
Combate ao racismo / Silvio José Albuquerque e Silva. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

368p.

ISBN: 978-85-7631-117-1

Originalmente apresentado como Tese do autor no LII CAE (Curso de Altos Estudos) do Instituto Rio Branco. Brasília, 2007.

1. Discriminação racial. 2. Política internacional. 3. Instituto Rio Branco. 4. Curso de Altos Estudos. I. Autor. II. Título.

CDU: 323.14:342.724 (043)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Para Tadeu Valadares, meu amigo.

Para Maria da Penha Albuquerque Silva, minha mãe.

Para Ludmilla, com amor.

Para Bernardo, Isabel, Andréa e Tatiana, meus filhos.

Em memória do meu pai, Irídio Silva, médico humanista, e do meu irmão Maurício José Albuquerque e Silva.

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*, 2002)

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 13

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO I

A DISCRIMINAÇÃO RACIAL COMO TEMA DE POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: A CAMINHO DE DURBAN 33

I.1 – O papel da Organização das Nações Unidas no combate ao racismo, à discriminação racial à xenofobia e à intolerância 36

I.1.1 – A ONU e o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos 36

I.1.2 – A ONU e o combate ao racismo, à discriminação racial e à xenofobia: o nascimento do sistema especial de proteção dos direitos humanos 37

I.1.3 – A análise da atuação histórica da ONU no combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata 39

I.1.3.i – De 1945 ao final dos anos 1950 39

I.1.3.ii – As décadas de 1960 e 1970 45

I.1.3.iii – As décadas de 1980 e 1990 52

I.2 – A arquitetura jurídica internacional 58

I.3 – A diplomacia brasileira e o combate ao racismo e à discriminação racial: o diálogo do Brasil com o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial 68

I.4 – Balanço das três Décadas e duas Conferências Mundiais de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial 75
I.5 – Conclusão 83

CAPÍTULO II

A CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DURBAN: O PROCESSO PREPARATÓRIO 89

II.1 – O contexto internacional 92
II.2 – Os seminários de especialistas 94
II.3 – As Conferências Regionais Preparatórias 98
II.3.1 – A Conferência Regional Européia 98
II.3.2 – A Conferência Regional das Américas 100
II.3.2.1 – A participação do Brasil 103
II.3.3 – A Conferência Regional Africana 108
II.3.4 – A Conferência Regional Asiática 111
II.4 – As reuniões do Comitê Preparatório para a Conferência Mundial 112
II.4.1 – A primeira reunião do Comitê Preparatório 112
II.4.2 – As reuniões do Grupo de Trabalho Intersessional do Comitê Preparatório 114
II.4.3 – A segunda reunião do Comitê Preparatório 118
II.4.4 – A terceira reunião do Comitê Preparatório 126
II.5 – O processo preparatório do Brasil 135
II.5.1 – O Comitê Nacional Preparatório: constituição, natureza e posições 135
II.5.2 – Os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 138
II.5.3 – O processo de consulta à sociedade civil: os seminários e a Conferência Nacional 143
II.5.4 – O relatório do Comitê Nacional Preparatório 147

II.6 – Conclusão 149

CAPÍTULO III

A CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DURBAN: A REUNIÃO INTERGOVERNAMENTAL 159

III.1 – O Fórum das Organizações Não–Governamentais 161
III.2 – O encontro intergovernamental 166
III.2.1 – Os consensos alcançados sobre os temas mais controvertidos 170
III.3 – A Declaração e Plano de Ação de Durban 176
III.4 – A participação brasileira 196
III.5 – Conclusão 203

CAPÍTULO IV

O SEGUIMENTO DA CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DURBAN 207

IV.1 – Os mecanismos de seguimento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban 209
IV.1.1 – O Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban 211
IV.1.2 – O Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Afrodescendentes 220
IV.1.3 – O Grupo de Especialistas Eminentes Independentes sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban 225
IV.2 – Os relatórios anuais da Alta Comissária para os Direitos Humanos e do Secretário–Geral das Nações Unidas 226

IV.3 – A Conferência de Revisão de 2009 230
IV.4 – A participação do Brasil no seguimento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban 232
IV.5 – Conclusão 238

Conclusões Finais 243

Notas 261

Bibliografia 347

Lista de Siglas e Abreviaturas

ACNUR	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembléia Geral das Nações Unidas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDH	Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas
CEDAW	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CERD	Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas
CND	Conselho Nacional Antidiscriminação
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
ECOSOC	Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos das Américas
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FUNAI	Fundação Nacional do Índio
G-21	Grupo de 21 países instituído pelo Comitê Preparatório Internacional da Conferência de Durban com o objetivo de organizar e racionalizar o texto do projeto de Declaração e Plano de Ação
GRULAC	Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe
GT	Grupo de Trabalho
GTI População Negra	Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra
HC	Habeas Corpus
ICERD	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRI	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
SEDH	Secretaria de Estados dos Direitos Humanos

SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
UE	União Européia
UNAIDS	Programa das Nações Unidas sobre HIV/ AIDS
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNCORS	Comissão das Nações Unidas sobre a Situação Racial na União da África do Sul

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância está na origem da criação da Organização das Nações Unidas. Produto de um mundo marcado pela experiência trágica da mais extrema das modalidades de discriminação – o genocídio -, a ONU introduziu a linguagem dos direitos humanos na agenda internacional.

Os direitos humanos nasceram e se consolidaram com base em um princípio singelo. Há direitos que não são alienados ao poder, nem sequer são delegáveis. Há uma faixa que permanece fora da competência restritiva do Estado, com caracteres de independência e individualidade.

Ao longo dos últimos sessenta anos, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos desenvolveu-se tendo por fundamento a igualdade entre todos os seres humanos em direitos. Acima desses direitos paira o princípio da dignidade humana, "verdadeiro superprincípio, a orientar tanto o direito internacional como o direito interno"[1]. Por tais motivos, a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata representa uma forma específica e particularizada de combate em favor dos direitos humanos.

Havendo seus alicerces sido construídos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi apenas a partir da Conferência Mundial de Viena, de 1993, que os direitos humanos passaram a ser reconhecidos pela comunidade internacional como universais, indivisíveis e interdependentes[2]. Ainda que os avanços

alcançados no campo da proteção dos direitos humanos, entre o início dos anos 90 e os dias atuais, não tenham produzido transformações em escala mundial tão profundas quanto desejáveis, a Declaração de Viena estabeleceu novo patamar para o tratamento multilateral do tema.

Nasce desse "espírito de Viena" a proposta de convocação de um encontro mundial contra o racismo contemporâneo, que culminaria o ciclo de conferências mundiais realizadas pelas Nações Unidas a partir de 1990[3]. Aprovada em 12/8/1994 pela então denominada Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, a resolução, intitulada "Uma Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial ou Étnica, a Xenofobia e outras Formas Contemporâneas Correlatas de Intolerância", propunha que o evento mundial se realizasse no ano de 1997[4]. Em 1995, a Comissão de Direitos Humanos endossou a proposta da Subcomissão, que viria, por sua vez, a ser referendada pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e por este encaminhada à Assembléia Geral da ONU. Somente dois anos mais tarde, em 1997, a Assembléia Geral daria o aval definitivo à realização da conferência, que passou a denominar-se "Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata", a qual, de acordo com a Resolução 52/11, deveria ocorrer "não depois de 2001"[5].

Quando da convocação do encontro mundial, o contexto internacional era altamente favorável ao exercício da diplomacia multilateral. Superada a crise do multilateralismo dos anos 80, a última década do século XX testemunhou os efeitos da distensão Leste-Oeste e do fim da Guerra Fria. Diversas questões, relegadas por décadas à competência restritiva dos Estados, emergiram na agenda internacional como temas globais, cujo tratamento consensual buscou resgatar o valor da dignidade humana, promover o bem comum, corrigir desequilíbrios e prevenir a instabilidade mundial. Além dos Estados, organizações da sociedade civil passaram a atuar no cenário internacional, nele assumindo papéis cada vez mais centrais, em especial nos domínios dos direitos humanos e do meio ambiente.

Naquele momento histórico, um conjunto de circunstâncias justificava a oportunidade da realização de uma conferência que tratasse do tema do combate ao racismo e à discriminação racial a partir de uma perspectiva planetária, diferentemente do que ocorrera nas conferências mundiais contra o racismo e a discriminação racial de 1978 e 1983, centradas no combate ao regime aparteísta vigente na África do Sul. O grande fato político e histórico da primeira metade da década de 90 foi o fim do *apartheid* sul-africano, em 1994, "verdadeiro abscesso de fixação de atenções pelo mal que trazia em si e como ameaça à paz e à segurança agravada pelo contexto de confrontação bipolar"[6]. Sua superação viabilizaria o tratamento pela comunidade internacional do fenômeno estrutural do racismo e da discriminação racial, presente, sob diferentes roupagens, em todos os países do mundo[7].

Segundo Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da ONU, por meio do ciclo de conferências dos anos 90, as Nações Unidas exerceram o papel harmonizador idealizado em sua Carta fundadora e serviram "como fórum indispensável no qual diferentes pontos de vista foram defendidos, propostas foram debatidas e, o mais importante, consenso político foi alcançado". Em conseqüência, a comunidade internacional – Estados, organizações intergovernamentais e não-governamentais e sociedade civil – foi capaz de "estabelecer um novo rumo para uma nova era nos assuntos globais"[8].

Porém, como pano de fundo desse cenário otimista, jaziam velhos e novos antagonismos e preconceitos, alguns deles com raízes profundas originadas antes mesmo do período da Guerra Fria. Ao final da década de 90, era generalizada a percepção de que, a despeito dos esforços internacionais para a contenção das ideologias racistas e a superação da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata, recrudesciam no mundo tais manifestações e ganhavam espaço, em pleno coração da Europa, partidos políticos com plataformas programáticas demagógicas, ultranacionalistas e xenofóbicas. A tal fenômeno somou-se uma forma extrema de racismo,

a chamada "limpeza étnica", que, ao vitimar milhões de pessoas na África (Ruanda) e dezena de milhares na Europa (Iugoslávia), deu mostras de seu impacto devastador sobre os direitos humanos.

É justamente esse cenário internacional que envolve o processo de preparação e realização da Conferência Mundial de Durban. Ao contrário do verificado no início da década dos 90, a primeira conferência das Nações Unidas com escopo verdadeiramente mundial a tratar do tema do racismo e da discriminação racial - além dos dois outros assuntos correlatos - seria realizada em contexto de enfraquecimento das promessas do multilateralismo e da diplomacia parlamentar, em parte em decorrência do fato de os 189 Estados-membros[9] constituírem malha de interesses contraditórios mais complexa do que o jogo vigente em princípios dos anos 90. Além disso, o tema central de Durban revelar-se-ia de grande sensibilidade e desconforto para os países da União Européia e sobretudo para os Estados Unidos, país que, dado seu poder hegemônico mundial, permitiu-se atuar, desde o fim da Guerra Fria, de forma instrumental e seletiva no plano multilateral. De sua parte, diversos países africanos viriam a defender posições maximalistas sobre temas vinculados ao passado (escravidão, tráfico de escravos e colonialismo) e à compensação eventualmente devida a Estados e descendentes de vítimas individuais ou coletivas dessas práticas.

A Conferência Mundial de Durban colocaria as Nações Unidas em campo minado, uma vez que, diferentemente de outros temas da agenda internacional, o racismo e as discriminações a combater e a superar se originam no interior dos Estados e são percebidos e enfrentados pelos governos de forma diferenciada. Ou seja, a realização da Conferência trazia em seu bojo a possibilidade concreta de que governos viessem a ser direta e publicamente questionados em suas práticas. Além disso, num mundo globalizado em que se multiplicavam frustrações com o agravamento da desigualdade, a Conferência seria o ponto natural de confluência de reivindicações cujo alcance poderia ir além do racismo, da xenofobia e da intolerância. Apesar desses

desafios e a despeito das críticas que lhe têm sido formuladas[10], a Conferência de Durban alcançou resultados altamente positivos.

Sua Declaração e Plano de Ação[11] representa uma agenda antidiscriminação que sugere caminhos concretos para o desenvolvimento de estratégias nacionais e a articulação de políticas internacionais de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata. Simboliza ainda a visão de um mundo que acolhe a diversidade e se posiciona claramente em favor da igualdade. Nesse sentido, trata-se de antídoto contra os estereótipos negativos, que tendem a alimentar a intolerância, o ódio e a violência. O documento final de Durban tem ainda a virtude de, ao contrário de determinadas legislações ou políticas anti-racismo, valer-se da concepção universalista dos direitos humanos[12].

Nenhuma reflexão objetiva sobre as estratégias nacionais e internacionais de combate eficaz ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância deveria ignorar as propostas contidas na Declaração e Plano de Ação negociada e acordada na África do Sul. Desse documento constam recomendações aos Estados que devem ser cumpridas *ex bona fide*. Embora não possuam força compulsória automática sobre qualquer Estado, na interpretação de alguns autores, seus dispositivos podem, com o tempo, ser citados como "interpretações costumeiras de direito internacional e adquirir alguma força legal"[13].

Em particular, Durban enseja valiosos consensos e compromissos logrados no âmbito internacional sobre origens, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, além de clara identificação das vítimas dessas práticas e das medidas eficazes de reparação que lhes são devidas. Ademais, a Conferência de Durban identificou as medidas de prevenção, educação e proteção destinadas a erradicar o racismo e as demais mazelas no plano nacional e internacional; e finalmente definiu as estratégias para lograr uma igualdade plena e efetiva que abarque a cooperação internacional e o fortalecimento das Nações Unidas e de outros organismos multilaterais na luta contra esses flagelos.

A cobertura superficial e negativa da Conferência por determinadas agências de notícia internacionais e setores da imprensa dos Estados Unidos e da Europa Ocidental impediu que o grande público alcançasse visão mais precisa da relevância do evento para número expressivo de pessoas discriminadas no mundo. A excessiva importância atribuída por diversos críticos da Conferência a fatos vinculados ao passado, à reparação e ao Oriente Médio relegou a segundo plano o consenso alcançado em torno de uma série de propostas objetivas destinadas à superação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância no mundo.

De fato, determinados Estados e organizações da sociedade civil expuseram um repertório de diferenças e contradições no tratamento de determinados temas da agenda da Conferência. No entanto, seria um erro reduzir o significado político e as implicações da Conferência da África do Sul – cujos temas centrais diziam respeito a aspectos concretos da vida de centenas de milhões de pessoas - a um conjunto menor de questões polêmicas. Ao final do processo de Durban, a imensa maioria dos Estados rejeitou o uso de linguagem conflitiva e logrou construir um documento equilibrado que introduziu novos conceitos e compromissos consensuais significativos no combate ao racismo e à discriminação.

Levando-se em conta essas observações introdutórias, cabe assinalar que o objetivo geral deste trabalho será analisar o contexto e os resultados da Conferência de Durban, a qual é entendida como um processo que abarca a preparação realizada nos planos nacional, regional e internacional, o evento mundial em si e a revisão, atualmente em curso, da implementação da Declaração e Plano de Ação. Especificamente, seu objetivo será avaliar a atuação diplomática brasileira durante o processo de preparação para a Conferência, de negociação e elaboração de seu documento final e seguimento daquela reunião por parte dos mecanismos instituídos no âmbito das Nações Unidas.

Fundamentalmente, serão duas as teses a serem apresentadas ao longo desta obra. Em primeiro lugar, tratar-se-á de evidenciar que

o processo de Durban representou um divisor de águas na estratégia internacional de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata. Sua realização não representou um fim em si mesmo, mas fez parte de um processo importante de conscientização e mobilização mundial sobre temas que continuam a demandar o comprometimento político dos Estados e a ação coordenada do conjunto da comunidade internacional.

Em paralelo, busca-se ressaltar o papel protagônico e construtivo exercido pela diplomacia brasileira nas negociações havidas durante o processo de preparação para a Conferência e de redação de seu documento final. Será ainda demonstrado que, desde o final da Conferência Mundial da África do Sul, o Brasil tem atuado de forma assertiva e equilibrada no processo de seguimento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban.

Com respeito às justificativas da obra, a primeira delas é de natureza constitucional. A Lei Magna de 1988 inovou ao estabelecer, em seu artigo 4º, princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil. Tais princípios estabelecem padrões de comportamento, estímulos e limites à conduta externa do Brasil. Entre eles, acham-se o da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II) e o do repúdio ao racismo (artigo 4º, VIII).

A importância desses princípios como valores-guia da ação diplomática brasileira confirma-se pelas evidências de que a base jurídica das instruções diplomáticas transmitidas à delegação do Brasil presente à África do Sul foram os dois citados incisos do artigo 4º , conjugados ao artigo 5º, XLII, que qualifica a prática do racismo, na jurisdição brasileira, como crime inafiançável e imprescritível. A conjunção de princípios constitucionais que regem matérias de ordem interna e internacional na orientação da ação diplomática do País justifica-se não apenas por uma questão de coerência, mas pelo fato de que nesta era de globalização vem se diluindo a diferença entre interno e externo.

O trabalho tem como segunda justificativa a importância de uma contribuição à práxis diplomática multilateral centrada nas questões

do combate ao racismo e às discriminações. Entender a Declaração e Plano de Ação adotada em Durban torna-se elemento indispensável para a formulação de posições de política externa sobre temas que, ao representarem um desafio à capacidade da comunidade internacional de garantir a integridade inerente e os direitos iguais e inalienáveis de todos os seres humanos, permanecem atuais na agenda das Nações Unidas. O esforço de análise representa ainda contribuição potencial à preparação do Brasil para a Conferência de Revisão de Durban prevista para realizar-se em 2009.

A terceira justificativa desta obra é de natureza historiográfica. Seis anos após a realização da Conferência, seus princípios gerais, conclusões e recomendações compõem um mosaico de valores que podem guiar governos e a sociedade civil na construção de sociedades mais justas e igualitárias. Portanto, a reconstrução das circunstâncias das negociações que resultaram no documento final da Conferência e o resgate da história da participação da diplomacia brasileira nesse processo criam oportunidade para a reflexão sobre o texto adotado em Durban e o contexto que, de alguma forma, o condicionou. Nesses termos, o trabalho poderá contribuir para um melhor entendimento da política externa brasileira nesse âmbito específico.

A estrutura do presente estudo compreende quatro partes distintas, mas interligadas, sumarizadas a seguir.

Em sua primeira parte, o trabalho analisará a ação internacional contra o racismo e a discriminação racial a partir da criação das Nações Unidas, a fim de proporcionar uma melhor compreensão do contexto histórico que precedeu a realização da Conferência de Durban. Mostrar-se-á que no imediato pós-guerra a estratégia central das Nações Unidas nesse campo centrou-se na tentativa de consagrar o princípio da igualdade de todos os seres humanos perante a Lei. Preocupou-se ainda em desenvolver uma série de pesquisas e estudos destinados a revelar o caráter pseudo-científico das doutrinas e teorias racistas que haviam servido de substrato ideológico para as políticas de extermínio e genocídio nazi-fascistas.

Na década de 1960, diversos acontecimentos fariam com que as Nações Unidas passassem a adotar uma estratégia de natureza legalista de combate ao racismo e à discriminação racial[14]. A adoção pela Assembléia Geral da ONU da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial proporcionaria aos Estados a mais importante base jurídica para o enfrentamento dessas manifestações[15].

No campo político, a mais relevante ação da Organização das Nações Unidas de combate ao racismo e à discriminação racial esteve representada no esforço conjunto em prol do desmantelamento do *apartheid*. A progressiva campanha internacional pelo fim do *apartheid* representou desafio e teste para as Nações Unidas - instituição criada com base em ideais igualitários inscritos na Carta de 1945 - e os Estados que a integram. O ocaso do regime segregacionista sul-africano, devido em parte à determinação com que a comunidade internacional passou a condenar, sancionar e pressionar o governo de Pretória, demonstrou a importância da ação coordenada e determinada dos Estados em favor de um objetivo de política externa no campo dos direitos humanos.

Com o fim do *apartheid*, a comunidade internacional viu-se diante de desafios mais complexos. Manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata disseminaram-se em sociedades do mundo desenvolvido e em desenvolvimento. No primeiro, passaram a ser detectáveis na retórica e na violência racial dirigidas sobretudo contra imigrantes e refugiados. Nos países em desenvolvimento, a pobreza, as guerras e os conflitos, inclusive de caráter étnico, estariam renovando e recriando modalidades de racismo. Em meio a esse cenário dá-se a convocação da Conferência de Durban.

A segunda parte do trabalho tratará dos processos preparatórios, tanto em âmbito regional quanto global, para a Conferência Mundial. Serão analisados o contexto internacional vigente na virada do milênio, os encontros regionais preparatórios intergovernamentais e a participação do Brasil na Conferência Regional das Américas, realizada em Santiago, em 2000. Buscar-se-á evidenciar

que a diplomacia brasileira teve participação protagônica no referido encontro. Chamado a assumir papel de coordenação na busca de soluções consensuais para um dos temas de maior sensibilidade da Conferência[16], o Brasil prestou contribuição fundamental para a redação, em Santiago, de documento equilibrado e avançado, o qual, na avaliação do Embaixador Gilberto Saboia, Chefe da delegação brasileira, teria "possivelmente conteúdo superior ao documento final de Durban"[17].

Será ainda analisada a preparação do Brasil para a Conferência Mundial, que abriu espaço para uma ampla discussão no âmbito do Estado, da sociedade civil e da grande imprensa sobre as dimensões do problema racial e das diferentes manifestações de discriminação e intolerância prevalecentes na sociedade brasileira. Foi no contexto dessas discussões que seria moldada e definida boa parte das posições assumidas pela delegação brasileira durante o processo de Durban. As temáticas suscitadas pela Conferência Mundial passariam a fazer parte do repertório de desafios impostos ao Estado brasileiro neste início de milênio, na busca da plena realização do direito à igualdade e à não-discriminação consagrado na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

A terceira parte abordará o evento mundial realizado na África do Sul. Serão analisadas as negociações intergovernamentais e as posições assumidas por diferentes atores, incluindo as organizações não-governamentais, quanto aos temas centrais da Conferência. Buscar-se-á demonstrar que a linguagem final acordada por consenso na Declaração e Plano de Ação de Durban, apesar de possivelmente não satisfazer integralmente à maioria dos atores envolvidos no processo, representa um avanço em relação aos documentos internacionais anteriormente aprovados no âmbito das Nações Unidas no domínio da luta contra a discriminação racial. A Declaração representa o reconhecimento, por todos os Estados participantes, das fontes, das causas e das vítimas do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e das formas correlatas de intolerância. O Plano de Ação é um mapa

que aponta o compromisso da comunidade internacional na superação do racismo. Indica as medidas a serem adotadas pelos Estados e pelos órgãos internacionais para pôr fim às manifestações racistas, reparar os males resultantes das práticas discriminatórias passadas e prevenir sua ocorrência futura.

A delegação brasileira atuou em Durban com base em instruções que resultaram de frutífero e intenso debate público travado em âmbito nacional entre órgãos governamentais e não-governamentais interessados em radiografar os problemas de racismo e discriminação existentes no País e elaborar propostas para sua superação. Como sublinhou o professor Roberto Martins, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as posições defendidas pela delegação brasileira achavam-se alicerçadas sobre "diagnósticos cuja credibilidade foi reconhecida pelos mais diferentes segmentos da sociedade[18]". Registravam ainda variadas propostas de políticas públicas, respaldadas nas deliberações do Comitê Nacional Preparatório, cujo conteúdo refletia diversas formulações consensuais que uniam o Governo e as organizações não-governamentais brasileiras.

O papel construtivo desempenhado pela ação diplomática brasileira em Durban resultou de uma postura negociadora pautada pelo equilíbrio no tratamento dos diferentes temas e pelo compromisso determinado de contribuir para o alcance do consenso possível nas discussões sobre os assuntos de maior sensibilidade política. Fundada nessa linha de atuação, a delegação do Brasil, ao longo dos esforços empreendidos, jamais perdeu de vista a dimensão do pragmatismo e da importância da inclusão, no documento final, de linguagem que refletisse, na medida do possível, a perspectiva brasileira sobre cada um dos temas tratados na África do Sul.

A última parte da obra tratará do seguimento por parte das Nações Unidas da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, que enfrenta desafios e contradições resultantes do contraponto de interesses e das diferenças de percepções de Estados e Grupos Regionais. Como um dos países que mais esforços tem empreendido

para implementar as decisões adotadas na África do Sul, seja por meio de políticas públicas ou de estudos e diagnósticos que representam instrumentos fundamentais a orientar as ações de Governo, o Brasil tem participado ativamente dos três mecanismos institucionais de seguimento da implementação efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban. Serão ainda tecidas breves considerações sobre a proposta de elaboração de normas complementares que preencham lacunas substantivas existentes nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos no campo da luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, assim como sobre a decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas de convocar a realização da Conferência de Revisão de Durban em 2009.

Capítulo I

A discriminação Racial como Tema de Política Internacional Contemporânea: a Caminho de Durban

Capítulo I
A discriminação Racial como Tema de Política Internacional Contemporânea: a Caminho de Durban

A Carta das Nações Unidas contém sete referências aos direitos humanos, mas jamais qualifica esses direitos como inalienáveis ou inerentes aos seres humanos[19]. Seus redatores explicitam o que entendem pela expressão "direitos humanos e liberdades fundamentais" por meio da proibição da discriminação entre as pessoas com base na "raça, sexo, língua ou religião". Essa pequena lista de fundamentos ou de itens não-discriminatórios é a única forma explícita utilizada pela Carta para definir os direitos humanos[20].

Somente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10/12/1948, preencheria as lacunas da Carta da ONU no tratamento desses direitos, atribuindo-lhes caráter de relevância nos trabalhos da Organização. O valor ético e político (em vários sentidos, também jurídico) da Declaração Universal dos Direitos Humanos viria a adquirir importância progressiva na política internacional, influenciando o conteúdo de convenções, tratados, protocolos e declarações nos mais diferentes domínios da diplomacia multilateral. A Declaração Universal incorporaria ainda um sentido de solidariedade e esperança na luta por igualdade e contra a discriminação racial no mundo. Nelson Mandela ressaltaria essa característica da Declaração de 1948, adotada alguns meses após a formação do primeiro governo do regime de *apartheid*, da seguinte forma:

> Para todos os opositores desse sistema pernicioso, as palavras simples e nobres da Declaração Universal foram um raio

> repentino de esperança num de nossos momentos mais sombrios. Durante os vários anos subseqüentes, esse documento serviu como um farol luminoso e uma inspiração para milhões de sul-africanos. Foi uma prova de que eles não estavam sozinhos, mas eram parte de um movimento global contra o racismo e o colonialismo, pelos direitos humanos, a paz e a justiça[21].

Em seu artigo 2º, a Declaração aprofundaria o princípio da não-discriminação - ampliando de forma expressiva os itens não-discriminatórios contidos na Carta -, que passaria a incluir raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição. Como assinalou Hernán Santa Cruz, delegado chileno durante as negociações diplomáticas que resultaram na Declaração Universal, o artigo 2º visou, acima de tudo, a dar expressão de relevância a um dos princípios básicos da Carta[22].

De fato, no pós-II Guerra Mundial, o esforço da comunidade internacional em prol da erradicação do racismo e da discriminação racial está intimamente relacionado à criação da Organização das Nações Unidas e ao desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Erigida sobre os escombros da Segunda Guerra Mundial - conflito marcado pelo alcance máximo da lógica da destruição, com utilização inclusive de armas nucleares e pela situação-limite de abolição do valor da pessoa humana, ilustrada pelo Holocausto -, a ONU passaria a ter na Declaração Universal dos Direitos Humanos instrumento fundamental para a definição de princípios e direitos que constituem "plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana"[23].

Apesar disso, a tradução da Declaração Universal em instrumentos internacionais de caráter obrigatório revelou-se um exercício político-diplomático mais complexo. Envolta no ambiente gerado pela Guerra Fria, a Organização das Nações Unidas levaria 17 anos (1948 a 1965) para elaborar um tratado destinado a assegurar a

milhões de pessoas o desfrute dos direitos e das liberdades previstas nos trinta artigos da Declaração Universal, sem distinção de raça, cor, descendência e origem nacional e étnica. Isto somente veio a ocorrer em 21 de dezembro de 1965, quando – como reflexo do peso político dos novos Estados-membros não-ocidentais que passaram a integrá-la - a Assembléia Geral da Organização adotaria a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD). A aprovação da Convenção, com as inovadoras medidas de monitoramento e implementação previstas em sua Parte II, representou, nas palavras do então Secretário-Geral da ONU, U Thant, "passo dos mais significativos em direção à realização dos objetivos de longo prazo da Organização" [24].

A luta internacional contra o racismo e a discriminação racial teria, sobretudo a partir dos anos 60, um inimigo comum: o *apartheid* vigente na África do Sul. Três décadas internacionais contra o racismo viriam a ser declaradas sucessivamente pela Assembéia Geral, duas delas visando sobretudo à erradicação do regime segregacionista sul-africano. Em 1978 e 1983, seriam igualmente realizadas duas Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial.

No entanto, apesar dos esforços empreendidos pela Organização das Nações Unidas em favor da eliminação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância no mundo, tais manifestações cresceriam em complexidade e amplitude, ignorando os limites das fronteiras nacionais. A banalização do discurso e da prática racista, discriminatória e xenofóbica, além de produzir reflexos nas garantias e direitos dos seres humanos no plano interno dos Estados, estaria entre as causas principais de muitos dos conflitos mundiais ocorridos na segunda metade do século passado. Exemplos trágicos nesse sentido foram o genocídio em Ruanda e a "limpeza étnica" na antiga Iugoslávia[25], que inclusive revelaram os limites da ação política internacional de combate ao racismo e à intolerância.

A decisão da Assembléia Geral da ONU em favor da realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial,

a Xenofobia e a Intolerância Correlata insere-se no processo de redefinição de estratégias diplomáticas e políticas internacionais capazes de eliminar essas mazelas e, desta forma, prevenir conflitos, reduzir tensões raciais, étnicas e de outra natureza. Trata-se de desafio permanentemente imposto às Nações Unidas pelo paradigma e referencial ético do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ramo jurídico que, nesta matéria, orienta a ordem internacional contemporânea.

I.1 – O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO COMBATE AO RACISMO, À DISCRIMINAÇÃO RACIAL, À XENOFOBIA E À INTOLERÂNCIA CORRELATA

I.1.1 – A ONU e o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos

A consideração objetiva do papel da Organização das Nações Unidas no combate ao racismo e às demais manifestações discriminatórias pede a análise da evolução do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Como assinalado anteriormente, a Declaração Universal foi o documento fundador do que viria a denominar-se Direito Internacional dos Direitos Humanos, que se distingue do Direito Internacional por destinar-se a garantir o exercício de direitos inerentes ao ser humano, e não, como este último, a disciplinar relações de equilíbrio e reciprocidade entre os Estados.

No entanto, o momento da assinatura da Declaração Universal coincidiu com o início da Guerra Fria, cujos efeitos se fariam sentir na disputa ideológica em torno de vários temas da agenda multilateral, inclusive entorpecendo a dinâmica da afirmação dos direitos humanos. Por essa razão, seriam necessários quase vinte anos para se efetuar a transposição dos princípios e direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos em instrumentos jurídicos internacionais de caráter obrigatório. Ao contrário do que ocorreu entre 1789 e a metade do século XX, quando a noção de direitos humanos demarcava

sobretudo padrões éticos e políticos das democracias liberais, a partir da Declaração Universal, tais direitos tornaram-se progressivamente objeto de normas de direito positivo.

O primeiro passo nesse sentido foi a iniciativa voltada para a elaboração dos dois pactos internacionais de proteção geral dos direitos humanos. Para acomodar as diferenças ideológicas entre os Estados que divergiam sobre a importância, valor e mesmo a mera existência de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, a Comissão de Direitos Humanos decidiu enviar à Assembléia Geral da ONU, em 1953, minutas de dois tratados, cada um deles a lidar separadamente com conjunto de direitos distintos. Somente em 1966 as Nações Unidas aprovariam o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Nesse momento histórico, a noção da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos – e, portanto, a legitimidade da proteção internacional desses direitos – avançaria lentamente, mas contribuindo, em sua marcha, para a aceitação de concepções mais flexíveis de soberania dos Estados[26]. Tal noção passaria a ser aceita por número expressivo de países sobretudo após a Conferência Mundial de Viena sobre os Direitos Humanos[27].

I.1.2 – A ONU e o combate ao racismo, à discriminação racial e à xenofobia: o nascimento do sistema especial de proteção dos direitos humanos

A força e o impacto dos direitos humanos consistem no fato de tais direitos incorporarem valores universais cuja aplicação concreta pode diferir no tempo e no espaço geográfico, mas cuja essência não depende de qualquer dessas circunstâncias. Contudo, reconhecer a universalidade dos direitos humanos não significa ignorar as diferenças de várias ordens que tornam determinados indivíduos ou grupos de pessoas mais vulneráveis à violação de seus direitos por parte do Estado ou de outros indivíduos ou grupos.

Por essa razão, a efetiva proteção dos direitos humanos passou a demandar não apenas a adoção de políticas universalistas, mas também de políticas especificamente endereçadas a grupos socialmente vulneráveis e vítimas preferenciais ou sistemáticas de exclusão. Afinal, no dizer de Flávia Piovesan, "a implementação dos direitos humanos requer a universalidade e a indivisibilidade desses direitos, acrescidas do valor da diversidade"[28].

Foi com base nesse entendimento que a Organização das Nações Unidas delineou sua atuação no campo da luta contra o racismo e a discriminação racial. De uma fase inicial marcada pela tônica da proteção geral dos direitos humanos, "que expressava o temor da diferença (que no nazismo havia sido orientada para o extermínio), com base na igualdade formal"[29], as Nações Unidas iriam dedicar-se à elaboração de declarações, planos de ação e instrumentos jurídicos internacionais destinados à superação de violações de direitos de indivíduos e grupos humanos específicos. Data desse momento a gênese do sistema especial de proteção dos direitos humanos.

Os novos direitos derivados dos tratados de proteção especial dos direitos humanos teriam um traço característico distinto, segundo o qual determinados sujeitos de direito ou determinadas violações exigem do Estado ação específica e diferenciada[30].

O primeiro desses novos instrumentos de proteção especial dos direitos humanos foi a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, cujas características básicas serão explicitadas mais adiante. A assinatura da ICERD abriria o caminho para diversos outros instrumentos internacionais sobre a proteção especial dos direitos humanos concluídos pelas Nações Unidas nas décadas seguintes, dentre os quais ressaltam a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (18/12/1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (20/11/1989) e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (18/12/1990).

I.1.3 – A análise da atuação histórica da ONU no combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata

Numerosos órgãos e instâncias do sistema das Nações Unidas têm-se responsabilizado pela ação de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância no mundo. Ainda assim, ou por isso mesmo, ao longo dos últimos 60 anos, a atuação da ONU voltada para a erradicação de tais manifestações nem sempre foi caracterizada por evolução contínua e linear. A razão desse fato pode também ser encontrada na dinâmica política própria da Organização, que vincula o tratamento multilateral do assunto ao desafio permanente para os Estados-membros de construir visões comuns e conceber estratégias compatilhadas sobre temas que dizem respeito muitas vezes a valores e modelos sociais diversos.

Tendo em conta essa complexidade estrutural, não se pretende neste trabalho construir uma cronologia completa da atuação das Nações Unidas no combate ao racismo e à discriminação racial[31]. O objetivo é mais restrito, apenas apresentar algumas das principais ações da Organização em relação ao tema, em períodos e circunstâncias específicas, como pano de fundo histórico do processo que levou à Conferência Mundial de Durban.

I.1.3.i) De 1945 ao final dos anos 1950

O nascimento da ONU coincidiu com o esforço, levado a cabo pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), de realização de estudos e programas de disseminação de fatos científicos destinados a desacreditar e desconstruir ideologias racistas imperantes até o término da II Guerra Mundial. Em 1948, o Conselho Econômico e Social da ONU comunicou à UNESCO o interesse das Nações Unidas no desenvolvimento de programas educacionais efetivos no campo da

prevenção da discriminação. E solicitou formalmente àquele organismo especializado que iniciasse a elaboração e encomendasse a adoção geral de programa de disseminação de fatos científicos destinados a remover e eliminar o preconceito racial. Dois anos mais tarde, a Conferência Geral da UNESCO, órgão político composto por representantes dos Estados-membros, instruiu seu Diretor-Geral a que estudasse e coletasse dados científicos relativos a raça e desse ampla difusão à informação obtida.

Aliado a esse esforço científico e educacional - que se estenderia ao longo das décadas seguintes – a ONU passou a atuar politicamente, já em seus primeiros meses de atividades, em resposta a denúncias de práticas discriminatórias em determinados Estados. No entanto, nos primeiros quinze anos, as iniciativas gerais da ONU nesse campo foram de natureza sobretudo retórica, uma vez que seus órgãos pioneiros e os Estados-membros dispunham simplesmente da Carta e, a partir de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos como referências para atuar. Some-se ainda o fato de que, entre 1945 e 1959, a ONU era composta basicamente por países ocidentais[32], alguns dos quais adotavam políticas racistas em seus territórios ou continuavam a agir como potências coloniais. Por isso mesmo, muitos desses governos mantinham reservas em relação ao tratamento multilateral de temas vinculados ao racismo e à discriminação racial.

No caso dos Estados Unidos, convém salientar que justamente nesse período (1945-1959) encontrava-se em plena vigência, sobretudo em Estados do meio-oeste e sulistas, rígida legislação segregacionista que impunha aos negros a condição de cidadãos de segunda classe. Em vista dessa situação, no início dos anos 50, delegação de representantes de países africanos e asiáticos junto à ONU expressou ao Departamento de Estado que seus governos jamais cooperariam com qualquer país "cuja política racial carece de igualdade". E acrescentaram que sua determinação era "dobrada em casos de tratamento de negros com base em padrões que desrespeitem a dignidade humana[33]". Apenas no ano de 1963, a União Soviética

divulgaria pelos meios de comunicação do país 1.420 matérias relacionadas ao conflito racial em Birmingham, no Alabama, "como prova de que o capitalismo e o racismo andavam de mãos dadas" [34]. Pressionada pelo movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos e por críticas crescentes formuladas por países africanos e asiáticos que ingressavam na ONU (e pelos Estados socialistas, liderados pela União Soviética), a Administração norte-americana mostrou-se mais sensível a implementar legislações e políticas destinadas à promoção da igualdade racial e ao fim da segregação. Ao fazê-lo, os objetivos do Governo dos EUA, vistos pelo prisma da política internacional, eram fundamentalmente três: redesenhar a inserção político-estratégica dos Estados Unidos no mundo do pós-guerra; contar com o apoio e a aliança dos novos países africanos e asiáticos; e conter o Comunismo em todas as frentes. Portanto, o fim da segregação racial e do racismo instititucional nos EUA, ademais de responder aos reclamos e às exigências legítimas do negros norte-americanos e de parcela liberal da população daquele país, passou a significar passo necessário para o alcance dos três mencionados objetivos de política externa e o preço a pagar para tentar fortalecer a imagem dos Estados Unidos e seu autoconcebido papel de modelo ético, elementos importantes para o exercício, por Washington, de papel hegemônico no sistema internacional.

A primeira iniciativa da Assembléia Geral da ONU contra o racismo e a discriminação racial data de 26 de outubro de 1946. Atendendo a solicitação formal da delegação da Índia, a AGNU decidiu incluir em sua agenda item intitulado "Tratamento de Indianos na União da África do Sul". Ao deliberar nesse sentido, a Assembléia Geral recusou-se a aceitar o argumento da delegação da África do Sul de que a matéria fugia à competência das Nações Unidas, por se situar exclusivamente no domínio da jurisdição interna sul-africana. Em 8 de dezembro de 1946, em sua primeira e histórica sessão plenária, a Assembléia Geral adotaria a Resolução 44 (I), que declarou que "o tratamento de indianos na União (da África do Sul) deveria estar em

conformidade com as obrigações internacionais definidas no acordo concluído entre os dois governos e as provisões relevantes da Carta"[35].

A Comissão de Direitos Humanos e seu principal órgão subsidiário, a Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias[36], viriam igualmente a atuar na transformação de princípios gerais de proteção dos direitos humanos em instrumentos jurídicos internacionais de caráter obrigatório no campo do combate ao racismo e à discriminação racial. Durante boa parte de sua existência, a Subcomissão dedicar-se-ia, "com grande afinco, e resultados mais imediatos, ao tema da prevenção da discriminação, sob diversos ângulos, em particular na luta internacional contra o *apartheid*" [37]. O órgão daria contribuição inclusive decisiva à redação do princípio da não-discriminação presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos[38].

Nos anos 50, a Subcomissão impulsionaria os trabalhos de redação da Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação Racial e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. No entanto, o órgão subsidiário da CDH não seria a instância principal das Nações Unidas na qual se deu a preparação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. O executor de tal tarefa viria a ser a Assembléia Geral, único órgão da ONU com participação universal.

Foi justamente a Assembléia Geral que adotaria, em 2/12/1950, nova resolução sobre o tratamento de indianos na União da África do Sul, na qual sustentaria que a política de segregação racial era necessariamente baseada em doutrinas de discriminação racial[39]. Em 5 de dezembro de 1952, a Assembléia Geral adotaria a Resolução 616 (VII), intitulada "A questão do conflito racial na África do Sul como resultado das políticas do apartheid do governo da União da África do Sul", que instituiu comissão de três membros eminentes encarregada de estudar a situação racial naquele país ("Comissão das Nações Unidas sobre a Situação Racial na União da África do Sul" – UNCORS) [40].

Em 1955, o governo sul-africano se retiraria da UNESCO em protesto contra as atividades da entidade contra a discriminação racial. No mesmo ano, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução 917 (X), que expressou a preocupação da comunidade internacional com o fato de o governo sul-africano continuar a aplicar as políticas do *apartheid*, apesar de solicitação da Assembléia Geral de que respeitasse os princípios contidos na Carta da ONU e promovesse o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais sem distinção de raça[41]. Em reação à aprovação da Resolução, o Ministro das Relações Exteriores da África do Sul, Eric Louw, anunciou, no plenário da Assembléia Geral, que, em virtude da continuada interferência da ONU nos assuntos internos de seu país, em suposta violação ao artigo 2.7 da Carta, a União da África do Sul passaria a manter apenas representação simbólica na Assembléia Geral e na sede da Organização, apesar de permanecer filiada à entidade.

A reação diplomática da África do Sul fez com que diversos governos ocidentais passassem a questionar a conveniência política de apoiar iniciativas das Nações Unidas condenatórias ao regime de Pretória. Quando da aprovação da Resolução 1178 (XI), em 26/11/1957, que basicamente reproduziu a linguagem utilizada na resolução de 1955, seis delegações se opuseram à iniciativa e questionaram a conveniência de manter-se o tema na agenda da Assembléia Geral (Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido). Em 1958, estimulada pela postura conciliatória adotada por delegações ocidentais sobre a segregação racial vigente na África do Sul, o governo daquele país decidiu voltar a participar plenamente dos trabalhos da Organização. Em outubro daquele ano, a Resolução 1248 (XIII) da Assembléia Geral sobre a questão do *apartheid* traria parágrafos operativos com uma única referência crítica ("lamento e preocupação"; no original em inglês, *regret and concern*) sobre a situação racial vigente na África do Sul. O mesmo viria a ocorrer na Assembléia Geral de 1959, sinal da dubiedade da posição de potências coloniais européias e dos Estados Unidos em relação ao

tratamento multilateral do tema do combate ao racismo e à discriminação racial[42].

É interessante observar que a institucionalização da política do *apartheid* fez-se acompanhar de ideologia que buscava justificar a segregação racial como parte de um modelo político que visava à defesa da civilização ocidental e cristã. Segundo autor sul-africano, tal mitologia política lograria exercer influência sobre parte da elite política da América do Norte e da Europa Ocidental[43]. Em última instância, a ambivalência de boa parte do Ocidente com relação ao *apartheid* formava parte de vasto espectro de contradições e oscilações que se faziam sentir no centro da política mundial. Ao mesmo tempo em que triunfavam as declarações das Nações Unidas que esposavam ideais e princípios igualitários entre os seres humanos, parte dos governos do mundo impunha a parcela significativa dos cidadãos sob a jurisdição de seus Estados enormes restrições à liberdade individual e aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais[44].

I.1.3.ii – As décadas de 1960 e 1970

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, o esforço internacional contra o racismo e a discriminação racial ganhou dinâmica até então desconhecida no seio da Assembléia Geral das Nações Unidas, assim como no Conselho de Segurança, associando-se diretamente à luta contra o colonialismo e o *apartheid*. Naquele instante, a ONU sofria grande transformação em sua composição, o que afetaria profundamente a forma como a mais importante e universal das organizações multilaterais passou a enxergar e a enfrentar a realidade mundial. Ao final dos anos 50, a ONU contava com 85 Estados-membros, sendo apenas 11 os Estados africanos. Em setembro de 1960, 17 novos Estados independentes ingressaram na Organização, 16 dos quais africanos (o maior aumento anual de representação na história da entidade). No final da década de 1960, o Grupo Africano das Nações Unidas era composto por 51 Estados em meio a um

universo de 128 Estados-membros. As nações africanas, com apoio da imensa maioria dos países do então denominado Terceiro Mundo, passaram a exercer forte pressão política para que as Nações Unidas assumissem papel ativo na luta contra a discriminação racial no sul da África e em favor da descolonização.

Nos anos 60, confirmando seu papel instrumental na promoção dos direitos humanos, a Assembléia Geral aprovaria uma série de tratados e resoluções relacionados ao combate ao racismo, ao colonialismo e em favor da proteção geral dos seres humanos. Exemplos nesse sentido foram a Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais e diversos outros instrumentos relevantes anteriormente mencionados, tais como a Declaração Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e os dois Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos Sociais e Culturais.

Na década de 1960, as atividades da Assembléia Geral no campo da proteção dos direitos humanos viram-se influenciadas pelo acirramento das disputas e tensões ideológicas envolvendo os Estados Unidos e a União Soviética, bem como os Estados em suas respectivas esferas de influência. Além desse fator inibidor do avanço das deliberações sobre direitos humanos na Assembléia Geral, somava-se a já mencionada tendência dos Estados - bem exemplificada pela atitude do governo sul-africano - de invocar o princípio da não-ingerência nos assuntos internos para evitar que situações específicas de violações de direitos humanos fossem objeto de deliberação pelo órgão mais representativo da vontade política da comunidade internacional.

Porém, o assassinato de 69 negros em Sharpeville, na África do Sul, em 21 de março de 1960, praticado por forças policiais do governo de Pretória, alteraria o tratamento que a Organização das Nações Unidas passaria a dar ao tema do *apartheid*, influenciando significativamente a ação política da entidade contra o racismo e a discriminação racial. Em primeiro de abril de 1960, o Conselho de

Segurança das Nações Unidas emitiria sua primeira resolução sobre matéria relativa à proteção dos direitos humanos. Tendo em conta o simbolismo e as implicações dessa decisão sobre a forma como a Organização passaria a atuar em relação à questão do *apartheid* e da discriminação racial em geral, cabe reproduzir alguns trechos da Resolução 134 (1960).

Em seu preâmbulo, o Conselho afirmou haver considerado a petição de 29 Estados-membros sobre a "situação resultante de assassinatos em larga escala de manifestantes desarmados e pacíficos contra a discriminação racial e a segregação na União da África do Sul" [45]. Ademais, reconheceu que a situação decorrera das políticas raciais do governo da África do Sul e de seu desrespeito contínuo às resoluções da Assembléia Geral[46].

Em sua parte operativa, o Conselho de Segurança reconheceu que a situação conduziu à desavença entre nações (na versão oficial em inglês, *international friction*; em francês, *désaccord entre nations*) que, caso não solucionada, colocava em risco a paz e a segurança internacionais. E convidou (em inglês, o verbo utilizado foi *to call upon*; em francês, *inviter*) o governo sul-africano a tomar as medidas para assegurar uma harmonia entre as raças baseada na igualdade, a fim de que a situação não se prolongasse ou se reproduzisse, e a abandonar a política do *apartheid* e da discriminação racial.

Note-se que, apesar do evidente avanço representado pela decisão adotada pelo Conselho, a sensibilidade política do tema evidenciava-se na linguagem presente no parágrafo operativo. A despeito da condenação explícita ao *apartheid*, o parágrafo mandatório dirigido ao governo sul-africano é claramente conciliatório[47]. Uma das possíveis explicações para a cautela semântica está no *quorum* de aprovação da resolução (9 votos a favor e 2 abstenções – França e Reino Unido), que revelava o esforço diplomático envolvido na negociação de linguagem consensualmente aceitável, sobretudo para os cinco Estados com assento permanente no Conselho.

Mesmo com essa ressalva, há ao menos dois elementos na decisão do Conselho de Segurança que constituiriam importante precedente para casos futuros assemelhados: a consagração do princípio de que situações extremas de discriminação racial podem pôr em risco a paz e a segurança internacionais; e a determinação expressa de que Estado-membro da Organização das Nações Unidas renuncie a políticas de discriminação e segregação racial.

Data igualmente dos anos 60 o histórico julgamento da Corte Internacional de Justiça sobre os casos do Sudoeste Africano. O elemento verdadeiramente relevante no julgamento do Tribunal da Haia não foi a sentença em si, mas a consagração jurisprudencial do princípio da não-discriminação por meio do voto de um de seus Juízes, Kotaro Tanaka, que sustentou, com base em princípios extraídos do nascente Direito Internacional dos Direitos Humanos, que a recusa do Estado sul-africano em assegurar a todos os seres humanos sob sua jurisdição o direito à igualdade, sem distinção de raça, violava uma norma imperativa de *jus cogens* relativa à proteção dos direitos humanos[48].

Em novembro de 1962, a Assembléia Geral da ONU requereu a todos os Estados-membros que tomassem medidas específicas destinadas a pôr fim ao *apartheid*, inclusive o rompimento de relações diplomáticas e comerciais[49]. Em 7 de agosto de 1963, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 181, que condenou as políticas racistas do governo sul-africano e convidou todos os Estados-membros a interromperem a venda e o embarque de armas, munições de todos os tipos e veículos militares à África do Sul[50].

Aos poucos aprofundava-se o isolamento internacional da África do Sul como resultado não apenas do rigor das políticas discriminatórias e segregacionistas do regime de Pretória e da reação correspondente das Nações Unidas, mas também pela atitude confrontacionista adotada pelo governo sul-africano nos foros multilaterais. Já se havendo retirado da UNESCO em meados da década anterior, a África do Sul abandonaria a FAO e a OIT, respectivamente em 1963 e 1964. Em 2 de abril de 1963, a Assembléia

Geral das Nações Unidas instituiu a Comissão Especial contra o *Apartheid*, em demonstração de seu interesse de manter o tema sob apreciação e monitoramento permanente.

Em 1965, a AGNU decidiu criar um *Trust Fund* para prover assistência humanitária a pessoas perseguidas pela discriminação racial na África do Sul. Em 26 de outubro de 1966, a Assembléia Geral proclamaria, por meio da Resolução 2142 (XXI), o dia 21 de março como o Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em homenagem aos mortos no massacre de Sharpeville.

Justamente a partir de meados dos anos 60, a Comissão de Direitos Humanos passaria a atuar de forma mais relevante no campo da proteção dos direitos humanos. Havendo se concentrado, em seus primeiros vinte anos de existência, no trabalho de redação de instrumentos internacionais de proteção geral e especial dos direitos humanos[51], a CDH viria a atuar em casos específicos de violações dos direitos humanos em países individualizados. Em fins da década de 1960, a Comissão começou a utilizar-se de dois instrumentos extra-convencionais de monitoramento de violações graves e sistemáticas dos direitos humanos: o procedimento por país específico (*country specific procedure*) e o procedimento temático (*thematic procedure*).

Essa mudança de estratégia foi possível em decorrência da aprovação, em 6/6/1967, da Resolução 1235 (XLII), que autorizou a CDH e sua Subcomissão a examinarem informações relevantes de graves violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais, "exemplificadas pela política do *apartheid* praticada pela República da África do Sul e no território do Sudoeste Africano, sob a responsabilidade direta das Nações Unidas e atualmente ocupado ilegalmente pelo governo da África do Sul" [52]. Em 1967, com base no disposto na Resolução 1235, a CDH decidiu instituir o "Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de Especialistas para Investigar as Acusações de Tortura e Maus-Tratos de Prisioneiros e Pessoas sob Custódia Policial na África do Sul". Seu mandato seria estendido e renovado ininterruptamente até o término oficial do *apartheid*. Em suma, o que

havia sido uma resolução especialmente centrada na África do Sul e na discriminação racial, acabaria evoluindo para transformar-se em instrumento de dimensões gerais e implicações globais no campo da proteção dos direitos humanos.

Em 4 de janeiro de 1969, após o recebimento do 27º instrumento de ratificação, entraria em vigor a Convenção Internacional para a Elimação de Todas as Formas de Discriminação Racial. No ano seguinte, o Comitê de monitoramento do referido tratado iniciou suas atividades, constituindo-se no primeiro órgão especial de implementação de tratado internacional de direitos humanos e um dos atores centrais das Nações Unidas na luta contra a discriminação racial.

Para muitos Estados, a adesão inicial à Convenção Internacional foi uma decisão circunscrita estritamente ao domínio da política externa. Os primeiros anos de atividade do Comitê demonstrariam que diversos governos desejavam sinalizar seu apoio à luta contra o *apartheid*, o colonialismo e a discriminação racial "além-fronteiras", porém ignoravam as implicações do novo tratado sobre a questão dos direitos humanos das populações e dos indivíduos submetidos à jurisdição de seus próprios Estados. Exemplos nesse sentido foram os relatórios iniciais de Luxemburgo e Venezuela, que afirmavam que o ato de adesão de seus Estados à ICERD decorria da intenção de solidarizar-se com as vítimas do *apartheid* e do colonialismo[53].

As primeiras sessões do CERD revelariam as tensões políticas relacionadas ao papel e às atribuições do Comitê no exercício de sua função de análise dos relatórios periódicos. Segundo Michael Banton, o primeiro conflito resultou da apresentação do relatório inicial da Argentina, que consistia fundamentalmente de uma única frase:

> Nenhuma forma de discriminação racial existe ou jamais existiu na República Argentina, seja na legislação ou em sua aplicação prática, e as provisões constitucionais e legais em nível nacional e provincial afirmam a absoluta igualdade de todos os habitantes;

> o desfrute dos direitos de cidadania tampouco se fundamenta em discriminação desse tipo[54].

Ante a observação de um dos peritos de que essa declaração contrastava com observações contidas em relatório sobre discriminação racial no mundo preparado para a Subcomissão por Hernán Santa Cruz, outro membro do CERD assinalou que a única fonte de informação de que se poderiam valer os integrantes do Comitê eram os relatórios dos Estados Partes. De acordo com essa lógica, os conhecimentos de peritos sobre a matéria analisada ou mesmo documentos oficiais das Nações Unidas não poderiam fundamentar sugestões ou recomendações do Comitê, nos termos do artigo 9º da Convenção[55]. Embora, com o passar do tempo, viesse a prevalecer a interpretação de que os membros do Comitê podem valer-se de quaisquer informações de que disponham, os debates sobre as fontes autorizadas continuariam de forma intermitente por cerca de 20 anos.

Um segundo tema de desavença nos trabalhos iniciais do CERD foi o relativo à natureza da discriminação racial. Com base na interpretação restritiva do quarto parágrafo preambular da Convenção, diversos governos passaram a alegar a inexistência de discriminação racial em seus territórios como justitificativa para a não-apresentação de relatórios periódicos minuciosos ou detalhados[56]. A alegação de inexistência de discriminação racial em suas sociedades seria formulada por governos de Estados de todas as regiões do mundo. Em análise que levou em conta os primeiros 45 relatórios encaminhados à sua apreciação, o CERD assinalaria que mais da metade dos governos proclamavam enfaticamente que seus territórios estavam totalmente livres de discriminação racial. Vinte e oito declararam que tal discriminação era impensável ou inconcebível em suas sociedades. Apenas cinco admitiam a existência de discriminação racial, dois dos quais – Panamá e Síria – afirmavam que tais práticas derivavam da ação de outro Estado, respectivamente Estados Unidos e Israel. Portanto, a percepção do CERD era de que "aparentemente Estados

que tinham ratificado a Convenção não necessitavam dela, enquanto os que dela necessitavam decidiram não a ratificar"[57].

Em 1972, o CERD emitiu a Recomendação Geral número 2, que advertia os Estados Partes sobre sua obrigação de elaborar e encaminhar relatórios periódicos "quer a discriminação racial exista ou não em seus respectivos territórios"[58]. Posteriormente, o Comitê elaboraria diretrizes (*guidelines*) a serem observadas pelos Estados na elaboração de seus relatórios. Além diso, passaria a requerer informações adicionais de Estados que houvessem elaborado relatórios considerados pouco objetivos.

Ao final da década de 1970, o processo de implementação da ICERD avançara de forma significativa. Muitos Estados Partes alterariam suas legislações internas de combate à discriminação racial em atendimento a recomendações do CERD, que ganhara respeitabilidade por sua independência[59]. O Comitê alcançara três importantes objetivos: havia persuadido os Estados Partes a cumprir com sua obrigação de elaborar e encaminhar-lhe relatórios periódicos; havia apontado falhas na implementação de suas obrigações no domínio interno, sobretudo no plano legislativo; e havia pressionado os Estados a atuar contra o regime aparteísta sul-africano.

O CERD logrou superar gradualmente a expectativa de muitos Estados de que o Comitê seria simplesmente um depositário de relatórios auto-indulgentes. Ao fazê-lo, "tinha acolhido e rechaçado a presunção de que a discriminação racial era algo que ocorria apenas numa minoria de Estados"[60]. E, mais importante, passou a contar com "substantivo conjunto de opiniões que considerava a ação contra a discriminação racial como uma das prioridades da política internacional"[61].

A atuação das Nações Unidas contra o racismo e a discriminação racial nos anos 70 seria ainda marcada pela declaração, por parte da Assembléia Geral da ONU, em 2/11/1973, da primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. Em 30/11/1973 seria aprovada a Convenção sobre a Supressão e Punição do

Crime do *Apartheid*, instrumento que declarava o *apartheid* um crime contra a humanidade que violava princípios do Direito Internacional.

Em 10/11/1975 a Assembléia Geral aprovou a Resolução 3379, que equiparou o sionismo ao racismo e à discriminação racial. Aprovada por um *quorum* de 72 votos a favor (Brasil), 35 contra e 32 abstenções, a adoção da resolução resultou de desdobramentos do conflito árabe-israelense e de supostos vínculos econômicos e militares entre Israel e a África do Sul. Um de seus parágrafos preambulares mencionava expressamente "a aliança profana entre o racismo sul-africano e o sionismo" [62]. A referida resolução seria revogada apenas em 16/12/1991.

Em 4 de novembro de 1977, em seguida ao chamado "massacre de Soweto" (16 de junho de 1976, e ao assassinato do ativista político Steve Biko (setembro de 1977), o Conselho de Segurança da ONU impôs embargo à venda de armas à África do Sul. A adoção da Resolução 418/07 representou a primeira vez que o Conselho de Segurança impôs sanções mandatórias contra um Estado-membro com base no disposto no capítulo VII da Carta da ONU[63].

Em termos político-diplomáticos, em matéria de luta pelos direitos humanos violados por ideologias e práticas racistas, a década de 70 poderia ser chamada de curta: termina em 1978, em Genebra, com a realização da primeira Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial[64].

I.1.3.iii – As décadas de 1980 e 1990

O grau de efetividade da ação das Nações Unidas no combate ao racismo e à discriminação racial pode ser medido, no princípio da década de 80, pela afirmação contida na Resolução 38/14 da Assembléia Geral, datada de 22/11/1983. Segundo aquela resolução, apesar dos esforços dos Estados nos planos nacional, regional e internacional milhões de seres humanos continuavam a ser vítimas de variadas formas de racismo e discriminação racial[65]. A decisão de declarar uma segunda

Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação[66] decorreu da percepção de que as manifestações de discriminação racial não apresentavam sinais de diminuição no mundo, o que exigia o reforço da mobilização internacional em torno do tema.

No início dos anos 80, no que respeita à implementação da ICERD, o Comitê continuava a enfrentar a resistência de alguns governos em admitir o compromisso de apresentar relatórios sobre fatos supostamente inexistentes em seus territórios. Ressalta Michael Banton que delegações de países como Brasil, Uruguai, Bélgica, Israel, Gabão e Fiji insistiam em neles afirmar que manifestações de discriminação racial constituíam fenômeno ausente de suas sociedades[67].

Durante toda a década de 80, apesar do crescimento expressivo do número de ratificações da Convenção (107 Estados em 1980; 124, em 1985; e 129, em 1990), as ações do CERD não apresentaram grandes avanços em relação às decisões adotadas pelo Comitê na década anterior. Além disso, em dez anos o Comitê emitiria apenas dois Comentários Gerais, um em 1982, sobre relatórios atrasados, e outro em 1984, sobre a interpretação do artigo 4º .

Em 1984, o Conselho de Segurança, por intermédio da Resolução 554, de 17/8/1984, rejeitaria e declararia nula e sem validade a nova Constituição aprovada pelo parlamento sul-africano. Em julho de 1985, o Conselho recomendaria, por meio da Resolução 569, aos Estados-membros que adotassem medidas de sanção econômica contra a África do Sul. No mesmo ano, o CERD adotaria a Decisão 1 (XXXII), na qual censurava o regime sul-africano e apelava aos Estados Partes que implementassem as resoluções do Conselho condenatórias da África do Sul[68].

Com o fim da Guerra Fria, no final dos anos 80, a comunidade internacional testemunharia avanços concretos no campo do respeito aos direitos humanos. Os países da Europa do Leste vivenciaram a progressiva democratização de seus sistemas políticos e a expansão das liberdades individuais e dos direitos civis e políticos de seus

cidadãos. Na América Latina, consolidou-se a transição de regimes autoritários em democracias representativas, processo que teve importantes reflexos sobre o tratamento do tema direitos humanos pelos novos governos.

Em 1993, seria realizada em Viena a segunda Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, que resultaria na adoção de Declaração e Plano de Ação subscrita por 171 Estados. O impacto da Conferência de Viena foi extraordinário para o desenvolvimento do sistema das Nações Unidas de promoção e proteção dos direitos humanos. O documento aprovado consagrou a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos e a interdependência entre os direitos civis e políticos, por um lado, e econômicos, sociais e culturais, por outro. Reafirmou-se ainda a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, o que, na prática, significou a expressa rejeição dos argumentos utilizados por diversos Estados, ao longo das décadas precedentes, de que o tema guardava relação com aspectos vinculados à soberania interna.

No que se refere à luta contra o racismo e a discriminação racial, o documento final de Viena afirmou que a eliminação desses fenômenos, em particular em sua forma institucionalizada de *apartheid*, ou como resultado de doutrinas de superioridade racial ou de suas manifestações contemporâneas, constituía "objetivo central para a comunidade internacional"[69]. A Declaração e Plano de Ação chamaria a atenção da comunidade internacional para aspecto trágicos de uma das novas modalidades de discriminação racial no mundo, as "limpezas étnicas" (*ethnic cleansings*), e apelou a todos os Estados para que adotassem medidas, individuais e coletivas, para o combate a tais práticas[70].

O alerta feito pela Conferência de Viena sobre a implementação de políticas de "limpeza étnica" em alguns Estados revelaria um dos lados sombrios do fim da Guerra Fria. Com a dissolução da União Soviética e o desmantelamento das esferas de influência das grandes potências na África, vieram à tona antigas e novas rivalidades internas

e se intensificaram tensões étnicas contidas ao longo de décadas. A tragédia humanitária ocorrida na ex-Iugoslávia foi um dos exemplos dessa nova realidade marcada pelo desejo de forças políticas internas de estabelecer, a qualquer preço, Estados compostos por regiões etnicamente homogêneas. Como ressaltou relator especial temático da Comissão de Direitos Humanos, Tadeus Mazowiecki, no conflito militar ocorrido na região dos Bálcãs no início dos anos 90, "o conflito étnico não parecia ser uma conseqüência da guerra, mas seu objetivo" [71]. No caso de Ruanda, as Nações Unidas assistiriam, entre 6 de abril e meados de julho de 1994, ao genocídio de 800.000 a 1.000.000 de pessoas (majoritariamente da etnia tutsi) praticado por grupos milicianos hutus[72]. As tragédias humanitárias ocorridas na ex-Iugoslávia e em Ruanda gerariam importante reação da comunidade internacional. O Conselho de Segurança criou tribunais internacionais *ad hoc* para processar os responsáveis pelas violações dos direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário[73]. Além disso, em julho de 2002, viria a ser instituído o Tribunal Penal Internacional como corte permanente para processar indivíduos acusados por crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e crimes de agressão[74].

Abalados por tais tragédias e pelos dados que apontavam para o crescimento das manifestações de discriminação racial, xenofobia e intolerância no mundo[75], diversos órgãos e organismos implementaram diversas medidas de prevenção e combate a tais manifestações, esforço realizado ao longo da década de 90. Tais ações concentraram-se basicamente em três áreas: medidas de prevenção e procedimentos urgentes; estímulo ao desenvolvimento de instituições nacionais para a proteção dos direitos humanos; e a elaboração de legislação nacional modelo como guia para a adoção e revisão de leis de combate ao racismo e à discriminação racial. As medidas de prevenção e os procedimentos urgentes viriam a ser adotadas pelo CERD com o objetivo de dotar o Comitê de capacidade de atuar preventivamente em situações de conflito que se originem de tensões raciais ou étnicas.

Com relação às instituições nacionais para a proteção dos direitos humanos, as Nações Unidas consolidaram o entendimento de que tais órgãos, embora não constituam substituto aos sistemas judiciários dos Estados, possuem a capacidade de prover as vítimas de racismo e discriminação racial de apoio legal para a promoção e proteção de seus direitos. Em 20/12/1993, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução 48/134, que reconheceu o papel das instituições nacionais no combate a todas as formas de discriminação, em particular a discriminação racial. Ao fazê-lo, a ONU entendeu que a existência de tais instituições não seria interpretada como dispensa, para os Estados que as tivessem criado, da adoção de legislação destinada a erradicar as práticas discriminatórias[76].

A década de 90 seria igualmente definida pela expansão do papel das organizações não-governamentais e de sua interação com diversos órgãos e instituições multilaterais responsáveis pela proteção dos direitos humanos. No caso do combate ao racismo e à discriminação racial, 1993 marca a primeira vez que peritos do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial se reuniram com representantes de ONGs de um Estado cujo relatório seria formalmente apresentado à consideração do CERD[77]. A partir de então seria reforçado o entendimento de que a Convenção (ICERD) tende a ser melhor implementada quando membros do Comitê dispõem de informações confiáveis de ONGs internacionais ou organizações de países cujos relatórios (ou situação específica) venham a ser analisados pelo órgão[78].

A criação pela Comissão de Direitos Humanos, em 2/3/1993, da Relatoria Especial sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata representou outra importante contribuição para a compreensão, denúncia e monitoramento desses fenômenos em escala mundial. Apesar das críticas segundo as quais o mandato do Relator Especial implicaria sobreposição de funções com o CERD [79], os documentos por ele elaborados como resultado de visitas *in loco* a uma série de países, bem como o diálogo mantido com governos, ONGs e mecanismos e

treaty bodies das Nações Unidas, tornariam cada vez mais relevante a contribuição da relatoria especial para o esforço internacional de combate às formas contemporâneas de racismo, discriminação, xenofobia e intolerância correlata. No entanto, sua atuação independente e seus relatórios, marcados em geral pela imparcialidade, objetividade e não-seletividade, provocariam reação de diversos governos[80].

Finalmente, o esforço das Nações Unidas na luta contra o racismo e a discriminação racial seria coroado, na década de 90, com a posse de Nelson Madela, em 10/5/1994, como primeiro Presidente da África do Sul pós-*apartheid*. Em 23/6/1994, a Assembléia Geral da ONU aprovaria as credenciais da delegação sul-africana à sua sessão anual e retiraria o item sobre o *apartheid* de sua agenda. Em 27/6/1994, o Conselho de Segurança "notou com grande satisfação o estabelecimento de um governo de uma África do Sul unida, não-racial e democrática" e decidiu igualmente retirar a questão da África do Sul de sua agenda[81].

Em abril de 1994, entrou em vigor a Constituição interina que, pela primeira vez na história da África do Sul, estabeleceu um sistema constitucional para governar o país com base na unidade nacional e na igualdade de todos os seres humanos. O instrumento jurídico incluía um capítulo sobre direitos e liberdades fundamentais (*Bill of Rights*) e estabelecia um novo regime de revisão judicial na África do Sul, simbolizado pela nova Corte Constitucional, a qual viria a ser inaugurada pelo Presidente Nelson Mandela em fevereiro de 1995. A Constituição atual, em vigor desde fevereiro de 1997, reafirmou e ampliou o catálogo de direitos fundamentais contido na Carta anterior, declarando-o "a pedra fundamental da democracia na África do Sul"[82].

A nova Corte Constitucional viria a transformar-se numa das principais instâncias do aparelho do Estado para a solução de múltiplas questões relacionadas à transição do regime segregacionista para a democracia multirracial sul-africana. Nos primeiros oito anos de sua existência, a Corte deliberaria sobre 161 casos, dos quais 53% (85

em 161) diriam respeito aos direitos e às liberdades fundamentais. Aos poucos, a Corte promoveria uma "revolução constitucional[83]" na África do Sul, desenvolvendo e aplicando conceitos progressivos de justiça distributiva por meio da constitucionalização do direito à igualdade formal e material dos milhões de indivíduos e diversos grupos sul-africanos.

I.2 – A arquitetura jurídica internacional

O direito à igualdade e o princípio da não-discriminação estão na base da arquitetura jurídica internacional de proteção dos direitos humanos e combate ao racismo e à discriminação racial. Juridicamente, o reconhecimento universal da igualdade de todos os seres humanos em dignidade e direitos ocorreu apenas a partir de 1945, com a criação das Nações Unidas, e particularmente com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A consagração do fato de que todos os seres humanos são essencialmente diferentes, mas que apesar disso, ou talvez em função disso, devem ser tratados sem discriminação pelo Estado, nasceria com a Declaração Universal de 1948.

O primeiro instrumento internacional a tratar de uma das modalidades de discriminação racial foi a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio, aprovada em 9/12/1948. Em seu preâmbulo, o referido tratado considerou o genocídio como crime contra o Direito Internacional, contrário ao espírito e aos fins das Nações Unidas. Em seu segundo artigo operativo, o genocídio foi definido como qualquer ato cometido com a intenção de destruir, no todo ou em parte, grupo nacional, étnico, racial ou religioso. Dentre os atos elencados como genocidas estavam o assassinato de membros do grupo; o dano grave à integridade física ou mental de seus membros; a submissão intencional de membros do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; as medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e a transferência forçada de menores de um grupo a outro.

Em 1951, ao analisar a mencionada Convenção, a Corte Internacional de Justiça afirmou que tal instrumento foi "manifestamente adotado por motivação puramente humanitária e civilizatória"[84]. No entanto, a falta de mecanismos de supervisão e monitoramento de sua implementação tornaria a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio instrumento de difícil aplicação na prática[85]. Tal fragilidade se veria refletida no processo de ratificação internacional da Convenção, que contava, em janeiro de 2008, com 140 Estados Partes, número significativamente inferior ao de outras convenções internacionais de proteção internacional dos direitos humanos. A título comparativo, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial havia sido ratificada por 173 Estados; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 185; e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, 193.

Em junho de 1958, a Organização Internacional do Trabalho[86] aprovou a Convenção Relativa à Discriminação com Respeito ao Emprego e à Ocupação (a Convenção 111), ratificada pelo Brasil em 26/11/1965. Este viria a ser o primeiro documento das Nações Unidas (no caso de uma de suas agências especializadas) que ofereceria definição precisa de discriminação, o que permitiu à Convenção 111 da OIT constituir-se em importante instrumento de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata no mercado de trabalho[87]. Os Planos de Ação das Conferências Mundiais contra o Racismo de 1978 e 1983 declararam expressamente que as ações nacionais destinadas ao fim da discriminação no trabalho e no emprego deveriam incluir a pronta ratificação da referida Convenção[88]. Às vésperas da realização da Conferência Mundial de Durban, a Convenção 111 contava com 146 Estados Partes[89].

A Convenção da UNESCO contra a Discriminação na Educação, adotada em 14/12/1960 e em vigor desde 22/5/1962, foi ratificada pelo Brasil em abril de 1968. A Convenção introduziu os princípios da não-discriminação e da eqüidade de oportunidade no

domínio da educação. O artigo operativo primeiro definiu os termos discriminação e educação. A definição de discriminação considerou o fenômeno um mal social que deve ser prevenido, remediado ou removido. Para a Convenção, discriminação compreende qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência baseada na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento. Essa lista de bases para a discriminação é praticamente a mesma contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, exceto pela exclusão da expressão final "ou qualquer outra condição", em razão possivelmente das dificuldades de interpretação de terminologia de sentido tão abrangente.

A Convenção estabeleceu uma série de obrigações para os Estados Partes, relacionadas aos princípios da não-discriminação e da igualdade de oportunidade. Previu, em seu artigo sétimo, a obrigação dos Estados de apresentarem relatórios periódicos à Conferência Geral da UNESCO sobre a implementação dos dispositivos da Convenção em seus territórios. O sistema de monitoramento previsto na Convenção, apesar de apresentar problemas em sua implementação[90], foi fundamental para analisar o progresso dos Estados na superação da discriminação no campo da educação. A grande limitação da Convenção da UNESCO decorreria do fato de abordar unicamente a educação em seu sentido formal, o que os franceses denominam *enseignement*. De acordo com essa perspectiva, a educação formal, de sentido mais estrito, representaria apenas um dos aspectos da educação abrangentemente entendida que toda pessoa deveria receber ou adquirir.

Em 1963, a Assembléia Geral da ONU adotou a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Tal Declaração condenou, em seu preâmbulo, todas as formas de diferenciação racial, considerando-as socialmente injustas e perigosas. Em seu primeiro parágrafo operativo, embora não tenha definido o fenômeno da discriminação racial, considerou-o ofensa à dignidade humana. Dispôs que a discriminação racial é um obstáculo às relações

amigáveis e pacíficas entre as nações, podendo constituir-se em fato capaz de ameaçar a paz e a segurança entre os povos. Dentre as ações antidiscriminatórias propostas pela Declaração podem ser mencionadas: o incremento das medidas educativas; a revisão de políticas e legislações que têm por efeito criar e perpetuar a discriminação racial; o fim das políticas de segregação racial, especialmente o *apartheid*; a condenação da propaganda e das organizações baseadas em idéias ou teorias de superioridade racial; e a adoção de legislação contra a discriminação.

Já em 1964 a Subcomissão deliberou em favor da elaboração de Convenção sobre o mesmo tema, instrumento que ampliasse os princípios consagrados na Declaração e consagrasse direitos e obrigações em instrumento jurídico vinculante. O primeiro esboço de Convenção preparado pela Subcomissão teve o mérito de haver suprido uma das principais carências da Declaração, qual seja, a falta de definição da expressão discriminação racial.

O texto de Convenção proposto pela Subcomissão, superficialmente modificado pela Comissão de Direitos Humanos, foi submetido à apreciação do plenário da XX sessão da Assembléia Geral da ONU em dezembro de 1965. A adoção da Convenção deu-se por unanimidade[91]. Outro dado revelador da dimensão histórica alcançada foi a aceitação pelos Estados signatários da criação de um mecanismo de supervisão internacional até então inédito no sistema das Nações Unidas. A instituição do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial representava, na prática, a auto-imposição de limites à soberania dos Estados Partes, que passaram a obrigar-se a reportar periodicamente ao novo órgão de monitoramento sobre o cumprimento dos dispositivos previstos na Convenção. Os avanços representados pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial influenciariam decisivamente os dois Pactos internacionais de 1966[92].

Os doze parágrafos preambulares da ICERD constituem longa descrição dos objetivos do instrumento. Apesar de carecer de perfeita

unidade, o preâmbulo da Convenção viria a ser utilizado pelo Comitê de monitoramento para a interpretação de seus parágrafos operativos[93].

O propósito da ICERD encontra-se, de forma implícita, no primeiro parágrafo preambular, que traduziu o entendimento da discriminação racial como uma violação à dignidade humana. Por sua vez, os parágrafos quarto e décimo do preâmbulo apontaram o colonialismo e as práticas de discriminação e segregação correlatas, além das doutrinas racistas, como causas da discriminação racial. Além disso, o sétimo parágrafo preambular sustentou que a discriminação racial é um obstáculo às relações amistosas e pacíficas entre as nações e pode comprometer a paz e a segurança internacional. Desenvolvimentos recentes do panorama das relações internacionais tenderiam a conferir validade a esse dispositivo em dimensão provavelmente não antecipada no momento em que a Convenção foi elaborada. Por fim, ao referir-se à possibilidade de que a discriminação racial viesse a comprometer a paz e a segurança mundial, os redatores do instrumento estabeleceram um vínculo entre a ICERD e o capítulo VII da Carta da ONU ("Ação Relativa a Ameaças à Paz, Rupturas da Paz e Atos de Agressão").

Em sua parte operativa, a Convenção compõe-se de três partes. A parte I (artigos 1 – 7) enfatiza as obrigações dos Estados, e não os direitos individuais ou de grupos. A segunda parte (artigos 8 – 16) contém as provisões relativas ao monitoramento e supervisão do processo de implementação da Convenção pelos Estados Partes. A aceitação pelos Estados Partes de se submeterem a modalidade inédita de supervisão internacional, que implicava a imposição de limites à sua soberania, constituiu uma das mais notáveis inovações proporcionadas pela ICERD. A terceira parte da Convenção (artigos 17 – 25) trata de questões como assinatura, ratificação, denúncia, vigência, reservas, revisão e solução de disputas sobre interpretação ou aplicação do instrumento.

A provisão central da Convenção Internacional de 1965 é seu artigo primeiro, que produziu a mais universal das definições de discriminação racial:

> Nesta Convenção, a expressão 'discriminação racial' significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública[94].

Na definição presente na Convenção de 1965 há dois elementos fundamentais. Em primeiro lugar, a noção de discriminação direta, entendida como o tratamento diferenciado baseado em uma série de condições[95] (raça, cor, etc) que não tenha qualquer objetivo ou justificativa razoável. Em segundo lugar, de forma não tão explícita, a noção de discriminação indireta (contida na expressão "efeito"). É o caso típico de discriminação contra um grupo determinado de pessoas gerada por fatores aparentemente neutros inseridos em dispositivo, critério ou prática. Em geral, a discriminação indireta ocorre quando, por exemplo, um empregador impõe certos requisitos ou condições para a admissão ou a permanência de um indivíduo em determinado emprego que provocam impacto desproporcional sobre certos grupos ou segmento específico de pessoas. A discriminação indireta deriva de fatores estruturais e institucionais que perpetuam desvantagens herdadas do passado. Ademais, expõe os limites da aplicação do princípio da igualdade meramente formal[96].

Foi igualmente nítida a preocupação dos redatores do referido artigo em abarcar na definição de discriminação racial quatro tipos de atos que, em determinadas circunstâncias, são considerados discriminatórios: qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência. Nos debates travados na Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e Prevenção das Minorias (que preparou o primeiro projeto de Convenção), na Terceira Comissão e na Comissão de Direitos Humanos, surgiram dúvidas com relação ao uso das

palavras que traduzem discriminação. Houve propostas para que se incluíssem as palavras diferenciação, limite e proibição de acesso[97]. Ao final, acordou-se que as quatro palavras escolhidas eram suficientemente amplas e cobriam todos os aspectos da discriminação racial. Houve ainda uma qualificação com respeito aos atos de preferência ou medidas especiais ("discriminação favorável ou positiva").

Os redatores da Convenção entenderam que a proibição da discriminação era medida insuficiente para assegurar o direito à igualdade. Por essa razão, decidiram combinar a proibição com políticas compensatórias capazes de viabilizar o desfrute da igualdade de fato por indivíduos e grupos sociais submetidos a processos de discriminação e exclusão. Essa preocupação está refletida no artigo 1º , parágrafo 4º, da Convenção, que prevê a adoção pelo Estado Parte de medidas especiais de proteção ou incentivo ("ação afirmativa") a pessoas ou grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnicas ou raciais.

O artigo segundo da Convenção estipula que os Estados Parte estão obrigados a condenar a discriminação racial e a implementar políticas destinadas à eliminação da discriminação racial em todas suas formas. O artigo 3º determina que os Estados condenem expressamente o *apartheid* e a segregação racial, bem como tomem medidas para prevenir, proibir e erradicar tais práticas nos territórios sob sua jurisdição.

O artigo 4º ocupa-se do difícil equilíbrio entre direitos e liberdades individuais. O referido dispositivo obriga o Estado a penalizar criminalmente certas formas de discriminação racial (e organizações) baseadas na propaganda ou difusão de idéias ou teorias de superioridade de uma raça ou grupo de pessoas em função da origem racial ou étnica. Em sua Recomendação Geral número 15 ("Violência Organizada Baseada na Origem Étnica"), de 1993, o CERD afirmou que, desde a adoção da Convenção Internacional, o artigo 4º é considerado central à luta contra a discriminação racial. Ressaltou o Comitê seu entendimento de que os Estados Partes são obrigados a

penalizar quatro categorias de condutas desviantes: a disseminação de idéias baseadas na superioridade ou ódio racial; a incitação ao ódio racial; atos de violência contra qualquer raça ou grupo de pessoas com base na cor ou origem étnica; e a incitação a tais atos. Na opinião do CERD, a proibição da disseminação de idéias baseadas na superioridade ou ódio racial é compatível com o direito à liberdade de expressão ou opinião. Recordou ainda o Comitê que o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estipula, em seu artigo 20, que a difusão ou propaganda de ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência deve ser proibida legalmente[98]. É oportuno acrescentar que a imposição de limites à liberdade de opinião e expressão (assim como a proibição de organizações que promovam ou incitem a discriminação racial) se encontra também amparada pelo disposto nos artigos 29 e 30 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O artigo 5º da Convenção lista os direitos humanos a serem garantidos pelo Estado sem discriminação. Praticamente todos esses direitos estão presentes nos dois Pactos Internacionais de 1966, o que faz com que as competências jurisdicionais dos três comitês de monitoramento tenham pontos ou temas de interseção. Em sua Recomendação Geral número 20, de março de 1996, o CERD ressaltou que o artigo 5º contém obrigações para os Estados de garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem discriminação racial. Esses direitos, que, segundo o Comitê, não constituem uma lista exaustiva, podem ser garantidos de diferentes formas, seja por meio do uso de instituições públicas ou de atividades de entidades privadas.

O artigo 6º obriga os Estados Partes a estabelecer um sistema judicial que ofereça proteção efetiva contra quaisquer atos de discriminação racial. Esta disposição serve como base para que o CERD possa analisar o sistema judicial dos Estados Partes. O Comitê tem entendido que a efetiva proteção contra a discriminação racial requer a disponibilidade em favor das vítimas de recursos judiciais passíveis

de serem apreciados por juiz ou tribunal competente, independente e imparcial. O Comitê tem ressaltado ainda a importância de que as vítimas de discriminação racial recebam reparação, inclusive financeira, justa e adequada[99]. O artigo 7º da Convenção requer dos Estados que adotem medidas no campo do ensino, da educação, da cultura e da informação que combatam o preconceito racial e promovam o entendimento e a tolerância.

Em sua parte II, a Convenção ocupa-se das medidas de implementação. Tais medidas são parte essencial daquele instrumento, sem as quais seus dispositivos tenderiam a ser letra morta. O artigo 8º cria o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, composto de 18 peritos eleitos pelos Estados Partes, que devem exercer suas funções a título pessoal. A Convenção atribuiu-lhe quatro funções principais: examinar os relatórios dos Estados Partes (artigo 9), analisar comunicações inter-estatais (artigos 11-13), considerar comunicações individuais (artigo 14) e assistir outros órgãos da ONU em sua revisão de petições advindas dos habitantes dos territórios sob tutela ou sem governo próprio (artigo 15). Posteriormente o CERD ampliaria suas atribuições ao desenvolver mecanismo de alerta antecipado e procedimento urgente ou emergencial.

Segundo o artigo 9º, os Estados Partes comprometem-se a submeter à consideração do CERD relatórios periódicos (um ano após a entrada em vigor da Convenção e, posteriormente, a cada quatro anos ou quando o Comitê o solicitar) sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras adotadas para a implementação do instrumento. Ao longo dos anos, ao lidar com os relatórios submetidos pelos Estados, o CERD teve que tratar de diversas questões não previstas na ICERD, que o levaram a desenvolver e refinar o sistema de relatórios. Dentre essas questões, incluem-se: a necessidade da presença de representantes do Estado no momento de apresentação e análise do relatório; o conteúdo dos relatórios; a indicação de relatores por países; a fonte de informação a ser usada pelos peritos; a decisão de adotar Observações Finais

após o exame de relatórios; e como proceder em relação aos informes periódicos atrasados[100].

A possibilidade de reclamações ou comunicações inter-estatais acha-se prevista no artigo 11. Trata-se de dispositivo jamais utilizado por qualquer Estado Parte. Segundo Thomas Buergenthal, peritos do CERD recomendaram, no passado, a representantes de países como o Iraque (que alegava a impossibilidade de reportar sobre a implementação da ICERD no norte do país, ocupado por forças estrangeiras) e o México (em queixas de discriminação racial contra mexicanos residentes nos Estados Unidos) que se utilizassem do disposto no artigo 11 da Convenção. Nenhum dos governos acolheu proposta nesse sentido[101]. A histórica relutância dos Estados em utilizar-se de tal procedimento não resultaria necessariamente de respeito excessivo à soberania de outro Estado responsável por alegada violação de direitos previstos na ICERD, mas da percepção de que o procedimento quase-judicial do Comitê dificilmente logrará solucionar casos que requerem decisões de ordem política e muitas vezes jurídica. Além disso, o procedimento previsto no artigo 11 não estabelece qualquer mecanismo de seguimento e implementação.

O artigo 14 da Convenção consagra o direito de petição individual, sob a forma de cláusula facultativa, que reforça a capacidade processual das vítimas de discriminação racial. O dispositivo prevê a possibilidade de que indivíduos e grupos possam apresentar comunicações individuais ao Comitê[102]. Em 17 de junho de 2002, o Brasil depositou junto à Secretaria Geral da ONU a declaração facultativa prevista no artigo 14, reconhecendo a competência do Comitê para receber e analisar denúncias de violações dos direitos humanos cobertos na Convenção de 1965.

Analisadas a natureza e as características centrais da Convenção Internacional de 1965, caberia fazer menção às medidas de ação preventiva – incluindo as de aviso prévio e procedimento urgente - adotadas pelo CERD em sua 43ª sessão, em 1993[103]. As medidas de

aviso prévio destinam-se a prevenir que problemas estruturais existentes evoluam para situações de conflito. No entendimento do CERD, tais situações existem, *inter alia*, quando procedimentos de implementação dos dispositivos da ICERD são inadequados ou quando se observa a existência de padrão de comportamento, sobretudo por parte de autoridades governamentais, que estimule o agravamento de tensões raciais ou étnicas e a propagação de atos de violência ou de ódio racial. Com respeito ao procedimento urgente, o CERD busca de início reunir inicialmente provas da presença de padrão maciço ou persistente de discriminação racial em determinado Estado Parte. Em praticamente todos os casos de procedimento urgente decretado pelo Comitê, a iniciativa derivou de sugestão ou proposta fundamentada apresentada por um dos peritos. Dentre os países já submetidos a medidas de aviso prévio ou procedimento urgente pelo CERD, incluem-se Argélia, Austrália, Belize, Bósnia e Herzegovina, Burundi, Croácia, Chipre, Congo, Costa do Marfim, Estados Unidos, ex-Iugoslávia, Guiana, Israel, Libéria, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Suriname e Ruanda[104].

I.3 – A DIPLOMACIA BRASILEIRA E O COMBATE AO RACISMO E À DISCRIMINAÇÃO RACIAL: O DIÁLOGO DO BRASIL COM O COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL

O discurso externo sobre a realidade racial brasileira sofreu notável transformação entre os anos 60 e os dias atuais. Durante décadas, as expressões oficiais sobre o padrão de convivência entre os grupos raciais no Brasil ignoravam as evidências de que a decantada democracia racial brasileira era um mito assimilado pelo senso comum e manipulado ideologicamente por setores da intelectualidade e da elite nacional. Somente com a passagem do tempo e a progressiva alteração das circunstâncias políticas internas e internacionais, tornou-se incontestável o fato de que nossa democracia racial era apenas formal. Como se buscará demonstrar mostrar, o Itamaraty soube entender

adequadamente essa mudança de cirscunstâncias, não se limitando a atualizar seu discurso sobre a realidade racial no País, mas redefinindo sua ação diplomática no campo da promoção da igualdade racial e da luta contra a discriminação nas Nações Unidas e na OEA.

A análise histórica da transformação do discurso externo brasileiro nesse domínio poderia iniciar-se a partir do discurso pronunciado nas Nações Unidas, em Nova York, em 22 de setembro de 1966, durante a XXI sessão ordinária da Assembléia Geral, por Juracy Magalhães, então Ministro de Estado das Relações Exteriores:

> No campo dos problemas sociais e das relações humanas, o Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela última sessão da Assembléia Geral. Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação. Nossa terra hospitaleira há muito tem estado aberta aos homens de todas as raças e religiões; ninguém questiona qual possa ter sido o lugar de possa ter sido o lugar de nascimento de um homem, ou de seus antepassados, e nem se preocupa com isso; todos possuem os mesmos direitos, e todos estão igualmente orgulhosos de serem parte de uma grande nação. Embora a nova Convenção seja, portanto, supérflua no que concerne ao Brasil, nós a recebemos com alegria para servir de exemplo a ser seguido por outros países que se encontram em circunstâncias menos favoráveis. E eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para sugerir que a tolerância racial fosse exercitada em todas as raças em relação a outras raças: ter sido vítima de uma agressão não é motivo válido para se agredir outros. Que o exemplo do Brasil, e a

> moderação sem esforços, tolerância serena e respeito mútuo em nossas relações raciais sejam seguidos por todas as nações multirraciais[105].

Poucos textos poderiam ser tão reveladores da influência da ideologia da democracia racial sobre o discurso da política externa brasileira adotado a respeito da realidade racial no País durante os anos de governo militar. Em sua essência, buscava Juracy Magalhães transmitir ao mundo a imagem da identidade nacional brasileira idealizada a partir de um modelo de relações raciais imaculadas, harmônicas e democráticas. A falsa impressão que o discurso visava transmitir era que a discriminação racial era um fenômeno social desconhecido num Brasil miscigenado e multirracial.

Nasce dessa percepção equivocada da realidade brasileira de então a afirmativa de que, apesar de haver sido, nas palavras de Juracy Magalhães, "o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial"[106], em 7 de março de 1965, o Brasil não necessitaria desse instrumento jurídico internacional, uma vez que o País representaria "há muito tempo um exemplo proeminente...de uma verdadeira democracia racial". Lida nos dias atuais, tal afirmativa surpreende pela forma transparente e desafiadora com que, ao ressaltar a suposta exemplaridade da situação racial no país, desqualifica o conteúdo e a aplicabilidade interna do recém-assinado instrumento internacional de proteção dos direitos humanos.

O relatório inicial do Brasil ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, em cumprimento ao disposto no artigo 9º da ICERD, viria a ser apresentado em em 16 de fevereiro de 1970. O relatório limitou-se a uma única frase, que traduzia uma percepção equivocada sobre a realidade das relações raciais brasileiras e as obrigações do Estado frente ao órgão de monitoramento do tratado:

> Tenho a honra de informar-lhe que, uma vez que a discriminação racial não existe no Brasil, o Governo brasileiro não vê

> necessidade de adotar medidas esporádicas de natureza legislativa, judicial e administrativa a fim de assegurar a igualdade das raças[107].

Em anexo ao relatório de três parágrafos, incluiu-se documento elaborado pelo Minstério da Justiça, que, ao referendar a posição assumida pelo Itamaraty, transmitiu dados sobre a legislação nacional sobre a matéria. Afirmou o documento que a igualdade racial era um princípio contido na Constituição Federal brasileira de 1967 (artigo 153.1), emendada pelo Emenda número 1 de 17/10/1969. Segundo o Ministério da Justiça, no campo do direito penal, a legislação brasileira seria mais rigorosa na proteção da igualdade racial do que os instrumentos internacionais vigentes. Referiu-se, nesse particular, especificamente à Lei 1390, de 3 de julho de 1951, conhecida como Lei Afonso Arinos, que tipificou o preconceito de raça ou cor como contravenção penal.

Em 15 de julho de 1971, em resposta às observações do CERD sobre o relatório inicial, o Estado brasileiro assinalaria:

> A integração racial no Brasil, resultado de quatro séculos de desenvolvimento nacional, proporciona ao mundo contemporâneo experiência de convívio racial harmônico que infelizmente é incomum em outras áreas. Tal integração não decorre de leis que estipulam que somos um só povo, mas de um processo natural alcançado espontaneamente[108].

O segundo relatório periódico do Brasil ao CERD, de 31 de janeiro de 1972, pouco diferiu, em seu conteúdo, do relatório inicial. O parágrafo de abertura dizia o seguinte:

> O clima de relações interraciais pacíficas e amistosas, uma das características marcantes da cultura brasileira, foi não apenas mantido, mas aperfeiçoado em relação ao biênio anterior. Não

> há qualquer privilégio racial ou sentimento de isolamento ou frustração da parte dos cidadãos brasileiros em função da coloração da pele ou outras razões raciais[109].

Sobre pedido específico relacionado à composição racial da população brasileira, formulado pelo CERD em suas observações relativas ao relatório inicial, o documento de 1972 afirmava ser impossível proporcionar dados estatísticos sobre a composição racial da população brasileira, "uma vez que os últimos censos, inclusive o de 1970, não indagaram a respeito da raça do entrevistado, algo considerado inútil e sem sentido" [110].

Tal postura adotada no Censo de 1970 pelas autoridades do então governo militar representava um retrocesso. Afinal, dos onze recenseamentos gerais da população realizados entre 1872 e 2000 no Brasil, apenas em três deles (1900, 1920 e 1970) a variável cor/raça, por motivos vários, não foi incluída no campo do questionário da pesquisa. Recorde-se, a propósito, que, no início do século XX, apenas quatro países da América Latina haviam produzido dados censitários sobre a cor ou raça de sua população: Brasil (1890), Colômbia (1912), Cuba (1899) e Panamá (1909).

O terceiro relatório do Brasil ao CERD dizia simplesmente:

> No que se refere à discriminação racial, não houve qualquer alteração na situação brasileira que justifique a apresentação de um novo relatório. Portanto, o Governo brasileiro aproveita esta oportunidade para reafirmar a validade da informação previamente proporcionada sobre a matéria[111].

Em 1978, em seu quinto relatório periódico, o Estado brasileiro afirmava que os últimos estudos apresentados ao Secretariado em 1974 continham a descrição de "uma situação válida ainda hoje". Segundo o documento, desde então, "não houve qualquer alteração" [112].

No sexto relatório periódico, o Estado brasileiro limitou-se a atualizar informações sobre os dispositivos legais aplicáveis à promoção da igualdade racial e o combate à discriminação presentes na Constituição Federal. Respondendo a pedido específico do CERD, informou-se ainda sobre as linhas de ação que orientavam o Governo brasileiro na promoção dos direitos dos povos indígenas[113].

O sétimo relatório do Brasil ao CERD, de 11 de agosto de 1982, mais uma vez centrou-se na atualização das informações sobre as medidas legais e administrativas adotadas pelo Estado para a implementação da Convenção. Nove parágrafos foram dedicados à explicação sobre as medidas adotadas para o cumprimento com o disposto no artigo 3 da Convenção (condenação ao *apartheid*). A declaração de condenação absoluta à política aparteísta praticada pelo Governo da África do Sul foi acompanhada por uma reafirmação das características não-raciais da sociedade brasileira e de sua experiência de integração[114].

O relatório encaminhado pelo Brasil ao CERD em maio de 1986 continha o oitavo e o nono relatórios periódicos. Embora não se percebesse mudança de enfoque em relação ao reconhecimento de problemas raciais no País, o relatório teve a preocupação de mencionar que os instrumentos legais de combate à discriminação racial poderiam vir a ser "profundamente modificados em função das medidas tomadas pelo Governo brasileiro desde março de 1985 com o intuito de prover o País de novo arcabouço legal e institucional[115]". A mais importante dessas medidas foi a eleição, em novembro de 1986, de uma Assembléia Constituinte encarregada de elaborar uma nova Constituição Federal.

Nove anos se passaram até o encaminhamento pelo Brasil, em novembro de 1995, do relatório periódico seguinte devido ao CERD. O documento reuniu o 10º, 11º , 12º e 13º relatórios periódicos do Brasil. Tratou-se de um marco não apenas no relacionamento do Brasil com o CERD, mas no discurso oficial e nas posições de política externa brasileira em relação à situação racial no País. O relatório resultou de colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério

da Justiça e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Tal cooperação representava "um exemplo do diálogo e da interação entre o Governo e a sociedade na busca de soluções para o problemas nacionais, especialmente aqueles que envolvem os direitos humanos" [116].

Pela primeira vez, um relatório do Brasil ao CERD admitia, com base em dados estatísticos, o quadro de desigualdade racial vigente no Brasil. Numa linguagem transparente e direta, o relatório admite a existência de discriminação racial no País e assume a preocupação do Estado em desenvolver e implementar políticas destinadas à superação desse quadro:

> Os dados revelam que existe uma correlação entre cor e estratificação social no Brasil, que há uma desigualdade que opera em detrimento dos não-brancos. A população preta e parda é desproporcionalmente concentrada nos estratos economicamente inferiores. Apesar da inexistência de impedimentos legais, são poucos os negros que conseguem chegar ao topo das carreiras governamentais ou nas forças armadas. São igualmente poucos os que ocupam posições de destaque na iniciativa privada... [117]

Em agosto de 1996, durante a defesa oral do documento, a delegação do Brasil contou com a participação do professor Hélio Santos, então coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra.

Em fevereiro de 2003, o Brasil apresentaria ao CERD o seu décimo-sétimo relatório (reunindo também o 14º, 15º e 16º), elaborado originalmente pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. O processo de elaboração do relatório envolveu a colaboração de diversas personalidades e organizações não-governamentais que atuavam na área do combate ao racismo, à discriminação racial e à intolerância.

Entre os meses de maio e julho de 2001, a minuta do documento foi disponibilizada no *website* da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, a fim de possibilitar sua análise e o envio de contribuições adicionais por parte da sociedade civil.

Posteriormente, o relatório incorporou os resultados do processo preparatório do Brasil para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata e as medidas subseqüentes adotadas pelo Governo federal em cumprimento ao Programa de Ação de Durban. O produto dessa interação entre Governo e sociedade civil foi um documento realista e avançado sobre tema que passou a adquirir importância crescente na agenda política brasileira.

No dia 8/3/2004, a Ministra Matilde Ribeiro, Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, chefiou a delegação que apresentou o 17º relatório do Brasil ao CERD em Genebra. Em sua apresentação, a Ministra recordou que a Conferência Mundial de Durban havia representado o início de um novo ciclo na política de Estado brasileira no campo da promoção da igualdade e do combate à discriminação. Anunciou que o Estado brasileiro havia decidido abandonar deliberadamente a postura neutra em relação a essas mazelas sociais como forma de restaurar a dignidade da população brasileira como um todo e em particular da população negra, dos povos indígenas e das mulheres.

I.4 – Balanço das três Décadas e duas Conferências Mundiais de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial

Por iniciativa da União Soviética, 1971 foi declarado "Ano Internacional para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial" pela Assembléia Geral da ONU. Em dezembro de 1973, a AGNU proclamou, por meio da Resolução 3057, o período de dez anos iniciado a partir de 10/12/1973 como a Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. A data de início da

Década era simbólica, uma vez que marcava o 25º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No primeiro parágrafo preambular da referida resolução, a Assembléia Geral reafirmou seu firme propósito de alcançar a eliminação total e incondicional do racismo e da discriminação racial, "que representam em nosso tempo sérios obstáculos ao progresso adicional e ao fortalecimento da paz e da segurança internacionais"[118]. Do Plano de Ação da Década constava a afirmativa de que as Nações Unidas estavam convencidas, "mais do que nunca"[119], da necessidade da conjugação de esforços nacionais, regionais e internacionais para a eliminação do racismo, do *apartheid* e da discriminação racial. Dentre os objetivos centrais da Década, mencionaram-se: a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sem distinção de raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica; a eliminação de todas as políticas de Estado racistas; o fim do regime do *apartheid*. Observe-se que a menção expressa e enfática à eliminação do *apartheid* como um dos objetivos centrais da Primeira Década revelava uma das virtudes e, ao mesmo tempo, um dos principais limites da ação das Nações Unidas no enfrentamento do racismo e da discriminação racial como problema de dimensões mundiais. Ainda assim, o Plano de Ação possuía recomendações e propostas dirigidas aos Estados e ao sistema das Nações Unidas que poderiam ser consideradas avançadas para a época.

Exemplo nesse sentido são as medidas que deveriam ser adotadas no plano nacional. Mencionaram-se a ratificação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a revisão de legislações domésticas consideradas incompatíveis com o tratado; o estabelecimento de garantias processuais que assegurassem às vítimas de racismo e discriminação racial acesso a recursos e a mecanismos compensatórios; e o fim da discriminação nas políticas e legislações imigratórias.

O Plano de Ação previu a criação de um Fundo Internacional de Combate ao *Apartheid* e à Discriminação Racial. E, em seu parágrafo 13º, recomendou a convocação de uma conferência mundial

de combate ao racismo e à discriminação racial[120]. Um dos principais objetivos da conferência deveria ser a adoção de meios efetivos e medidas concretas para assegurar a implementação universal das decisões e resoluções das Nações Unidas sobre racismo, discriminação racial, *apartheid*, descolonização e autodeterminação.

A I Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial seria realizada em Genebra de 14 a 26 de agosto de 1978. O encontro contou com a participação de representantes de 123 Estados e observadores de órgãos e agências especializadas da ONU.[121] Os Estados Unidos e Israel recusaram-se a participar da Conferência, em virtude dos alegados vínculos entre a convocação do evento mundial e a aprovação da Resolução 3379 (XXX) que havia considerado o sionismo como uma forma de racismo.

A Declaração e Plano de Ação da Conferência expressou a determinação dos Estados de promover a implementação, entre outros instrumentos, da ICERD. Apelou-se em favor da adoção de legislações nacionais que proibissem, em sintonia com o disposto no artigo 4º da Convenção Internacional, as manifestações de índole racista e a existência de organizações responsáveis por sua difusão.

Dos 27 parágrafos da Declaração, 12 trataram expressamente da questão do *apartheid*, definido como a forma extrema de racismo institucionalizado, além de crime contra a humanidade e "afronta à dignidade da humanidade"[122]. Dos 42 artigos do Plano Ação, 16 referiram-se ao *apartheid*, com recomendações de uma série de iniciativas destinadas a contribuir para o desmantelamento do regime segregacionista sul-africano, dentre as quais o rompimento de relações diplomáticas, econômicas e comerciais com a África do Sul; a proibição de que empresas multinacionais colaborassem com aquele país; e a proibição de concessão de empréstimos ou realização de investimentos na África do Sul.

Outra ênfase do documento final foi com relação à situação no Oriente Médio, mais especificamente em Israel. Condenaram-se as relações entre "o Estado sionista de Israel e o regime racista da África

do Sul", em particular nos campos econômico e militar[123]. A Conferência acusou o governo israelense de prática de discriminação racial contra palestinos que vivem em territórios ocupados e deplorou a recusa de Israel de obedecer às resoluções relevantes das Nações Unidas.

As menções a Israel em parágrafos da Declaração levaram nove Estados da Europa Ocidental (todos os Estados-membros da Comunidade Econômica Européia) e as delegações de Austrália, Canadá e Nova Zelândia a retirarem-se da Conferência. Por sua vez, os países nórdicos decidiram dissociar-se do documento final adotado. A não-participação dos países europeus e dos Estados Unidos no processo de implementação dos planos de ação da Conferência Mundial de 1978 e da Primeira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial viria a ser determinante para o malogro dessas iniciativas, que careceram tanto de apoio político quanto financeiro.

De 1º a 12 de agosto de 1983, realizou-se a II Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. A II Conferência foi precedida de intenso trabalho preparatório desenvolvido em duas sessões do subcomitê criado pela Resolução 1981/130 do ECOSOC e constituído de 23 países. Os países do Grupo da Europa Ocidental designados para integrar o subcomitê participaram apenas dos trabalhos da 2ª sessão, quando o Secretário-Geral da Conferência, James O.C. Jonah, de Serra Leoa, já tinha iniciado esforço de persuasão junto ao Grupo Africano e aos países árabes para evitar que a Conferência se desviasse de seus propósitos centrais. A preocupação de que a Conferência viesse a tratar da situação no Oriente Médio em prejuízo de seus objetivos centrais (condenação do racismo e do *apartheid*, avaliação dos resultados da Primeira Década e programação da ação futura das Nações Unidas no combate ao racismo e à discriminação racial) permeou, no entanto, todo o desenrolar dos trabalhos preparatórios.

A Conferência contou com a participação de 126 países (ausentes, uma vez mais, os Estados Unidos e Israel), de órgãos e agências da ONU e de organizações da sociedade civil[124]. Durante os

debates gerais, as delegações ocidentais procuraram demonstrar atitude positiva ao manifestar o desejo de concorrer para resultado consensual que constituísse mensagem universal de repulsa à discriminação racial e ao *apartheid*. Apesar de favoráveis ao aumento da pressão política contra o governo da África do Sul, não concordaram com o isolamento total do regime, por tal medida ser, em sua opinião, menos eficaz do que a busca de transformações pacíficas medidante contatos limitados e engajamento construtivo (*constructive engagement*) [125].

As delegações africanas, por sua vez, fizeram intervenções enérgicas de condenação ao *apartheid* e apoiaram a adoção de sanções mandatórias contra a África do Sul. Referências e condenações a Israel apoiaram-se sempre em denúncias de colaboração econômica, militar e nuclear entre os dois países.

As delegações latino-americanas e asiáticas centraram suas intervenções na questão do *apartheid* e na situação na África Austral. Em sua intervenção, o chefe da delegação do Brasil[126], Embaixador Carlos Calero Rodrigues, recordou os ideais das Nações Unidas, dentre os quais a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de raça, credo, língua ou sexo. Referiu-se à "harmonia racial existente no Brasil e ao desenvolvimento progressivo de uma sociedade não-racial em que o fator racial se mostre irrelevante nas interrelações sociais". Estabeleceu em seguida a relação entre a promoção dos direitos humanos e a luta para libertar a humanidade da pobreza e a miséria. Reiterou o repúdio do Brasil a todas as formas de discriminação racial e a necessidade de combatê-las "sobretudo quando se transformem em práticas sistemáticas e política institucionalizada de governo, como ocorrre na África do Sul" [127]. Ressaltou, por fim, que a principal tarefa da Conferência deveria ser alcançar consenso básico de repúdio ao *apartheid* e buscar os meios adequados para sua eliminação[128].

A Declaração Final da Conferência foi aprovada por 101 votos a favor (Brasil), 12 contra (Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, República Federal

da Alemanha, Reino Unido e Suíça) e três abstenções (Austrália, Irlanda e Nova Zelândia). Dois artigos considerados controvertidos da Declaração (os de número 19 e 20), que se referiam, respectivamente, à cooperação entre Israel e a África do Sul e ao tratamento discriminatório contra os habitantes das zonas ocupadas por Israel, foram submetidos a votação em separado. O artigo 19 foi aprovado por 84 votos a favor (Brasil), 15 contra (e 15 abstenções). O artigo 20 o foi por 87 a favor (Brasil), 17 contra e 11 abstenções. Cabe observar que diversas delegações que haviam votado contra os artigos 19 e 20, ou se haviam abstido, votaram a favor do conjunto da Declaração (caso de Áustria, Grécia, Finlândia, Suécia, Portugal, Espanha, Japão, Chile, Equador, Peru e Uruguai) [129].

Os cinco primeiros artigos da Declaração trataram de questões ligadas à igualdade racial; nove abordaram a questão do *apartheid* e dirigiram-se contra a África do Sul; três trataram das ações nacionais de combate ao racismo e à discriminação racial; parágrafos separados referiram-se a temas como o crescimento das organizações neonazistas, os direitos dos povos indígenas, a dupla discriminação – de raça e gênero - contra mulheres, os efeitos da discriminação contra crianças; os problemas enfrentados por imigrantes e refugiados; e a realização dos objetivos da Primeira Década.

Em relação ao Plano de Ação, as dificuldades centraram-se nos capítulos relativos à ação contra o *apartheid.* Os dez parágrafos do Plano trataram de temas como o papel da educação e da mídia no combate ao racismo e à discriminação racial; a proteção de minorias, imigrantes e refugiados; o direito à proteção judicial e à justa reparação das vítimas de discriminação; a importância da ratificação universal da ICERD; a eliminação do *apartheid;* a adaptação das legislações nacionais aos dispositivos internacionais de combate ao racismo; e a cooperação internacional sobre a matéria. O Plano de Ação foi aprovado por 104 votos a favor (Brasil), nenhum contrário e 10 abstenções (Bélgica, Canadá, França, Itália, Luxemburgo, Nova Zelândia, Países Baixos, República Federal da Alemanha, Reino Unido e Suíça).

Apesar de o documento final da II Conferência Mundial não ter sido aprovado por consenso, foi positivo o fato de haver-se logrado evitar a repetição do que ocorrera na Conferência anterior, quando 12 delegações ocidentais se dissociaram de seus resultados finais. Embora a II Conferência não possa ser descrita como um êxito, em virtude sobretudo da renovada polarização em torno das ações contra o *apartheid* e da questão palestina, seria um erro descrevê-la como um fracasso completo (conceito comumente associado à I Conferência Mundial[130]). Do documento final da II Conferência poderia ser ressaltada ainda a menção específica (ausente da Declaração e Plano de Ação da I Conferência) ao importante papel das organizações não-governamentais na identificação e divulgação de modalidades de discriminação racial ignoradas pelos Estados[131]. Dele também constou proposta de que a Assembléia Geral da ONU declarasse um segundo decênio de ação para o combate ao racismo e à discriminação racial.

Com base nessa recomendação, uma Segunda Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1983 - 1993) foi proclamada pela Asssembléia Geral das Nações Unidas em 22/11/1983. Parte significativa do Plano de Ação da Segunda Década centrou-se na eliminação do *apartheid*. Requereu-se ao Conselho de Segurança que considerasse a imposição de sanções mandatórias contra o governo da África do Sul. O Plano apelou aos meios de comunicação para que exercessem papel de disseminadores de informações sobre métodos e técnicas de combate ao racismo, à discriminação racial e ao *apartheid*. Dentre as outras recomendações do referido programa, cabe realçar: a promoção e a proteção dos direitos humanos de pessoas que pertencem a grupos minoritários, populações (evitou-se o uso da expressão "povos") indígenas e trabalhadores migrantes; e o estabelecimento de procedimentos reparatórios para as vítimas de discriminação racial. A Segunda Década testemunharia um dos grandes logros das Nações Unidas na luta contra o racismo e a discriminação racial: a libertação de Nelson Mandela, em 11 de fevereiro de 1990,

após vinte e sete anos de encarceramento, seguida do início do desmantelamento do regime do *apartheid*.

A Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1993 – 2003) foi proclamada pela AGNU em 20 de dezembro de 1993. A iniciativa de instituir-se uma terceira década teve origem na Declaração e Plano de Ação da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993. O artigo 16 da Declaração registra a satisfação internacional pelo fim do regime do *apartheid*. Por sua vez, o parágrafo 19 do Plano de Ação reafirma a prioridade da eliminação da discriminação racial, "particularmente em suas formas institucionalizadas", a que se somam as "formas contemporâneas de racismo"[132].

A Terceira Década seria marcada por tratamento mais abrangente do fenômeno do racismo e da discriminação racial (num contra-ponto às iniciativas e recomendações delineadas nos planos de ação das duas Décadas anteriores destinadas à eliminação do *apartheid*). A Resolução 48/91, da Assembléia Geral, afirmava de forma peremptória que todas as sociedades do mundo se encontravam afetadas pelo racismo e pela discriminação[133]. Durante essa Década, chamou-se a atenção para a necessidade de a comunidade internacional combater os ações de "limpeza étnica" e genocídio. Criticaram-se ainda os efeitos nocivos da globalização, que reforçavam a exclusão social e, ao mesmo tempo, agravavam e renovavam o fenômeno do racismo e da intolerância.

Em 1999, a dois anos da realização da Conferência Mundial de Durban, relatório do Secretário Geral das Nações Unidas assinalou que poucas atividades programadas no âmbito do plano de ação da III Década haviam sido efetivamente realizadas. Tal fato deveu-se à falta de interesse, apoio e vontade política dos Estados. Além disso, o Secretário Geral responsabilizou os governos pelo insuficiente apoio financeiro ao *Trust Fund* para o Plano de Ação da referida Década[134]. Em 2003, ao final da III Década, a Comissão de Direitos Humanos declararia, por meio da Resolução 2003/30, "com grande

preocupação" que "a despeito dos muitos esforços da comunidade internacional, os objetivos da Terceira Década não foram nem de longe alcançados" [135].

I.5 – Conclusão

Ao longo dos últimos 60 anos, as ações desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas em matéria de combate ao racismo e à discriminação racial não foram caracterizadas por sentido de coesão ou por desenvolvimento linear. Tampouco foram pautadas, continuamente, pela perspectiva universalista proporcionada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Vistas em seu conjunto, tais iniciativas esboçam um quadro de contradições e complexidades[136].

A análise da ação histórica da ONU de combate ao racismo e à discriminação racial revela que o tema se mostrou com freqüência de grande sensibilidade para número expressivo de Estados. Até o final dos anos 80, boa parte dos governos dos Estados-membros da Organização tendia a enxergar o racismo e a discriminação racial como temas exclusivamente de política externa[137].

Segundo Michael Banton, ex-presidente do CERD, essa tendência viu-se reforçada contraditoriamente pela Convenção Internacional de 1965, que estaria fundada na falsa presunção de que a discriminação racial, tal qual definida no artigo 1.1, seria uma manifestação de patologia social presente em certas sociedades e, portanto, passível de eliminação. A outra alternativa dos redatores da ICERD teria sido, no entendimento de Banton, optar pela formulação contida no artigo 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos[138], que apresenta a discriminação racial como uma dentre diversas manifestações de discriminação inerentes à formação dos grupos sociais. Neste caso, a discriminação racial seria entendida como modalidade de conduta social desviante (sancionável por lei) passível de ocorrer em quaisquer sociedades e em todos os Estados[139].

Embora possa até ser válida do ponto de vista estritamente sociológico, tal interpretação ignora a dinâmica política de decisões adotadas pelas Nações Unidas sobre temas situados no campo dos valores e dos direitos humanos. Em 1960, os Estados-membros da Organização provavelmente não estariam dispostos a apoiar a elaboração de Convenção destinada simplesmente à redução da discriminação racial. Ademais, como anteriormente ressaltado, para parcela expressiva dos governos envolvidos nas negociações da Convenção (africanos, asiáticos, europeus, norte-americanos e latino-americanos), seus dispositivos seriam aplicados em terceiros países e em casos de discriminação existentes em outras sociedades, o racismo e a discriminação sendo nessa ótica sempre considerados como "além fronteira". Os desdobramentos da atuação do CERD anulariam, na prática, esse entendimento, consagrando a noção de que todas as sociedades sofrem com manifestações de discriminação racial.

Em seus quase quarenta anos de vigência, a Convenção solidificou seu papel como o mais importante instrumento de proteção internacional de indivíduos e grupos contra manifestações de discriminação racial. Acrescida das contribuições jurisprudenciais proporcionadas por seu Comitê de monitoramento, a ICERD transformou-se em tratado de escopo muito superior ao contemplado no instante de sua criação. Apesar disso, em termos efetivos, as possibilidades de a Convenção atacar as causas e eventualmente eliminar as manifestações de racismo, discriminação racial e intolerância são limitadas e dependem diretamente da vontade política dos Estados Partes de atuar nesse sentido.

Cabe enfatizar, no entanto, que a retórica implícita no texto da Convenção Internacional, de que a discriminação racial pode ser eliminada pela ação política dos Estados complementada por instrumentos de caráter jurídico, viria a mostrar-se fundamental para a mobilização da comunidade internacional em prol da luta contra o *apartheid* e as manifestações extremas de discriminação e intolerância. Sem sombra de dúvidas, a estratégia política, diplomática e jurídica

adotada pelas Nações Unidas para pôr fim ao regime do *apartheid* constituiu o maior êxito da Organização na luta internacional contra o racismo e a discriminação racial.

A ação internacional contra o *apartheid* colocou flagrantemente em xeque a validade e a legitimidade da alegação de que atos de violação dos direitos humanos são temas da responsabilidade exclusiva soberana dos Estados. Como enfatizou Nelson Mandela, como Presidente da África do Sul, em pronunciamento perante a Assembléia Geral da ONU, em 3 de outubro de 1994,

> Foi extremamente importante para a eficácia internacional da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Carta das Nações Unidas e o respeito a esses instrumentos que a ONU tenha rechaçado as alegações do regime do *apartheid* de que as graves violações dos direitos humanos na África do Sul eram uma questão doméstica que não concernia legal ou legitimamente à Organização Mundial[140].

Recorde-se que a condenação do *apartheid* passaria a contar com o apoio praticamente consensual da comunidade internacional apenas a partir dos anos 80, quando a política discriminatória do governo de Pretória passou a ser qualificada oficialmente como crime contra a humanidade. Tal circunstância permitiu aos Estados-membros da ONU adotar ações e estratégias cujo objetivo central viria a ser finalmente alcançado. O fim do *apartheid*, dada a relevância internacional do tema, geraria conseqüências políticas importantes na estratégia da Organização das Nações Unidas de combate internacional ao racismo e à discriminação racial.

Ao final da década de 90, a comunidade internacional viu-se diante de desafio possivelmente muito mais complexo e ambíguo nesse domínio. Às vésperas da realização da Conferência Mundial de Durban, não havia consenso nas Nações Unidas sobre como enfrentar a exacerbação da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância

correlata no mundo, fenômenos que, em diferentes continentes, vitimava imigrantes, estrangeiros em geral, judeus, árabes, muçulmanos, negros, indígenas e diversas outras minorias étnicas, religiosas, de orientação sexual e de outra natureza. Esse era apenas um dos desafios que enfrentariam os Estados e a sociedade civil nas negociações preparatórias para a Conferência Mundial de Durban.

Capítulo II

A Conferência Mundial de Durban:
o processo preparatório

Capítulo II
A Conferência Mundial de Durban: o processo preparatório

Menos de um ano antes da realização da Conferência Mundial de Durban, Mary Robinson, Alta Comissária para os Direitos Humanos das Nações Unidas, declarou que o racismo, a discriminação racial e a xenofobia estavam tragicamente presentes no mundo contemporâneo. Apesar de livre da chaga representada pelo *apartheid*, a comunidade internacional dava-se conta de que as manifestações de racismo e intolerância eram fenômenos mais difundidos, enraizados e perniciosos do que se supunha. Havendo contribuído para o genocídio de Ruanda e os massacres cometidos na ex-Iugoslávia, o racismo representava "o trampolim para nacionalismo extremado e intolerância étnico-racial"[141].

Na visão da Alta Comissária, a Organização das Nações Unidas há muito reconhecera sua responsabilidade especial para com as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Por isso, a Conferência de Durban era tão importante. E, ao contrário das duas Conferências Mundiais anteriores, esta teria o potencial de "trazer para casa a realidade do racismo em nossas sociedades, reforçar as instituições de direitos humanos e encontrar remédios significativos para as vítimas de racismo"[142].

A reflexão acima pode ser entendida como síntese perfeita dos objetivos centrais da Conferência Mundial de Durban. Fundamentalmente, o encontro da África do Sul inspirava-se no desejo de despertar a consciência mundial e mobilizar a atenção do público em geral e das autoridades dos Estados para a urgência de respostas

específicas para problemas globais gerados pelos atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Havia a expectativa de que a Conferência viesse a reforçar o papel das Nações Unidas como única instituição multilateral dotada de legitimidade internacional para gerar e implementar estratégias e mecanismos consensuais aptos a lidar com esses problemas de forma eficaz. E, se a Conferência de Durban tivesse a pretensão de distinguir-se das iniciativas anteriores das Nações Unidas, deveria conduzir a ações positivas e concretas nos planos nacional, regional e internacional contra todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Não bastassem esses objetivos ambiciosos, a Resolução 52/111 da Assembléia Geral da ONU, de 1997, que convocou a Conferência, lhe acrescentaria outro mais específico, capaz de gerar toda sorte de controvérsias: "revisar os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais, culturais e outros que conduzem ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata"[143]. Ao atribuir aos representantes dos futuros Estados participantes da Conferência a tarefa de revisar os fatores históricos geradores do racismo e das discriminações, abria-se uma caixa de Pandora cujo conteúdo dificilmente acomodaria ou reconciliaria interesses e visões diversas[144].

Em debates travados no ECOSOC, representantes de países ocidentais passaram a manifestar dúvidas sobre os resultados do futuro encontro mundial. Temiam que os temas a serem tratados os colocassem como alvo principal das críticas de Estados e organizações não-governamentais. Além disso, a exclusão social, para uns resultante e para outros concomitante ao processo de globalização, agravara o quadro de iniqüidade racial no mundo e transformara o tema do combate à discriminação, nas palavras de Lindgren Alves, em "uma seara em que, ao contrário das demais (meio ambiente, direitos humanos, crescimento populacional e situação da mulher) não lhes [países do ocidente] seria viável situar alhures o *locus* preferencial dos problemas"[145].

Esses desafios e contradições estariam presentes no processo preparatório da Conferência, que idealmente buscou construir o consenso necessário para as negociações finais que resultariam em declaração política e plano de ação coletivamente aprovados. Para conduzir o processo preparatório da Conferência a Assembléia Geral da ONU designou o Alto Comissariado para os Direitos Humanos como Secretaria-Geral do evento. Os Estados e as organizações regionais foram convidados a organizar, em nível nacional e regional, estruturas encarregadas da promoção do processo preparatório e da sensibilização da opinião pública para a importância e os objetivos da Conferência. Os governos, as organizações internacionais e regionais e as organizações não-governamentais foram convidados a enviar contribuições ao Comitê Preparatório da Conferência, a cargo da Comissão de Direitos Humanos e aberto à participação de todos os Estados-membros da ONU, representantes das agências especializadas da Organização e observadores, de acordo com a prática estabelecida pela Assembléia Geral.

A primeira reunião do Comitê Preparatório ocorreu em Genebra, em maio de 2000. Na ocasião, os Estados alcançaram acordo sobre os cinco grandes temas da Conferência Mundial e definiram a agenda provisória do encontro. Acordou-se igualmente a organização de conferências regionais preparatórias em Estrasburgo (outubro de 2000), Santiago do Chile (dezembro de 2000), Dacar (janeiro de 2001) e Teerã (fevereiro de 2001), das quais resultariam contribuições fundamentais ao trabalho de elaboração do primeiro projeto de Declaração e Plano de Ação de Durban por parte do secretariado da Conferência Mundial.

Ademais, cinco seminários de especialistas foram organizados para tratar de questões relativas à reparação em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância; proteção de minorias e outros grupos vulneráveis; imigrantes e tráfico de pessoas, particularmente mulheres e crianças; prevenção de conflitos raciais e étnicos na África; e medidas

econômicas, sociais e legais para combater o racismo, especialmente no caso de grupos vulneráveis[146].

Ao longo deste capítulo, será inicialmente analisado o contexto internacional em que o processo preparatório se inseriu. A seguir serão considerados os resultados dos seminários de especialistas e das conferências regionais preparatórias. Buscar-se-á compreender o processo preparatório levado a cabo no Comitê Preparatório da Conferência, com especial ênfase na atuação brasileira. E, finalmente, será analisado o processo de preparação nacional para o encontro mundial.

II.1 – O CONTEXTO INTERNACIONAL

Em 1992, Francis Fukuyama publicou *The End of History and the Last Man*, em que defendeu a tese de que, com o fim da Guerra Fria e a derrocada do comunismo, o mundo se aproximava rapidamente do estágio mais avançado de evolução política possível. Tal etapa da história universal, ao supostamente difundir liberdades políticas e econômicas pelos cinco continentes, representava, nas palavras de Fukuyama, "o ponto final na evolução ideológica da humanidade e da universalização da democracia liberal ocidental como a forma final de governo humano" [147].

Àquela altura, no âmbito das Nações Unidas havia razões para otimismo quanto ao tratamento multilateral de temas relacionados especificamente aos direitos humanos que, nos anos 90, experimentariam avanços conceituais significativos. Embora tais avanços não tenham gerado mudanças com a velocidade desejada na direção do respeito aos direitos dos seres humanos em escala global, a Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial de Viena (1993) foi fundamental para a afirmação dos direitos humanos no discurso e na práxis diplomática da maioria dos Estados. À não-aceitação da tese de que particularismos históricos, religiosos e culturais limitam os direitos humanos, somou-se a consolidação do entendimento de que a

proteção internacional desses direitos extrapola o domínio reservado dos Estados.

Em 1994, com a aprovação pela Subcomissão da Resolução 1994/2[148], a comunidade internacional aparentemente ainda alimentava relativo otimismo em relação às possibilidades concretas de fortalecimento da "paz universal", um dos propósitos centrais das Nações Unidas[149]. Com o fim do *apartheid* e a posse de Nelson Mandela como novo Presidente da África do Sul, as Nações Unidas viam-se diante da oportunidade de finalmente poder enfrentar as manifestações de racismo e discriminação racial vigentes no mundo.

Na contra-mão desse processo, porém, as tragédias humanitárias ocorridas nos Bálcãs e na região das Grandes Lagos na África Oriental, as crises geradas pelo fracasso do processo de construção de Estados nacionais em diferentes países (Congo, Chade, Uganda, Ruanda, Burundi, Sri Lanka, Serra Leoa, ex-Iugoslávia) e conflitos derivados do legado da Guerra Fria (Somália e Afeganistão) evidenciariam os limites da visão triunfalista quando confrontada à complexidade da realidade mundial. No ambiente intelectual e acadêmico conservador, o otimismo de Fukuyama passou a ser substituído pelo pessimismo ilustrado pela interpretação de Samuel Huntington sobre o que seria o choque de civilizações[150].

Em sua Resolução 54/153, de 17 de dezembro de 1999, a Assembléia Geral da ONU expressou sua profunda preocupação em relação ao aumento da violência racial e xenofóbica em diversas partes do mundo, assim como sobre o número crescente de entidades criadas com base em plataformas e ideais racistas e xenofóbicos. Condenou ainda o "uso inapropriado da mídia e das novas tecnologias da comunicação escrita, áudio-visual e eletrônica, incluindo a *internet*, para incitar a violência motivada por ódio racial" [151].

Ao final da década de 90 e princípio de 2000, o contexto internacional que envolvia o processo preparatório da Conferência Mundial de Durban era problemático e substancialmente distinto do vislumbrado no início da década. O debate multilateral sobre o tema

do racismo e da discriminação via-se diante de velhos e novos desafios, que revelariam o contraponto de interesses e explicitariam as diferenças de percepções entre países ocidentais, por um lado, e a maioria dos demais Estados, por outro. Pouco mais de um ano antes da realização da Conferência de Durban, restavam mais dúvidas do que certezas sobre as possibilidades de que na África do Sul pós-*apartheid* a comunidade internacional viesse a consensuar estratégias e instrumentos eficazes para a construção de sociedades democráticas mais justas e comprometidas com a superação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata.

II.2 – OS SEMINÁRIOS DE ESPECIALISTAS

O primeiro seminário de especialistas foi realizado em Genebra, de 16 a 18 de fevereiro de 2000, e tratou dos recursos disponíveis em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. O encontro contou com a participação de acadêmicos, especialistas de órgãos e agências das Nações Unidas e representantes de Estados. Em sua abertura, a Alta Comissária para os Direitos Humanos observou que, apesar de diversos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos consagrarem o princípio da não-discriminação com base na raça, muitos Estados careciam de garantias judiciais que assegurassem às vítimas de atos discriminatórios o direito à justa reparação. Mary Robinson chamou a atenção para o fato de que modalidades contemporâneas de racismo, como as praticadas via *internet*, não se encontravam previstas em instrumentos internacionais e em ordenamentos legais da maioria dos Estados, o que tendia a fragilizar as possibilidades de defesa e reparação das vítimas[152].

Dentre as recomendações formuladas pelos especialistas aos Estados, cabe realçar: a) a implementação de legislações que assegurem reparação às vítimas de discriminação racial nos domínios da vida econômica, social, cultural, civil e política; b) o exame do sistema de

recursos de natureza judicial e adminstrativa em favor de não-nacionais, imigrantes, refugiados, demandantes de asilo, minorias e povos indígenas; c) a adoção de medidas (inclusive legislativas) que impeçam que a *internet* seja utilizada como meio de difusão de idéias racistas ou comportamentos ilegais de caráter racista e discriminatório; e d) a criação de instituições nacionais independentes de direitos humanos com mandato específico para o combate ao racismo e à discriminação racial.

Cinco meses depois, o seminário sobre a situação de minorias e outros grupos vulneráveis foi realizado em Varsóvia, de 5 a 7 de julho de 2000, centrado na realidade da Europa Central e do Leste, o que fez com que parte importante das intervenções dos especialistas se voltasse para a situação enfrentada por judeus e ciganos. Ao final do seminário, houve consenso quanto à caracterização da discriminação racial como realidade diária na vida da comunidade cigana naquela região da Europa. Quanto aos atos de anti-semitismo, diversos especialistas afirmaram que, desde o fim dos regimes comunistas na Europa Central e do Leste, tais manifestações se agravaram ante a "exacerbação de movimentos nacionalistas e de exclusivismo étnico em diferentes países da referida região" [153]. Dentre as recomendações formuladas, podem ser ressaltadas: a importância de os Estados da região ratificarem a ICERD e realizarem a declaração facultativa prevista em seu artigo 14; a relevância da adoção de políticas de ação afirmativa, respaldadas pela ICERD, para assegurar a igualdade de fato e de direito das minorias vítimas de racismo e discriminação racial; a necessidade do desenvolvimento de ação coordenada entre Estados e organizações intergovernamentais com vistas à proteção de minorias; e a importância da proteção especial, por meio de legislação fundada nos princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, aos imigrantes e aos demandantes de asilo.

De 5 a 7 de setembro de 2000, realizou-se em Bangkoc o seminário de especialistas sobre imigrantes e tráfico de pessoas, com particular ênfase em mulheres e crianças. O seminário reconheceu a

existência de vínculos entre o movimento de pessoas e a discriminação. Sendo tal relação geralmente de longo prazo, determinadas manifestações contemporâneas de racismo e discriminação foram vistas como resultado de migrações ocorridas por vezes em passado remoto. Dentre as recomendações formuladas pelos peritos, ressaltam: a importância de os Estados eliminarem componentes de ideologias racistas presentes em legislações migratórias e políticas de asilo; a identificação e o tratamento pelos Estados das causas profundas da migração e do tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças; e o estímulo ao setor privado, em particular a indústria de turismo e os provedores de *internet*, para que desenvolvesse códigos de conduta destinados à proteção de pessoas traficadas, especialmente mulheres e crianças submetidas à prostituição.

Um mês depois, nos dias 4 e 5 de outubro de 2000, realizou-se em Adis Abeba o seminário de especialistas sobre prevenção de conflitos étnicos e raciais na África. O seminário reconheceu que fatores históricos, como o tráfico de escravos, as medidas políticas e administrativas adotadas sob o colonialismo e a delimitação arbitrária de fronteiras, constituíam fonte e caldo de cultura dos conflitos étnico-raciais na África. Recordaram os especialistas que a história da África pós-independência, em particular no período que se seguiu ao fim da Guerra Fria, havia-se caracterizado pelo aumento dos conflitos internos nos Estados e, em conseqüência, levado ao crescimento no número de refugiados, deslocados internos e imigrantes. Dentre as recomendações formuladas poderiam ser mencionados: o estabelecimento de sistemas democráticos de governo que garantissem a plena participação de todos os setores da sociedade nos processos de decisão; a elaboração de planos nacionais de direitos humanos, em conformidade com o disposto na Declaração e Plano de Ação de Viena; e a revisão de textos e livros didáticos, com vistas à eliminação de estereótipos e preconceitos étnico-raciais.

Por fim, o seminário de especialistas da América Latina e do Caribe sobre medidas econômicas, sociais e culturais de combate ao

racismo que afetam particularmente grupos vulneráveis realizou-se em Santiago do Chile, em fins de outubro de 2000. Participaram ainda do evento, na qualidade de observadores, representantes de governos de Estados latino-americanos e do Canadá, havendo o representante dos Estados Unidos participado apenas da sessão de encerramento.

Em suas conclusões, os especialistas afirmaram que as manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância eram difundidas em todas as sociedades latino-americanas e caribenhas, ainda que apresentando características específicas, e atingiam principalmente os afrodescendentes e os povos indigenas. Na relação de vítimas, foram ainda mencionados os trabalhadores migrantes, as comunidades ciganas e os judeus. Dentre o conjunto de recomendações formuladas, cabe destacar: a necessidade de reconhecimento pelos Estados da existência de variadas modalidades de racismo e discriminação na região; o monitoramento rotineiro da situação dos grupos raciais e étnicos marginalizados na região, com a produção de dados estatísticos desagregados por raça e etnia; o estabelecimento de instituições nacionais de direitos humanos que dispusessem de unidade especializada em discriminação racial; a elaboração de legislações antidiscriminatórias que previssem o acesso das vítimas a mecanismo compensatório que viabilizasse a justa reparação em casos de racismo e discriminação racial; e a importância de que os Estados fizessem a declaração prevista no artigo 14 da ICERD.

Independentemente de seu valor acadêmico e da qualidade desigual das conclusões e recomendações aprovadas, o seminário distinguiu-se por desdobramento de inegável importância política: a prioridade dada à problemática específica dos povos indígenas e das populações afrodescendentes latino-americanos como vítimas de discriminação. Vinte e dois parágrafos das recomendações foram dedicados a situações das populações afro-latino-americanas; onze parágrafos trataram dos povos indígenas. O relatório elaborado pela Embaixada do Brasil em Santiago sobre o evento realçou a atuação da organização não-governamental americana "Afroamerica XXI"[154],

marcada por "retórica radical e agressiva, e por táticas intimidatórias: tentativa de deslegitimar e desqualificar os peritos (brancos), por meio de acusações ao seu desconhecimento dos problemas reais das populações negras" [155]. Essa modalidade de atuação, porém, não contou com o apoio dos representantes do Movimento Negro brasileiro. O tom das intervenções das ONGs brasileiras foi sobretudo construtivo, sem prejuízo de sua postura crítica em relação à situação de marginalização da população negra brasileira e latino-americana.

II.3 – AS CONFERÊNCIAS REGIONAIS PREPARATÓRIAS

II.3.1 – A Conferência Regional Européia

A Conferência Regional Européia foi realizada em Estrasburgo de 11 a 13 de outubro de 2000. A Conferência reuniu delegados de 41 Estados-membros do Conselho da Europa, autoridades e funcionários da União Européia e do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e cerca de 400 representantes de organizações não-governamentais. As ONGs reuniram-se em fórum paralelo ao evento intergovernamental e elaboraram documento de recomendações que reafirmou o compromisso das entidades da sociedade civil européia em enfrentar o crescimento das manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata no continente.

O documento final da Conferência Regional Européia compôs-se de uma declaração política, assinada pelos Ministros do Conselho da Europa, e de recomendações gerais. Na declaração política, os signatários comprometeram-se a prevenir e eliminar o racismo, a discriminação racial, a xenofobia, o anti-semitismo (mencionado expressamente na declaração) e a intolerância correlata na Europa e a monitorar e avaliar regularmente ações legais, políticas e educacionais dos Estados-membros nesse domínio. As 60 recomendações gerais,

derivadas em parte das conclusões dos quatro grupos de trabalho, foram de natureza prática e referiram-se aos campos nacional, regional e internacional. Uma vez que a Conferência havia sido convocada pelo Conselho da Europa, muitas das recomendações priorizaram ações em nível regional, inclusive as relativas à proteção de minorias, que se tornaram mais importantes e urgentes na região tendo em conta os conflitos nos Bálcãs.

O primeiro parágrafo das recomendações sustentou que os atos de racismo e discriminação racial eram graves violações dos direitos humanos e deviam ser combatidos por todos os meios legais[156]. A Conferência Européia recordou que os direitos humanos aplicavam-se a todos os indivíduos residentes nos territórios dos Estados, independentemente de sua nacionalidade ou situação jurídica. Porém, suas recomendações mostraram-se restritivas quanto à proteção de imigrantes ilegais e demandantes de asilo ao advogar que os Estados deveriam garantir aos não-nacionais "aos quais se assegurou o direito à residência – levando-se em consideração o período de residência -" os direitos necessários à plena integração à sociedade hospedeira[157].

A Conferência defendeu a elaboração por parte dos Estados de planos de ação e estratégias nacionais abrangentes - monitorados por órgãos independentes - que promovessem a diversidade, a igualdade de oportunidade e a participação na sociedade de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis. Estimularam-se a inclusão da perspectiva de gênero às políticas públicas antidiscriminatórias e a participação de minorias em processos de decisão sobre políticas que as afetassem.

A Conferência apoiou a imposição de sanções legais aos responsáveis pela difusão de propaganda de ódio ou idéias racistas pela *internet* e apoiou a coordenação de esforços regionais e internacionais a fim de responder ao fenômeno crescente da disseminação do discurso motivado pelo ódio (*hate speech*) e de material racista pela *internet*[158].

II.3.2 - A Conferência Regional das Américas

A Conferência Regional das Américas preparatória para a Conferência Mundial de Durban foi realizada em Santiago do Chile, de 5 a 7 de dezembro de 2000, com formato inédito já que contou com a participação de todos os países do continente, inclusive Canadá e Estados Unidos, apesar de ambos sempre integrarem o chamado "Grupo da Europa Ocidental e Outros" [159].

Mais de 1.700 representantes de organizações da sociedade civil tomaram parte de eventos paralelos à reunião oficial dos Estados. Os representantes da sociedade civil brasileira somaram mais de 170 pessoas e constituíram a segunda delegação de ONGs mais numerosa, superada apenas pelos cerca de 400 representantes chilenos, em sua maioria indígenas mapuches. Da Conferência dos Cidadãos das Américas, realizada dias antes do encontro governamental (3 e 4 de dezembro), resultou declaração final encaminhada ao conhecimento dos representantes dos Estados[160].

A Mesa da Conferência Regional de Santiago foi presidida pelo Chile, com o apoio de seis vice-presidentes (Brasil, Barbados, Canadá, Costa Rica, Equador e Peru) e um Relator-Geral (Guatemala). A Conferência dividiu-se em duas comissões, que se reuniram paralelamente no plenário e no Comitê de Redação. Este, por sua vez, subdividiu-se em dois grupos que trataram respectivamente da Declaração e do Plano de Ação.

A Declaração compôs-se de dezenove parágrafos preambulares e setenta e seis parágrafos operativos. O documento reconheceu que as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata na região são os povos indígenas, os afrodescendentes, os migrantes e outros grupos ou minorias étnicas, raciais, culturais, religiosas e lingüísticas. Oito parágrafos foram dedicados aos povos indígenas; seis aos afrodescendentes; oito aos imigrantes e dez às "outras vítimas[161]". Em relação aos povos indígenas das Américas, a Declaração afirmou que estes há séculos têm sido

vítimas de discriminação. Reconheceram-se os direitos desses povos, em conformidade com o princípio da soberania e da integridade territorial dos Estados. No caso dos afrodescendentes, admitiu-se que o legado da escravidão contribuiu para a permanência do racismo contra esse segmento da população dos Estados da região. Vinculou-se ainda a marginalização, a pobreza e a exclusão a que se encontra submetida a população afrodescendente ao racismo e à discriminação racial vigentes nas Américas.

A Declaração criticou o papel nocivo exercido pela *internet* na difusão de propagandas e mensagens de ódio e intolerância racial. Os Estados signatários observaram ainda que o processo de globalização tem contribuído para o desenvolvimento de novas modalidas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

No que se refere às medidas de administração de justiça e reparação, a Declaração salientou a necessidade de se pôr fim à impunidade dos responsáveis pela violação dos direitos humanos dos povos indígenas, das populações afrodescendentes e das demais vítimas de discriminação e intolerância. Ressaltou o dever jurídico de os Estados realizarem investigações exaustivas, céleres e imparciais sobre todas as denúncias de racismo, a fim de punir os responsáveis. Reconheceu a importância da criação de instituições nacionais de direitos humanos que se ocupem especificamente dos casos de racismo e discriminação. A Declaração assinalou igualmente que a reparação às vítimas dessas manifestações deveria dar-se por meio de políticas, programas e medidas, inclusive de ação afirmativa, que beneficiassem as pessoas, as comunidades e os povos afetados.

O Plano de Ação compôs-se de 148 parágrafos. Os Estados foram instados a reunir, compilar e difundir dados sobre a situação dos grupos humanos vítimas de discriminação, a fim de, *inter alia*, melhor formular e avaliar políticas públicas de combate ao racismo e à discriminação racial. Em relação aos povos indígenas, o documento enfatizou a importância de se assegurar o pleno desfrute de seus direitos

com base na igualdade e na não-discriminação, respeitada sua partipação no processo de decisão. Solicitou-se aos Estados a regularização da situação das terras ocupadas ancestralmente pelos afrodescententes, assim como a adoção de medidas que promovessem seu desenvolvimento integral. Os Estados foram instados a incluir a perspectiva de gênero em todas as políticas e programas de ação contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata. O papel da educação no combate à discriminação foi ressaltado em dez parágrafos operativos do Plano de Ação.

Em relação às medidas de compensação por atos de discriminação racial, também chamadas reparatórias, os parágrafos consensuados resultaram de árduo trabalho de coordenação liderado pela delegação brasileira. A formulação final (parágrafos 174 a 198) foi equilibrada e, ao mesmo tempo, suficientemente assertiva. Os Estados foram instados a adotar as medidas necessárias para garantir os direitos das vítimas de atos discriminatórios, em particular o direito a recurso judicial efetivo e a uma reparação pronta, adequada e justa. Estimulou-se a coleta de dados estatísticos para assegurar o estudo e a prevenção dos delitos provocados pelo racismo. Propôs-se ainda o apoio a instituições nacionais de direitos humanos com mandato específico para atuar na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata.

Em síntese, o resultado prático da Conferência das Américas foi a redação de documento final equilibrado e propositivo, com significativo avanço conceitual e substantivo em vários temas aprovados consensualmente. Tanto a Declaração quanto o Plano de Ação foram adotados por consenso, apesar de comentários (alguns dos quais a título de reserva) formulados pelo Canadá em relação aos parágrafos 4, 27, 68 e 70 da Declaração e 204 do Plano de Ação e pelos Estados Unidos com respeito aos parágrafos 4, 27, 62, 68 e 70 da Declaração e 204 do Plano de Ação.

A principal objeção dos dois citados Estados disse respeito à qualificação dos atos relacionados à escravidão praticada contra

africanos e povos indígenas durante o período colonial e pós-colonial. Para os Estados Unidos, a caracterização da escravidão praticada no mencionado período como crime ou crime contra a humanidade deveria haver sido suprimida do texto. Ao se distanciarem do mesmo parágrafo 4º da Declaração, os canadenses observaram ser "inapropriado aplicar um moderno conceito de Direito Internacional a atos ocorridos séculos atrás" [162]. Cabe observar que, ao contrário do que a observação do Canadá parece sugerir, a redação do referido parágrafo não estabeleceu uma relação imediata entre conceitos do Direito moderno e fatos passados, mas sim repudiou os crimes e as injustiças cometidas contra africanos e indígenas submetidos à escravidão, ao tráfico transatlântico de escravos e a outras formas de servidão "que hoje poderiam constituir crimes contra a humanidade" [163].

II.3.2.i – A participação do Brasil

Desde a confirmação pelo Alto Comissariado sobre Direitos Humanos das Nações Unidas de que a Conferência Regional das Américas se realizaria em Santiago, o Governo brasileiro buscou assegurar participação relevante no encontro. Em diversas oportunidades, a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Genebra, manifestou ao Representante do Chile e aos membros do GRULAC/direitos humanos o interesse brasileiro em ocupar uma das vice-presidências da Mesa da Conferência Regional. Um dos argumentos utilizados pelo Brasil para apoiar sua candidatura foi o interesse do Governo e a grande expectativa de segmentos importantes da sociedade brasileira quanto aos resultados do encontro[164]. Às vésperas da realização da Conferência, o GRULAC aprovou proposta no sentido de que a Mesa viesse a ser integrada por seis vice-presidentes.

As instruções encaminhadas pela Secretaria de Estado à delegação oficial foram explícitas quanto às prioridades do Estado brasileiro no encontro. Inicialmente, assinalou-se que o Brasil, como

um dos candidatos a vice-presidente, poderia ser chamado a assumir papel protagônico na busca de soluções consensuais ao coordenar o tema 4 da agenda, referente ao estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção, recursos legais, meios de reparação, medidas compensatórias e outras medidas.[165] Chefiada pelo Embaixador Gilberto Saboia, a delegação brasileira seria integrada por funcionários de órgãos do Governo federal e diversos representantes do Comitê Nacional Preparatório oriundos da sociedade civil, que incluía, *inter alia*, número expressivo de membros do Movimento Negro, de organizações indígenas e de entidades representantes de movimentos de outras minorias racias, religiosas e sexuais. De acordo com as instruções oficiais, a inclusão de representantes de universo representativo dos mais diferentes segmentos da sociedade brasileira demonstrava a disposição do Governo brasileiro de colaborar estreitamente com os principais interessados na busca de soluções para o racismo no Brasil, como também aproveitar de sua experiência para a formulação de propostas criativas que poderiam auxiliar na obtenção de consenso no continente das Américas, cristalizado na Declaração e Plano de Ação a serem adotados em Santiago.

Numa demonstração de compromisso do Estado brasileiro com os resultados da Conferência Regional, ressaltava-se que o Brasil, com o maior contingente de população negra fora da África, mas também composto por população indígena e descendentes de imigrantes das mais diversas procedências, "integrados de forma coesa ao convívio nacional", possuía ao mesmo tempo credenciais para mostrar "exemplos positivos de coexistência e tolerância assim como aptidão política para enfrentar ... o desafio de empregar medidas efetivas para o combate a práticas persistentes de discriminação com base na cor que ainda persiste entre nós" [166].

Como orientação geral, a delegação brasileira deveria buscar equilíbrio ao longo dos textos finais no tratamento a ser conferido aos vários grupos de vítimas de discriminação racial no continente. Em relação ao temário da Conferência, as instruções principais foram as seguintes:

a) Fontes, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

O Brasil deveria manifestar preocupação com a persistência de fenômenos racistas e a aparição de novas formas de incitação de ódio racial, particularmente por meio da *internet*. A experiência brasileira demonstrava que a discriminação racial era um fator adicional de marginalização que dificultava a superação da pobreza e o desenvolvimento eqüitativo dos diferentes setores da sociedade. Por essa razão, a delegação deveria assinalar que "o desenvolvimento sustentável facilita a superação desses problemas" [167], ao lado da adoção e da aplicação de medidas, inclusive legislativas, dirigidas a eliminar a marginalização das populações discriminadas.

b) Vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Quanto a este item, embora a instrução geral fosse no sentido do equilíbrio do tratamento dos diversos grupos sociais discriminados, a delegação deveria dar "atenção ponderada à situação da população negra, preferentemente tratada pela designação 'negros', mas podendo ser aceita a fórmula 'negros e descendentes de africanos' (pois reflete a realidade da mestiçagem no continente)". Em relação à questão indígena, a instrução afirmava que a delegação poderia aceitar o uso da expressão povos indígenas, mas deveria manifestar preferência pela designação "indígenas" ou "populações indígenas", uma vez que a discussão em torno dessa matéria, ainda controversa em outro fórum das Nações Unidas, "poderia dificultar a busca de consenso" [168].

c) Medidas de prevenção, educação e proteção destinadas à erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata.

Na linha de iniciativas tomadas pelo Brasil em outros fóruns de direitos humanos, a delegação brasileira deveria ressaltar a relação entre a vigência do Estado de Direito e a democracia para o usufruto dos direitos humanos e o combate ao racismo. Deveria buscar inserir nos documentos a importância da parceria entre governo e sociedade

civil na prevenção e na erradicação do racismo. Poderia ainda referir-se à experiência brasileira de coleta de dados estatísticos com recorte racial como elemento para a formulação de políticas públicas de combate ao racismo.

d) Estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção, recursos legais, meios de reparação, medidas compensatórias e outras medidas, nos níveis nacional, regional e internacional.

Como o Brasil acabaria sendo encarregado de coordenar a discusssão sobre este item, considerado um dos mais polêmicos na agenda da Conferência Regional, as instruções esclareciam que a delegação brasileira deveria favorecer enfoque prospectivo a respeito do assunto, "de modo a evitar dificuldades ou mesmo impossibilidades de conceituação sobre o que seria um ajuste de contas com o passado, cujo peso e dimensão entretanto devem ser levados devidamente em conta"[169]. A linguagem cautelosa da instrução refletia o reconhecimento pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores de que havia no âmbito do Comitê Nacional Preparatório "clara propensão pela adoção de medidas e políticas corretivas, inclusive ações afirmativas, para a promoção da igualdade como forma de reparar desigualdades históricas"[170].

e) Estratégias para alcançar plena e efetiva igualdade, incluindo cooperação internacional e fortalecimento dos mecanismos das Nações Unidas e de outros mecanismos internacionais para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata.

Sobre este item, a delegação era instruída a buscar a "menção exortativa à elaboração, no âmbito da OEA, de uma Convenção Interamericana contra o Racismo, iniciativa brasileira aprovada na última Assembléia Geral daquela Organização em Windsor, no Canadá"[171].

Pautado por essas instruções, logo ao chegar a Santiago, o Chefe da delegação brasileira reuniu-se com a delegação chilena, a fim de transmitir a preocupação brasileira com a situação do projeto de Declaração e Plano de Ação elaborado pelo Chile a partir de consultas informais realizadas em Genebra. No entendimento do Governo

brasileiro, os referidos textos continham parágrafos reiterativos, duplicações e conceitos controvertidos (em temas como reparações de vítimas de racismo e direitos dos povos indígenas) de difícil negociação. Havia ainda claro desequilíbrio no tratamento dispensado aos distintos grupos de vítimas de discriminação, com pouca ênfase na população negra. Ao final da reunião, o Embaixador Gilberto Saboia fez entrega à chefia da delegação chilena de várias sugestões de parágrafos para inclusão na Declaração e no Plano de Ação.

Antes do início das negociações oficiais dos textos, o Chefe da delegação brasileira reuniu-se com representantes de expressivo grupo de organizações não-governamentais brasileiras, oportunidade em que lhes informou sobre o andamento das reuniões informais entre os Estados e as propostas elaboradas pela delegação brasileira sobre diversos temas, dentre os quais os relativos às populações afrodescendentes e aos povos indígenas. Travou-se, na oportunidade, diálogo construtivo sobre o tratamento equilibrado dos diferentes grupos que desejava o Brasil ver na Declaração e Plano de Ação.

Cabe observar que a atitude da delegação brasileira de manter, ao longo da Conferência Regional Preparatória, diálogo fluido e transparente com os representantes das numerosas organizações não-governamentais brasileiras presentes a Santiago revelou-se fundamental para o desenvolvimento de clima de confiança entre Estado e sociedade civil. No interior da delegação oficial brasileira, deu-se igualmente intensa interação entre os membros provenientes de órgãos públicos e os representantes da sociedade civil, que trouxeram muitas vezes contribuições extremamente positivas sobre os textos em negociação.

Ao final do processo negociador intregovernamental, era possível identificar diversos avanços conceituais na Declaração e Plano de Ação de Santiago que resultaram de posições concebidas e defendidas pela delegação brasileira. Exemplo nesse sentido foi o reconhecimento, no artigo 11º da Declaração, de que as vítimas preferenciais de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância nas Américcas eram os afrodescendentes e os indígenas, além

evidentemente de outros grupos, como trabalhadores migrantes e seus familares. Poderia ainda ser considerada êxito diplomático brasileiro a inserção no documento de Santiago dos seguintes conceitos ou princípios, entre outros: o reconhecimento da existência de relação direta entre o legado da escravidão, do tráfico de escravos e do colonialismo e as manifestações contemporâneas de racismo (Declaração, parágrafo 3º); o reconhecimento de que o tráfico de escravos e formas assemelhadas de servidão poderiam constituir nos dias atuais crimes contra a humanidade (Declaração, parágrafos 4º e 70); a inclusão da orientação sexual como uma das bases ou fundamentos para a discriminação (preambular 7º); o uso da expressão "povos indígenas", ainda que associado a uma cláusula de salvaguarda que qualifica o sentido do termo "povos" (preambular 9º); o reconhecimento da discriminação múltipla ou agravada, em virtude de raça, cor, sexo, idade, religião, credo, orientação sexual, deficiência física, entre outros fatores (Declaração, parágrafo 51); a importância da adoção de medidas afirmativas como forma de reparação histórica por discriminações sofridas por indivíduos e grupos discriminados (Declaração, parágrafo 16); a admissão pelos Estados de que a discriminação racial era um problema presente em todos os países das Américas (preambular 13º e Declaração, parágrafo 2º); a condenação de plataformas políticas e organizações baseadas no racismo, na discriminação, na xenofobia e na intolerância correlata, que constituíam ameaça à democracia (Declaração, parágrafo 9º); a exortação aos Estados para que elaborassem, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata (Plano de Ação, parágrafo 204).

II.3.3 – A Conferência Regional Africana

A Conferência Regional Africana realizou-se em Dacar de 22 a 24 de janeiro de 2001. Representantes oficiais de 44 Estados

africanos estiveram presentes ao evento, além de obervadores dos Grupos Latino-Americano e Asiático, da União Européia e dos Estados Unidos. Relatores especiais e peritos de órgãos de monitoramentos de tratados de direitos humanos das Nações Unidas e representantes de organizações não-governamentais também compareceram à reunião. As entidades da sociedade civil reuniram-se previamente à Conferência intergovernamental em fórum que adotou recomendações para a atuação do Grupo Africano durante a Conferência de Durban.

A Declaração aprovada pelos Estados africanos sinalizou inicialmente que, apesar dos esforços empreendidos pela comunidade internacional, os principais objetivos das Décadas para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial não tinham sido atingidos, o que resultou na imposição a milhões de pessoas - em particular nacionais de diferentes origens, trabalhadores migrantes, demandantes de asilo, refugiados e estrangeiros - de formas contemporâneas de racismo e discriminação racial variadas e sofisticadas. Na única referência aos conflitos étnicos e atos de genecídio ocorridos na África, a Declaração afirmou que estes não constituíam simplesmente um fenômeno racial, mas denotavam antes "problemas profundamente enraizados de dimensões nacionais e internacionais"[172]. E, em autocrítica transparente aos problemas socioeconômicos enfrentados pelo continente africano, a Declaração assinalou que suas causas foram os diversos conflitos internos, que resultaram, entre outras coisas, das "violações dos direitos humanos, incluindo a discriminação baseada em origem racial ou étnica e a falta de governos democráticos, inclusivos e participativos"[173].

A Declaração procurou deixar clara a existência de vínculos entre o colonialismo e a discriminação racial na África ao ressaltar que, dentre as mais odiosas manifestações de discriminação racial sofridas pelo povo africano incluíam-se "o tráfico de escravo e todas as formas de exploração, colonialismo e *apartheid*", que foram motivados por interesses econômicos e pela competição entre as

potências coloniais[174]. Em seu parágrafo 17, a Declaração da Conferência Africana afirmou que a comunidade internacional deveria reconhecer explicitamente na África do Sul que as injustiças históricas provocadas pelo tráfico de escravos, colonialismo e *apartheid* constituíram algumas das mais graves formas institucionalizadas de violação dos direitos humanos. Esse reconhecimento, contudo, seria sem sentido, caso não acompanhado de "pedido explícito de perdão por parte das antigas potências coloniais" [175]. Tendo em vista a retórica utilizada pela Conferência Africana, reproduzida nas negociações preparatórias ao encontro mundial, este pedido de perdão se transformaria num dos temas mais polêmicos da futura Conferência de Durban.

O Plano de Ação, com vinte e quatro parágrafos, sugeriu a criação de mecanismo de acompanhamento dos documentos finais da Conferência da África do Sul, "composto por cinco pessoas eminentes de diferentes regiões, indicados pelo Secretário-Geral da ONU" [176]. Propôs igualmente a adoção de duas medidas compensatórias às vítimas de racismo e discriminação racial que se revelariam antecipadamente de difícil negociação tanto no processo preparatório, a ser travado em Genebra, quanto no encontro de Durban. A primeira das propostas referia-se à instituição de "Esquema de Compensação Internacional" em favor das vítimas de tráfico de escravos, assim como das vítimas de quaisquer outras políticas racistas transnacionais. A seguir, sugeriu-se a criação de "Fundo de Reparação do Desenvolvimento" para gerar recursos em favor do desenvolvimento de países afetados pelo colonialismo. Na visão da Conferência Africana, as modalidades de implementação de tais reparações e compensações deveriam ser definidas pela Conferência Mundial "de maneira prática e em busca de resultados" [177]. Apesar dessa ressalva, o Grupo Africano antecipou seu entendimento de que o financiamento de tais fundos deveria provir de fontes governamentais e dos setores da iniciativa privada que se beneficiaram, direta ou indiretamente, dos atos ou políticas racistas transnacionais[178].

II.3.4 – A Conferência Regional Asiática

A Conferência Regional Preparatória Asiática realizou-se em Teerã de 19 a 21 de fevereiro de 2001. O encontro contou com a participação de representantes de mais de 40 Estados da região[179], observadores das demais regiões, funcionários de organismos e agências das Nações Unidas, além de representantes de aproximadamente 150 organizações da sociedade civil[180].

O relatório oficial da Conferência incluiu vinte e nove parágrafos preambulares e cinqüenta e oito parágrafos da Declaração. Afirmou-se inicialmente que o colonialismo e a escravidão constituíram fontes principais das manifestações de racismo e discriminação racial. Nesse sentido, defendeu a importância de que os Estados envolvidos em tais práticas reconhecessem os graves sofrimentos humanos causados pelo colonialismo e pela escravidão.

Em oito parágrafos da Declaração, tratou-se da questão de Israel e do conflito na Palestina. Afirmou-se que ocupações estrangeiras baseadas em assentamentos e em legislações de cunho racista e segregacionista contradiziam os propósitos e os princípios da Carta da ONU e representavam uma nova forma de *apartheid* e genocídio. Segundo a Declaração, a discriminação racial praticada contra o povo palestino e árabe nos territórios ocupados por Israel provocava impacto em todos os aspectos da vida daquelas populações e violava seus direitos humanos fundamentais.

A Declaração reconheceu a existência de formas múltiplas ou agravadas de discriminação, que afetavam sobretudo mulheres, crianças e jovens. Defendeu a inserção da perspectiva de gênero em todas as políticas destinadas ao combate ao racismo e à discriminação racial.

Nenhuma menção foi feita na Declaração à discriminação baseada na casta ou descendência sofrida por cerca de 240 milhões de pessoas na Índia, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka, Paquistão e Japão, além de vários países africanos[181]. Apesar de o Fórum de ONGs

realizado em Teerã previamente ao encontro intergovernamental haver denunciado tal prática, os Estados asiáticos evitaram abordá-la diretamente.

Dentre as recomendações do Plano de Ação, dispostas em quarenta e dois parágrafos, podem ser mencionadas: a ratificação pelos Estados da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; o estabelecimento de programas nacionais de direitos humanos que priorizassem a luta contra a discriminação racial e a plena inserção de grupos vulneráveis discriminados na sociedade; a adoção de legislações que assegurassem às vítimas o direito à justa e pronta reparação; e o monitoramento e revisão da Declaração e Plano de Ação de Durban pela Assembléia Geral da ONU.

II.4 – AS REUNIÕES DO COMITÊ PREPARATÓRIO PARA A CONFERÊNCIA MUNDIAL

II.4.1 – A primeira reunião do Comitê Preparatório

De 1 a 5 de maio de 2000, realizou-se, em Genebra, a primeira reunião do Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Durban, que tratou fundamentalmente de questões procedimentais e organizacionais. A presidência do encontro coube ao Senegal. O Brasil ocupou uma das vice-presidências da Mesa diretora.

As mais importantes decisões adotadas na primeira reunião do Comitê Preparatório foram: a aceitação da oferta formulada pelo governo da África do Sul de sediar a Conferência Mundial, a realizar-se de 31/8 a 7/9/2001; a definição das regras de procedimento da Conferência; a determinação de que o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, na qualidade de Secretaria-Geral da Conferência Mundial, elaborasse projeto de Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial, baseado nos resultados das Conferência Regionais Preparatórias e dos seminários de especialistas, assim como

em sugestões dos Estados-membros da ONU, das agências especializadas da Organização, das organizações regionais envolvidas na preparação das conferências preparatórias, de todos os programas e entidades das Nações Unidas, representantes dos mecanismos de direitos humanos da ONU e organizações não-governamentais concernidas; a recomendação de que a Assembléia Geral autorizasse a criação de Grupo de Trabalho Intersessional, a reunir-se em princípios de 2001, a fim de, *inter alia*, analisar preliminarmente o projeto de Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial a ser elaborado pelo Secretariado-Geral; a recomendação de que a AGNU autorizasse a realização de uma segunda reunião do Comitê Preparatório, em maio de 2001; a definição do lema da Conferência: "Unidos no Combate ao Racismo: Igualdade, Justiça, Dignidade"; e a escolha dos seguintes temas da agenda provisória da Conferência Mundial:

1) Fontes, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
2) Vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
3) Medidas de prevenção, educação e proteção destinadas à erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata;
4) Provisão de remédios efetivos, recursos, correção, assim como medidas [compensatórias] e de outra ordem nos níveis nacional, regional e internacional;
5) Estratégias para alcançar a igualdade plena e efetiva, inclusive por meio da cooperação internacional e do fortalecimento das Nações Unidas e outros mecanismos internacionais para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, assim como o acompanhamento de sua implementação.

Todas as decisões do Comitê Preparatório foram adotadas sem votação, ainda que a deliberação sobre o temário da Conferência envolvesse longa discussão em torno do adjetivo "compensatórias", que qualificava o substantivo "medidas". Diante da impossibilidade de alcançar-se consenso sobre a inclusão da referida expressão, decidiu-se por sua manutenção no documento, mas entre colchetes[182]. Diversas delegações pronunciaram-se sobre o assunto. O Grupo da Europa Ocidental, em postura defensiva em relação ao tema das compensações, declarou: "Delegações do Grupo da Europa Ocidental e Outros aceitam o ponto 4 com a inclusão da palavra 'compensatórias' entre colchetes no entendimento de que, nesse contexto, e à luz de futuras discussões, eles possuem o direito de revisitar este ponto" [183]. A declaração do Grupo Africano, que tinha no tema das compensações uma das prioridades de sua pauta negociadora, foi a seguinte: "Com relação aos colchetes colocados em torno da palavra 'compensatórias' no tema 4, o Grupo Africano não concorda que os colchetes sejam necessários, à luz de relevantes instrumentos internacionais de direitos humanos e de resoluções da Comissão de Direitos Humanos, incluindo as da 56ª sessão"[184]. Contudo, o Grupo Africano afirmou concordar com a colocação dos colchetes em torno da palavra, a fim de facilitar a adoção dos temas da Conferência Mundial. Sublinhe-se que nas reuniões do Grupo de Trabalho Intersessional e nos outros processos preparatórios para a Conferência Mundial, o Grupo Africano e outras delegações continuariam a discutir e apoiar a inclusão da palavra 'compensatórias' como parte do tema 4. O desacordo em torno da simples inclusão da palavra "compensações" no temário da Conferência era claro indicativo das dificuldades a serem enfrentadas nas negociações substantivas sobre esse tema ao longo do processo preparatório e na África do Sul.

II.4.2 – As reuniões do Grupo de Trabalho Intersessional do Comitê Preparatório

Em março de 2001, reuniu-se o Grupo de Trabalho Intersessional do Comitê Preparatório da Conferência Mundial com o

objetivo de analisar os projetos de Declaração e Plano de Ação elaborados pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Os projetos mostravam grande margem de coincidência com o documento final da Conferência Regional Preparatória de Santiago. Dos 108 parágrafos apresentados no projeto de Plano de Ação, 29 foram inspirados pelo documento de Santiago, 10 pelo de Estrasburgo, 10 pelo de Dacar e 6 pelo de Teerã. De maneira menos expressiva, dos 25 parárafos propostos para a Declaração, 12 foram inspirados no documento de Teerã, 7 no de Santiago, 4 no de Dacar e 3 no de Estrasburgo. Em ambos os textos (projetos de Declaração e Plano de Ação), alguns parágrafos foram de autoria exclusiva da Secretaria, outros foram inspirados nos resultados dos seminários de peritos e um terceiro grupo resultou da fusão de parágrafos de diferentes documentos finais de conferências regionais.

A proposta da Secretaria foi norteada pelo critério de evitar o tratamento de temas de maior potencial de controvérsia. Nesse sentido, o documento apresentado não incorporou qualquer parágrafo sobre a questão palestina, priorizada na Conferência de Teerã. No tocante à questão da compensação histórica, a Secretaria propôs que a Declaração contivesse manifestação de pesar pelos atos passados de racismo. E transferiu para a Comissão de Direitos Humanos da ONU o tratamento de proposta polêmica, advinda de Dacar, de criação de fundos internacionais de reparação de países e compensação de vítimas. Nesse sentido, a proposta da Secretaria possuía o mérito de buscar retirar a ênfase dos trabalhos da Conferência Mundial da questão da compensação histórica e, ao mesmo tempo, abria a possibilidade de que o assunto viesse a ser tratado como tema específico da agenda da CDH.

No que concerne especificamente aos interesses brasileiros, a proposta da Secretaria possuía fragilidade evidente no tratamento das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Como ressaltado anteriormente, uma das conquistas de Santiago, do ponto de vista das prioridades brasileiras, foi o tratamento

dado à situação dos afrodescendentes em item próprio e parágrafos específicos. O tema, no entanto, não foi incorporado à proposta da Secretaria, que se limitou a mencioná-lo no título geral "grupos vulneráveis". Além disso, ignorou a terminologia consagrada em Santiago, optando pela expressão ampla "povos de variadas descendência". A omissão ganhava maior importância na medida em que outros grupos, como os indígenas, os migrantes, os refugiados, as minorias e os ciganos foram tratados singularizadamente.

No debate geral sobre a proposta da Secretaria, verificou-se escassa margem de apoio ao documento. Para os países que adotaram maior postura crítica, a dificuldade comumente observada era a excessiva brevidade do documento. Sobre os pontos substantivos, a delegação do Chile, em nome do GRULAC, expressou a preocupação com a omissão do tratamento da situação dos afrodescendentes e com a insuficiência dos parágrafos relativos aos indígenas e aos imigrantes. A delegação do Quênia, em nome do Grupo Africano, afirmou não poder aceitar a exclusão da proposta de criação de dois fundos internacionais para a compensação e a reparação pelos atos passados de racismo. A delegação da Síria acusou o documento de falta de equilíbrio, uma vez que não continha parágrafos sobre a situação no Oriente Médio e que tratava da questão do anti-semitismo em cinco oportunidades e da islamofobia em apenas uma. Evidenciou-se ainda acirrada oposição dos países islâmicos, secudados pela Santa Sé, em aceitar o tratamento das questões de gênero e, sobretudo, de orientação sexual. A delegação do Paquistão comentou informalmente que aceitaria a menção a questões de gênero apenas no quadro da discriminação múltipla e, em nenhum caso, em relação à orientação sexual[185].

Diante do impasse resultante das críticas gerais e específicas ao texto proposto pela Secretaria, a presidência do GT decidiu propor a elaboração de novo documento que reunisse as Declarações e Planos de Ação das quatro Conferências Regionais Preparatórias e o texto preliminar do Secretariado. Desse conjunto resultaria proposta

que serviria como documento de base para as negociações a se realizarem em reunião subseqüente do GT Interssessional, marcada para maio de 2001.

As instruções encaminhadas pela Secretaria de Estado para a atuação brasileira durante a segunda reunião do GT Intersessional indicavam que deveríamos buscar consenso em torno da reformulação do temário dos projetos de Declaração e Plano de Ação, com a inclusão de itens contemplados em Santiago, mas diluídos no texto apresentado pelo Secretariado. A título exemplificativo, mencionavam-se os seguintes assuntos: afrodescendentes; vítimas de racismo em geral; vítimas de discriminação agravada; incompatibilidade entre racismo e democracia; HIV/AIDS; globalização; pobreza.

No que diz respeito à questão da discriminação contra os afrodescendentes, as instruções indicavam ser necessário explicitar na Declaração e Plano de Ação o princípio consagrado em Santiago, por iniciativa brasileira, de que "existe relação direta entre o legado da escravidão e do tráfico de escravos e a permanência do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata contra os afrodescendentes em todo o mundo" [186]. Acrescentaram as instruções que, embora o documento preliminar do Secretariado mencionasse a situação de discriminação sofrida pelos povos indígenas, migrantes e outros grupos ou minorias étnicas, raciais, culturais, religiosas e lingüísticas, não havia menção específica aos afrodescendentes. Além disso, numa clara sinalização da prioridade do tema para o Governo brasileiro, salientou a Secretaria de Estado das Relações Exteriores que "não se atribui a devida ponderação ao fato de que um dos grupos humanos que mais tem sido vitimado pelo racismo na história contemporânea é a população negra e afrodescendente, produto da diáspora provocada pela escravidão e o tráfico" [187]. A delegação brasileira deveria buscar corrigir tais distorções e omissões no projeto de Declaração e Plano de Ação, levando em consideração "a sensibilidade do tema no contexto interno brasileiro e a posição consolidada do Comitê Nacional Preparatório a respeito" [188].

O documento finalmente produzido na segunda reunião do GT Intersessional caracterizou-se por sua longa extensão e pelo tratamento contraditório e repetitivo de vários pontos. Seu grande mérito, no entanto, foi contemplar as principais posições espelhadas pelos diferentes documentos elaborados nas Conferências Regionais. Para o Brasil, foi de grande relevância a inclusão dos principais elementos da Declaração de Santiago referentes sobretudo aos afrodescendentes e aos povos indígenas.

II.4.3 – A segunda reunião do Comitê Preparatório

A segunda reunião do Comitê Preparatório realizou-se em Genebra no final de maio de 2001. As instruções enviadas pela Secretaria de Estado à delegação brasileira concentraram-se em alguns dos temas que poderiam polarizar as negociações.

Ademais de instruções específicas sobre a questão dos afrodescententes, que reproduziam os elementos ressaltados no sub-item anterior deste trabalho, o despacho telegráfico tratou de proposta do Grupo Africano, apresentada ao final da segunda reunião do GT Intersessional, que visava a modificar o título e o conteúdo do capítulo referente aos afrodescendentes, nele incluindo referência aos africanos em geral. Para o Governo brasileiro, "seria de difícil aceitação qualquer proposta que diminua o alcance que desejamos dar, no documento de Durban, à questão dos afrodescendentes" [189]. O despacho telegráfico recordou que a proposta do Grupo Africano havia sido examinada pelo Comitê Nacional Preparatório, que considerou não ter maiores dificuldades em aceitá-la, "desde que sua incorporação não descaracterize o objetivo da delegação brasileira de dar relevo e tratamento específico à questão dos afrodescendentes" [190]. Nesse sentido, a delegação brasileira deveria explicar às delegações africanas as dificuldades com a proposta e buscar, com o apoio do GRULAC, solução conciliatória na a matéria.

Outro tema objeto de observação do expediente de instruções foi o relativo ao tratamento da expressão "povos indígenas". Recordou-se que o documento de Santiago havia consagrado o uso da terminologia "povos", com nota de pé de página requerida pelas delegações dos EUA e do Canadá relativa às implicações jurídicas do uso da expressão à luz do Direito Internacional e que, no caso, sinalizava a preocupação fundamental com a questão da autodeterminação. Porém, havia o risco de que algumas delegações procurassem reforçar, no documento de Durban, suas posições negociadoras em outros dois foros específicos nos quais a questão da autodeterminação vinha sendo tratada, o Grupo de Trabalho da CDH encarregado de elaborar projeto de Declaração Universal sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Grupo de Trabalho da OEA encarregado de elaborar o projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

No que se refere ao tema da discriminação múltipla ou agravada, ressaltou o despacho telegráfico que o tratamento do assunto costumava encontrar particular resistência dos países asiáticos e árabes, que alegavam "dificuldades nas referências a grupos que sofrem discriminação agravada por gênero e orientação sexual, por exemplo"[191]. Mas, enfatizavam as instruções, o tema era importante para o Brasil, razão pela qual a delegação deveria procurar "sensibilizar o GRULAC para sua importância"[192], a fim de lograr apoio na defesa de sua inclusão no documento de Durban.

As questões do anti-semitismo e da islamofobia foram objeto de observações detalhadas elaboradas, em boa parte, pelo próprio Chanceler Celso Lafer. Com respeito ao primeiro tema, alertou-se que os desdobramentos da crise no Oriente Médio tendiam a polarizar as discussões. Recordou-se que durante a segunda sessão do Grupo de Trabalho Intersessional, países árabes haviam manifestado sua oposição ao emprego do vocábulo "Holocausto" no projeto de Declaração. Propuseram sua substituição pela palavra "holocaustos", ou seja, no plural e com inicial minúscula. Naquela oportunidade, os Estados Unidos e o Canadá se opuseram à proposta. Ao analisar o assunto, o Comitê

Nacional Preparatório deliberou que o Brasil não poderia tampouco aceitar a proposta árabe. Para o Brasil, a expressão "Holocausto" era consagrada, possuía significado histórico, inclusive na área dos direitos humanos, bem como simbologia própria.

De acordo com as instruções, "sua alteração não traria benefícios ao tratamento da essência dos problemas que se espera considere a Conferência Mundial"[193]. Evidentemente, explicitou-se que o Brasil favorecia a condenação e a prevenção de genocídios ou de situações que caracterizassem, ou pudessem vir a caracterizar, violações sistemáticas dos direitos humanos, "mas não se crê conveniente aceitar a proposta árabe"[194].

Delegações de países árabes e islâmicos propuseram ainda, no GT Intersessional, a equiparação tanto do anti-semitismo como do sionismo ao racismo, a colocação de colchetes em todas as referências a anti-semitismo e o tratamento das práticas israelenses na Margem Ocidental e na Faixa de Gaza. Segundo as instruções recebidas, tais iniciativas não contribuíam para o progresso real do processo preparatório para a Conferência de Durban, cujo escopo, embora viesse a incluir aspectos vinculados aos direitos humanos no Oriente Médio e na Palestina, não deveria servir para substituir outros foros mais apropriados para o encaminhamento substantivo da questão. Em clara sinalização das expectativas do Governo brasileiro em relação ao tema, ressaltaram as instruções que a Conferência de Durban não deveria, "idealmente, perder seu foco amplo, evitando-se politizações que vão além dos reais aspectos de direitos humanos em jogo"[195]. Com base nessas argumentações, a Secretaria de Estado instruiu a delegação à segunda reunião do Comitê Preparatório a manifestar a oposição brasileira à incorporação no documento de Durban de iniciativas cujo resultado fosse tornar equivalentes racismo e sionismo. Com respeito a temas vinculados às questões de direitos humanos no Oriente Médio, a delegação deveria buscar influenciar, "no que for possível", a redação de parágrafos equilibrados, "consoante com as posições que vimos defendendo na Comissão de Direitos Humanos,

tendo como horizonte contribuir para a paz e evitar a exacerbação das tensões"[196].

No referente ao tratamento da questão da islamofobia, o tema vinha sendo tratado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos desde 2000. No mencionado foro, o debate sobre o assunto vinculou-se ao diálogo de civilizações e refletiu, em grande medida, o embate das perspectivas universalista e particularista dos direitos humanos. Os países árabes, que patrocinaram o tratamento do tema na CDH, demonstraram sempre grande sensibilidade quanto ao assunto. Para eles, as resoluções sobre a islamofobia deveriam individualizar a discriminação contra o islamismo e os estereótipos que se criam a partir desse fato. Posteriormente, as discussões evoluíram para um tratamento mais amplo da discriminação contra as religiões em geral, sem que se omitisse, contudo, menção específica ao Islã. Esta última tendência era favorecida pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, que orientava a delegação a pautar-se no debate sobre o tema pela linguagem consensuada em resolução intitulada "Combatendo a Difamação de Religiões como Meio de Promoção dos Direitos Humanos, Harmonia Social e Diversidade Religiosa e Cultural", aprovada na sessão de 2001 da CDH[197].

A primeira semana de trabalho da II reunião do Comitê Preparatório foi marcada por diversos impasses em parte provocados pela extensão e estrutura dos projetos de Declaração e Plano de Ação submetidos à consideração dos Estados. Contribuíram ainda para dificultar as deliberações do Comitê o método de trabalho adotado pela presidência e a estratégia utilizada por determinadas delegações - especialmente do Grupo Asiático - de promover obstruções procedimentais freqüentes no processo negociador.

O documento elaborado pelo Secretariado possuía mais de 500 parágrafos dispostos ao longo de 108 páginas. Não houve o cuidado de ordená-los com base no temário aprovado na primeira reunião do Comitê Preparatório. O Secretariado simplesmente tratou de reunir, de forma pouco sistemática e bastante desequilibrada, todo

o conjunto de propostas apresentadas pelos Estados durante as duas reuniões do GT Intersessional. O resultado foram textos de projeto de Declaração e Plano de Ação marcados por dispositivos reiterativos, duplicados e controversos.

As dificuldades negociadoras agravaram-se com a falta de consenso quanto à necessidade prática do estabelecimento de dois Grupos de Trabalho dedicados à negociação em separado da Declaração e do Plano de Ação. O impasse levou a que nos dois primeiros dias de negociações apenas um parágrafo preambular viesse a ser consensuado.

Em reunião extraordinária do b*ureau* do Comitê, integrado pelo Brasil, decidiu-se pela constituição de Grupo de Trabalho composto por 21 Estados-membros, na razão de quatro por Grupo Regional, sob a presidência da África do Sul. Foram os seguintes os membros do referido Grupo (G-21): a) GRULAC: Brasil, Barbados, Chile e México; b) Grupo Africano: Quênia, Nigéria, Senegal e Tunísia; c) Grupo Asiático: Irã, Índia, Iraque e Paquistão; d) Grupo da Europa do Leste: Croácia, República Tcheca, Macedônia e Rússia.

O mandato do G-21 foi bastante delimitado pelo plenário do Comitê Preparatório. Coube-lhe unicamente a função de reagrupar os parágrafos similares e os que tratassem do mesmo tema, além de formular propostas que viessem a permitir ao Comitê considerar a hipótese de supressão, fusão e racionalização do texto.

O plenário aprovou igualmente proposta do *bureau*, apresentada pela delegação brasileira, de constituição de dois comitês encarregados de respectivamente redigir a Declaração e o Plano de Ação. Dada a ausência da Embaixadora Absa Claude Diallo, do Senegal, presidente do Comitê Preparatório, coube ao Embaixador Gilberto Saboia presidir o comitê responsável pela redação do Plano de Ação e algumas reuniões do *bureau*. A delegação da França presidiu o grupo encarregado da redação da Declaração.

Na tentativa de lograr avanço substantivo nas negociações, a Mesa diretora do Comitê propôs a extensão dos trabalhos do II Comitê

Preparatório por mais duas semanas e a convocação de uma terceira sessão, que viria a realizar-se de 30 de julho a 10 de agosto de 2001. Ambas as propostas foram aprovadas pelo plenário[198].

A extensão dos trabalhos não foi suficiente para promover grandes avanços na negociação dos projetos de Declaração e Plano de Ação. No entanto, a decisão de dividir os trabalhos de redação em dois comitês permitiu a percepção mais clara da estratégia adotada por delegações e Grupos Regionais na negociação de temas centrais e periféricos ao futuro documento final de Durban.

O Grupo da Europa Ocidental buscou prolongar indefinidamente as discussões e impedir a aprovação de parágrafos que estabelecessem relação direta entre o legado da escravidão, do tráfico de escravos e do colonialismo e a permanência do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata no mundo contemporâneo. Na avaliação de relatório da delegação brasileira, tal postura parecia derivar da "preocupação dos europeus, dos Estados Unidos e do Canadá com os desdobramentos das futuras discussões em torno do capítulo referente à reparação"[199].

O Grupo da Europa Ocidental mostrou-se ainda contrário à particularização dos problemas enfrentados por grupos específicos de vítimas de racismo. As delegações da Suécia e do Canadá, duas das mais atuantes do Grupo, buscaram inserir na Declaração e Plano de Ação generalidades sobre os fatores geradores e as modalidades de discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. A delegação do Brasil, apoiada pelos demais integrantes do GRULAC, assim como por delegações dos Grupos Africano e Asiático, opôs-se a essa iniciativa, por entender que a proposta ignorava as particularidades do processo histórico característico de cada grupo racial, étnico ou nacional.

O Grupo da Europa Oriental pouco interveio nos debates havidos no II Comitê Preparatório. Nas ocasiões em que se manifestou, inclinou-se pela defesa das posições sustentadas pelo Grupo Ocidental.

A atuação do Grupo Africano foi marcada pela convicção de que a Conferência da África do Sul constituía ocasião propícia para

que a comunidade internacional reconhecesse explicitamente os fatores históricos geradores do racismo e formulasse recomendações destinadas à adoção de medidas capazes de beneficiar os Estados e as vítimas africanas. Em sintonia com a postura adotada durante a Conferência Regional de Dacar, várias delegações africanas manifestaram a expectativa de que as ex-potências coloniais européias reconhecessem sua responsabilidade pelos males causados aos povos africanos no passado e assumissem o encargo principal pelo pagamento de justa reparação às vítimas, em especial africanas, do colonialismo, da escravidão e do tráfico de escravos[200].

O Grupo Asiático mostrou-se articulado na defesa de posições relacionadas às seguintes questões: a) vínculos históricos entre colonialismo e racismo; b) efeitos nocivos da globalização, do desenvolvimento e da marginalização sobre as minorias e os povos dos países em desenvolvimento; c) xenofobia; e d) imigração. Ao mesmo tempo, mostrou-se intransigente em relação a qualquer menção às questões de orientação sexual, gênero (associado, por exemplo, à violência sexual), deficiência física ou mental, infecção por HIV/AIDS ou condição genética como fatores agravantes de discriminação racial.

A atuação do GRULAC foi importante para que o processo negociador alcançasse algum dinamismo e superasse obstáculos de natureza procedimental e substantiva. Coube às delegações do Brasil e do México, que exercia a coordenação regional, papel relevante na sistematização dos parágrafos preambulares da Declaração, assim como de seus itens operativos e de parte do Plano de Ação[201]. O documento de Santiago serviu de plataforma básica para a atuação conjunta do GRULAC nos dois comitês de redação. Nos capítulos negociados durante a reunião, foi possível incluir todos os temas prioritários para o Governo brasileiro, ainda que alguns deles entre colchetes, por exemplo, o vínculo histórico entre o tráfico de escravos/escravidão e as manifestações contemporâneas de racismo; e orientação sexual, infecção por AIDS/HIV e deficiência física e mental como fatores de discriminação múltipla ou agravada.

Visto em seu conjunto, o processo negociador levado a cabo durante aquela reunião não bastou para que se alcançasse consenso sobre os temas centrais da Conferência. Ao seu final permaneceram em aberto diversos temas, dentre os quais poderiam ser mencionados:

a) vínculos históricos entre escravidão, tráfico de escravos e colonialismo e as manifestações contemporâneas de racismo;

b) definição de três listas sobre: i) as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; ii) as bases para a discriminação múltipla ou agravada; e iii) as bases para o racismo.

O Grupo da Europa Ocidental propôs que a expressão "vítimas" fosse considerada mero título de trabalho (*working title*), a ser substituído em todo o documento de Durban por uma descrição genérica (de "vítimas")[202]. Admitiram as delegações de Canadá, Estados Unidos e de vários países da União Européia que viesse a ser inserida no preâmbulo da Declaração lista extensiva de vítimas de racismo. Porém, rejeitaram a possibilidade de listagem particularizada de grupos específicos de vítimas nos capítulos operativos da Declaração e Plano de Ação.

A proposta ocidental foi rejeitada pelo GRULAC e pelos Grupos Africano e Asiático. Na visão desses Grupos, aceitá-la seria admitir a fragilização de todo o texto e a diluição dos problemas específicos de cada grupo de vítimas em favor de fórmula redacional desprovida de conteúdo.

c) caracterização de manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância como graves violações aos direitos humanos.

Neste caso, as delegações ocidentais não aceitavam a adjetivação ("graves"). Tampouco concordavam em caracterizar todos os atos discriminatórios, xenofóbicos e de intolerância como violações aos direitos humanos.

Havia ainda outros temas polêmicos que sequer tinham sido considerados pelos Estados durante o II Comitê Preparatório, dentre os quais as questões relacionadas à reparação; o conflito árabe-

israelense no Oriente Médio; a equiparação dos conceitos de racismo, discriminação racial e sionismo; e a pretendida pluralização, empregando apenas minúsculas, da referência a Holocausto.

As difíceis circunstâncias que marcaram as negociações durante a segunda sessão do Comitê Preparatório levaram o Representante Permanente da Missão do Brasil junto à ONU, em Genebra, a considerar fundamental que a Alta Comissionada para os Direitos Humanos passasse a exercer papel mais ativo na busca da edificação de consensos entre governos e Grupos Regionais que participavam do processo negociador[203]. Em qualquer cenário, avaliava a Missão em Genebra, havia a expectativa de que o Brasil viesse a exercer importante papel conciliatório e harmonizador nas etapas negociadoras subseqüentes. Reforçando essa percepção, o relatório da Missão sobre a II Reunião Preparatória afirmava:

> A elogiada atuação do Embaixador Gilberto Saboia na condução dos trabalhos do *bureau* e do Plenário do Comitê Preparatório, assim como do Grupo de Redação do Plano de Ação, qualificam-no para o exercício de função de relevo na Conferência de Durban. Da mesma forma, a atuação firme e equilibrada da delegação do Brasil durante o II Prepcom, em grande sintonia com as posições das organizações não-governamentais brasileiras presentes a Genebra, demonstrou à comunidade internacional a seriedade que o Governo e a sociedade brasileira atribuem à superação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata[204].

II.4.4 – A terceira reunião do Comitê Preparatório

As instruções da Secretaria de Estado para a participação da delegação brasileira na III reunião do Comitê Preparatório foram basicamente similares às transmitidas para reunião anterior. Reiterou-se a importância de a delegação prestar particular atenção às propostas

sobre equiparação de sionismo a racismo e substituição do termo "Holocausto" por "holocaustos". A instrução sobre esses temas era clara: o Brasil deveria posicionar-se contra tais propostas, que se desviavam claramente dos objetivos da Conferência Mundial. No que se refere ao tema da reparação, a delegação deveria apoiar a inclusão nos documentos de "percepção favorável ao tratamento dessa questão no plano das políticas públicas"[205].

Em reunião do *bureau* do Comitê Preparatório, realizada dias antes do início do III reunião preparatória, a presidenta do Comitê solicitou a três delegações que realizassem consultas informais sobre alguns dos temas mais controversos da Conferência. À África do Sul coube a tarefa de realizar consultas sobre os temas relativos ao Oriente Médio; ao México, sobre o capítulo relativo a vítimas; e ao Brasil, sobre os parágrafos referentes à questão da compensação histórica. As consultas deveriam ser abertas e teriam como objetivo definir alternativas que pudessem ser apresentadas ao Comitê Preparatório em sua próxima sessão. Visavam a facilitar a busca de consenso a respeito dos temas, sem caracterizar, no entanto, negociação entre os Estados.

Os resultados dessas consultas foram transmitidos à Mesa diretora do Comitê Preparatório pouco antes do início da III reunião. A delegação do México reportou que se havia evidenciado preferência majoritária em centrar as discussões sobre vítimas nos fundamentos para a discriminação definidos no artigo 1º da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. No mesmo sentido, favorecia-se majoritariamente o limite da lista de fatores de discriminação múltipla ou agravada. Com relação à proposta de uso da expressão "indivíduos e grupos que são vítimas de, afetados por ou vulneráveis a racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata", a maioria dos Estados consultados preferiu o uso simplesmente da expressão "vítimas".

A delegação da África do Sul informou que as consultas sobre a questão do Oriente Médio, de que participou Israel, indicavam a

existência de alguma flexibilidade por parte das delegações dos países árabes no sentido de apoiar o uso de Holocausto, com a retirada da expressão "holocaustos", assim como do fraseado que caracterizava o sionismo como racismo. A condição seria que se incluísse no texto menção à situação dos palestinos nos territórios árabes ocupados por Israel.

A delegação do Brasil realizou consultas informais com a participação de representantes das Missões da Bélgica, em nome da União Européia, Holanda, Itália, França, Canadá, Austrália, Japão, África do Sul, Barbados, Guatemala, México, Chile e Paraguai. A delegação da Bélgica manifestou a impossibilidade de a UE aceitar a utilização do termo "desculpas" (*apologies*), uma vez que implicava o reconhecimento de culpa pela ocorrência de fatos passados e de uma correspondente responsabilidade por sua reparação. No mesmo sentido, o delegado da Itália disse que a União Européia estaria disposta a considerar o emprego dos termos "reconhecimento" (*acknowledgement*), "lamento" (*regret*) ou "condenação" (*condemnation*). Em reação a essas observações, as delegações do Brasil, Barbados e África do Sul propuseram como alternativa que se utilizasse a figura de um pedido de desculpa do conjunto da comunidade internacional às vítimas de racismo em todo o mundo. Contudo, essa proposta não foi aceita pelos países do Grupo da Europa Ocidental, sob a alegação de que a fórmula manteria aberta a possibilidade de que indivíduos ou grupos solicitassem, mesmo no plano nacional, reparações financeiras por atos passados de racismo. A delegação sul-africana manifestou ter flexibilidade para considerar a adoção da expressão "lamento coletivo". Diante da falta de consenso em torno do tema, a delegação brasileira propôs que se constituísse pequeno grupo, integrado por Brasil, Canadá e África do Sul, encarregado de estudar alternativas de redação que permitissem utilizar a expressão "desculpas" sem incorrer em implicações legais no âmbito nacional dos Estados no referente a responsabilidades de indenização financeira de pessoas ou grupos por fatos passados. A proposta foi aceita por todas as delegações que participaram das consultas.

As propostas do Grupo Africano de criação de fundos destinados à reparação de países e grupos de pessoas vítimas históricas de racismo foram rejeitadas pelas delegações de Bélgica, Canadá, Holanda e Austrália. Segundo a Bélgica, tais inciativas já teriam sido implementadas pelos países desenvolvidos em diversos Estados africanos sob a forma de ajuda ao desenvolvimento, com base no princípio da solidariedade internacional. Diante do impasse, a delegação brasileira propôs que se estudasse a possibilidade de tratar das propostas existentes mediante a desvinculação entre a adoção de medidas concretas como resultado da Conferência Mundial e o reconhecimento por fatos passados[206]. Tal proposta contou com o apoio de África do Sul, México e Barbados, porém, foi rejeitada pela delegação da Austrália, o que impediu o consenso.

A terceira reunião do Comitê Preparatório iniciou-se no dia 30/7/2001 e estendeu-se até o dia 10 de agosto de 2001. A menos de um mês do início da Conferência Mundial de Durban eram profundas as divergências entre Estados e Grupos Regionais em torno dos temas centrais do encontro. Ciente da importância da reunião preparatória, em discurso pronunciado na cerimônia de abertura, a Alta Comissária para os Direitos Humanos recomendou aos Estados que demonstrassem flexibilidade e senso de equilíbrio nas negociações em torno das questões de maior sensibilidade. No que concerne aos temas relacionados ao passado, Mary Robinson sustentou que a Conferência deveria contribuir para que os Estados "entendam-se sobre o passado, a fim de mover-se adiante"[207]. Reiterou, a propósito, a pertinência de declaração do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, no sentido de que não serviria a nenhum propósito "perder-se no passado ou desviar-se em recriminações"[208].

Antes do início das negociações, a presidente do Comitê pôde apresentar ao plenário o resultado do trabalho do G-21 de reordenação dos textos da Declaração e do Plano de Ação, o que viria a permitir maior dinamização do processo negociador. Com respeito ao método de trabalho, a presidência decidiu adotar o mesmo procedimento do II

Comitê Preparatório. Constituíram-se dois Grupos de Trabalho ou comitês encarregados da elaboração do projeto de Declaração, sob a presidência da França, e do projeto de Plano de Ação, presidido pelo Brasil. Informou ainda haver-se constituído Grupo de Personalidades Eminentes, coordenado por Nelson Mandela, com o objetivo de prover liderança e inspiração aos participantes da Conferência de Durban[209].

A primeira questão a suscitar controvérsia nos trabalhos da III reunião do Comitê foi a relacionada aos chamados temas do passado. Inscritos no capítulo que trata das "fontes, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo", os parágrafos 11 e 21 do projeto de Declaração e 3, 8 e 197, entre outros, do Plano de Ação tiveram sua discussão suspensa durante a primeira semana diante da intransigência do Grupo da Europa Ocidental em aceitar reconhecer a escravidão, o tráfico de escravos, o colonialismo e o *apartheid* como causas históricas importantes do racismo. Tampouco aceitou a caracterização de africanos, afrodescendentes, descendentes de asiáticos e indígenas como vítimas passadas e contemporâneas de racismo.

Por solicitação da presidência, a delegação brasileira retomou a função, iniciada pela Missão do Brasil em Genebra, de coordenação do grupo de consultas informais sobre o tema. Apesar dos esforços empreendidos pelo Brasil, a proposta formulada pela União Européia não contribuiu para o alcance de linguagem consensual. No texto sugerido pelos europeus, a comunidade internacional simplesmente deplorava profundamente o sofrimento humano causado pela escravidão e pelo tráfico de escravos, reconhecia que seus efeitos perduravam até hoje e condenava essas práticas em suas formas passada e presente. Quanto ao colonialismo, o texto diluía seu tratamento ao reconhecer apenas que alguns aspectos do colonialismo causaram imenso sofrimento. A delegação brasileira – secundada por diversas outras delegações – considerou a proposta européia "inadequada", mesmo porque não incluía qualquer pedido de desculpas pelas injustiças históricas praticadas. De sua parte, o Grupo Africano rejeitou

taxativamente a proposta da UE por não a considerar base séria para negociações.

Outra questão que gerou polarização nos debates travados durante a III reunião foi a dos efeitos da globalização no acirramento dos conflitos raciais e no aumento da exclusão social. A União Européia recusou-se a admitir qualquer menção aos efeitos nocivos da globalização, o que levou à suspensão da discussão do parágrafo 8 do projeto de Declaração. Tal posição levou o GRULAC a decidir ler em plenário declaração na qual criticou abertamente a atitude do Grupo Europeu, que vinha demonstrando pouca vontade política de contribuir para o consenso em torno de temas fundamentais para a Conferência de Durban.

O tema indígena foi igualmente objeto de dissenso gerado pela posição negociadora assumida por duas delegações européias. A maior parte das delegações havia apoiado proposta dos Estados Unidos de inclusão de nota de pé de página nos documentos de Durban que qualificava o uso da expressão "povos indígenas". O texto proposto era idêntico ao inserido na Declaração de Santiago[210]. Porém, a delegação do Reino Unido – secundada pela delegação da França – recusou-se a apoiar a proposta por entender que o uso, ainda que qualificado, da expressão "povos indígenas" implicaria o reconhecimento da existência de direitos humanos coletivos. Na interpretação do delegado britânico, apenas os indivíduos eram sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O delegado canadense - em rara demonstração pública de oposição a posições defendidas por outra delegação ocidental – contestou os argumentos britânicos. Lembrou que a Convenção 169 da OIT, além de utilizar a expressão "povos indígenas", consagrava o direito desses povos de gozar plenamente de direitos humanos, sem discriminação[211]. Recordou ademais que diferentes instrumentos internacionais, inclusive a Declaração e Plano de Ação de Viena, reconheceram a existência de ao menos dois direitos humanos coletivos: o direito à autodeterminação dos povos e o direito ao desenvolvimento[212].

Outro tema objeto de divergências foi o relativo à conformação da lista de vítimas e das bases do racismo e da discriminação múltipla ou agravada. As consultas informais conduzidas pelo México não lograram superar o impasse havido na II reunião do Comitê Preparatório. Tal fato não impediu que o Brasil propusesse a inclusão de novo parágrafo do Plano de Ação ("novo 68"), que tratava especificamente da orientação sexual como fator agravante para a discriminação de indivíduos vitimados por manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. O parágrafo proposto pelo Brasil dizia:

> Insta os Estados e organizações não-governamentais a reconhecerem que indivíduos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata podem, em muitos casos, enfrentar discriminação baseada na orientação sexual; e convida os Estados, em consulta com organizações não-governamentais competentes, a desenvolverem, implementarem e aperfeiçoarem, quando apropriado, políticas e programas específicos destinados a enfrentar de forma efetiva esta forma de discriminação múltipla[213].

Embora apoiada pelas delegações de Argentina, Chile, México, Canadá, União Européia e Austrália, a proposta brasileira enfrentou forte oposição dos representantes de Paquistão, Egito e Irã. A delegada paquistanesa chegou a afirmar que sua delegação se oporia a que o texto brasileiro sequer fosse submetido à consideração do plenário do Grupo de Trabalho reponsável pela redação do projeto de Plano de Ação. A delegação brasileira rechaçou a ameaça paquistanesa, sob a alegação de que a iniciativa do Brasil havia reunido apoio preliminar de diversas delegações. Além disso, delegado brasileiro aduziu que eventual acordo redacional sobre o tema em nada prejulgaria a futura negociação em plenário sobre a lista de bases para a discriminação múltipla[214].

O tratamento da questão do sionismo, do Holocausto, do anti-semitismo e da violência nos territórios árabes ocupados por Israel foi objeto de reunião de consultas entre Chefes de Missão e delegados do GRULAC e dos países da Liga Árabe à III reunião do Comitê. O delegado do México expressou a posição do GRULAC quanto à importância de que o tratamento das questões do Oriente Médio no contexto da Conferência de Durban se desse de forma equilibrada e na perspectiva dos direitos humanos. Porém, destoando da posição defendida pelo México, o delegado de Cuba qualificou a ocupação israelense dos territórios palestinos como "racista". E relativizou o horror da política nazista de extermínio do povo hebreu ao referir-se em sua intervenção ao "alegado Holocausto praticado na II Guerra contra os judeus" [215].

Por sua vez, o delegado da Autoridade Palestina qualificou o Holocausto como "massacre cometido por europeus contra europeus há cinqüenta anos atrás" [216]. Em sua opinião, outro "holocausto" estaria sendo cometido por Israel no Oriente Médio. O delegado da Síria reiterou essas acusações e qualificou de "racista e segregacionista" a política israelense de ocupação de territórios palestinos[217].

Na linha das instruções transmitidas pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores, o delegado brasileiro lembrou que o Brasil continuava a claramente apoiar a causa palestina em vários foros das Nações Unidas, inclusive na CDH, em distintas ocasiões. No contexto da Conferência de Durban, ressaltou que o Governo brasileiro considerava que poderiam ser incorporados aos documentos alguns elementos que contribuíssem para reduzir as tensões e evitar a exacerbação do conflito. Para tanto, seria indispensável que se evitasse dar ao tema tratamento politizado que ultrapassasse o escopo dos objetivos da Conferência.

Anunciou o delegado brasileiro que o Brasil se oporia terminantemente à aprovação de parágrafos que buscassem equiparar o sionismo ao racismo, em consonância com posição já adotada pelas Nações Unidas desde 1991. Quanto à expressão Holocausto, afirmou

que o Brasil considerava que o termo possuía significado histórico específico, inclusive na área dos direitos humanos. Deixou claro que a delegação brasileira se oporia a quaisquer propostas de pluralização da palavra Holocausto e de revisionismo histórico de fatos relacionados ao extermínio de judeus pelos nazistas na II Guerra, "embora estejamos dispostos a considerar alguma outra palavra, possivelmente árabe, que possa designar adequadamente os sofrimentos atuais do povo árabe" [218].

Apesar das profundas divergências quanto a alguns dos temas centrais, sensíveis e decisivos para o êxito da Conferência Mundial[219], nos últimos dias da III reunião do Comitê Preparatório, graças aos esforços empreendidos pelas presidências do Comitê e dos Grupos de Trabalho sobre a Declaração e o Plano de Ação, foi possível avançar na redação de diversas questões. No GT sobre o projeto de Declaração, concluiu-se a leitura de seus 131 parágrafos operativos, dos quais foram adotados cerca de 60. Com relação ao projeto de Plano de Ação, foram adotados 85 parágrafos, eliminados 22, enquanto outros 29 foram mantidos sob análise[220].

Ao final da III reunião, registravam-se consideráveis avanços na discussão dos parágrafos adotados nos dois Grupos de Trabalho, os quais constituíam, na avaliação da delegação brasileira, "bases sólidas para o sucesso das negociações sobre os temas a serem consensuados em Durban" [221]. Dentre os exemplos de consenso alcançado poder-se-iam mencionar: a importância de que injustiças cometidas no passado fossem levadas em consideração na análise de fenômenos contemporâneos vinculados ao racismo; a existência de indivíduos e grupos particularmente vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; o reforço dos princípios da igualdade e da não-discriminação consagrados nos principais instrumentos internacionais de direitos humanos; a inserção da perspectiva de gênero em políticas destinadas à eliminação do racismo e da discriminação racial; e a necessidade da implementação de políticas de combate a problemas decorrentes de desigualdade em escala global.

II.5 – O processo preparatório do Brasil

O processo preparatório do Brasil para a Conferência Mundial de Durban intensificou-se após a realização da primeira reunião do Comitê Preparatório Internacional em março de 2.000[222]. Em setembro daquele ano, criou-se o Comitê Nacional Preparatório, cuja função era difundir e discutir, no plano interno, os temas da Conferência Mundial, o que fez de forma ampla e participativa. Cabia-lhe também elaborar o relatório nacional para aquele encontro mundial, esforço do qual resultou amplo diagnóstico sobre a questão racial no Brasil, e enunciar propostas para a erradicação da discriminação racial no País. Ao Comitê competia, por fim, sugerir medidas corretivas com vistas a assegurar a promoção da igualdade tanto no Brasil quanto no exterior. Nos meses subseqüentes seriam realizados, em diversas cidades do País, seminários e pré-conferências destinados a difundir o conhecimento sobre os objetivos da Conferência e subsidiar os trabalhos do Comitê Nacional. O processo de preparação culminaria com a realização, de 6 a 8 de julho de 2001, no Rio de Janeiro, da I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância.

II.5.1 – O Comitê Nacional Preparatório: constituição, natureza e posições

O Comitê Nacional Preparatório foi instituído por meio de Decreto Presidencial publicado no Diário Oficial do dia 9/9/2000, com composição paritária que incluía representantes governamentais e não-governamentais. Em sua vertente interministerial, seus membros pertenciam ao Itamaraty e aos Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Planejamento, Orçamento e Gestão, além de representantes da Presidência da República, da Secretaria de Estado de Assistência Social, do Conselho do Programa Comunidade Solidária, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto de Pesquisa de Relações

Internacionais (IPRI), da Fundação Cultural Palmares e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), sob a presidência do Secretário de Estado dos Direitos Humanos, Embaixador Gilberto Saboia. Ademais, contava com 14 representantes, 7 de movimentos sociais e 7 outros de organizações não-governamentais. Foram igualmente convidados a participar do Comitê o Ministério Público Federal e as Comissões de Direitos Humanos e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

O Comitê Nacional Preparatório foi instalado no dia 18/10[223]. Já na primeira sessão de trabalho do Comitê Nacional iniciou-se diálogo preliminar sobre os temas da Conferência Mundial. Vários representantes do Movimento Negro sublinharam sua expectativa de que o relatório nacional viesse a contemplar não apenas medidas programáticas, mas ações concretas a serem tomadas pelo Governo federal antes mesmo da Conferência da África do Sul. Manifestaram-se a favor da realização de evento nacional que discutisse abertamente a situação da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância no Brasil.

Em encontro seguinte, representantes de órgãos governamentais expuseram medidas específicas implementadas em suas áreas destinadas ao combate ao racismo, à discriminação racial e à intolerância, dentre as quais: a revisão do conteúdo dos livros didáticos recomendados pelo MEC; programa de educação indígena com a participação de 1.600 professores, que começava a ser reproduzido entre os remanescentes de quilombos; políticas públicas de saúde voltadas especificamente para grupos raciais ou étnicos, como a população negra (caso da anemia falciforme) e indígena; o programa "Brasil, Gênero e Raça" destinado à promoção da igualdade de oportunidade no trabalho; a instituição da figura do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, criada pela Lei Orgânica do Ministério Público Federal, de 1993; e programa de pesquisas e análises estatísticas do IPEA com viés racial, de forma a subsidiar o diagnóstico e a formulação de políticas sobre o assunto.

Apesar dessas e das demais ações desenvolvidas pelo Governo federal, parte dos integrantes do Comitê Nacional alegava que iniciativas pontuais do Estado não eram suficientes para enfrentar eficazmente as raízes do problema da desigualdade racial e da intolerância no Brasil. Para representantes do Movimento Negro e dos povos indígenas, o processo preparatório para a Conferência Mundial de Durban era visto como oportunidade única para a inserção dos temas do combate à discriminação e da promoção da igualdade racial como itens prioritários da agenda política nacional[224].

Por essa razão, os trabalhos do Comitê Nacional em preparação para o encontro mundial da África do Sul serviram para aprofundar as discussões em torno de assuntos circunscritos ao temário da Conferência. No caso específico dos afrodescendentes, parte das reivindicações apresentadas pelos seus representantes originava-se de documento intitulado "Por uma Política Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial", entregue ao Presidente da República no dia 20 de novembro de 1995 por ocasisão da "Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida", que reuniu milhares de pessoas na capital federal. A manifestação resultou na criação, no mesmo dia, do Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra (GTI População Negra), cuja missão foi realizar estudos e propor medidas para a promoção da igualdade racial[225].

Os representantes dos povos indígenas enxergavam no processo preparatório para a Conferência Mundial oportunidade para denunciar a exclusão social e cultural que atingia os indígenas brasileiros, bem como a invisibilidade da discriminação étnico-racial de que eram vítimas. Os representantes indígenas foram incisivos na defesa da utilização, nos documentos de Santiago, Genebra e Durban, da expressão "povos indígenas", em lugar de "populações indígenas", terminologia tradicionalmente empregada pela FUNAI e pelo Estado brasileiro.

Ressalte-se que a Constituição de 1988, em seu título VIII ("Da Ordem Social"), capítulo VIII ("Dos Índios"), trata dos direitos

dos povos originários brasileiros em dois artigos e sete incisos. A terminologia utilizada pelo legislador constituinte foi: "índios" e "grupos indígenas". Refere-se ainda a Constituição a "comunidades" e "organizações" indígenas. Para Azelene Kaingang, em entrevista ao autor, a defesa do uso da expressão "povos" não estava associada a qualquer reivindicação presente ou futura relativa à autodeterminação, mas sim à consagração de terminologia que melhor retratava o conjunto de comunidades herdeiras de um mesmo processo histórico, que falam línguas originárias e compartilham formação cultural assemelhada. Para a representante do povo Kaingang, o fundamento dessa reivindicação era a própria Constituição de 1988 que, pela primeira vez em nossa história, reconheceu aos índios direitos permanentes à organização social, línguas, tradições e às terras tradicionalmente ocupadas.

Os demais setores da sociedade civil representados no Comitê Nacional defendiam outros interesses específicos, como a luta contra a intolerância religiosa e o anti-semitismo, o respeito à diversidade étnico-cultural de minorias e a denúncia da discriminação fundada na orientação sexual. Nesses campos, destacavam-se, respectivamente, representantes de religiões afro-brasileiras, da comunidade judia, da minoria cigana e de homossexuais, bissexuais, travestis e transexuais. Mas, em última instância, todos buscavam utilizar-se da visibilidade proporcionada pelo processo preparatório para a Conferência de Durban para tornar pública a denúncia do quadro de discriminação vigente no Brasil. Visavam ainda a influenciar as posições a serem defendidas pela delegação oficial brasileira na África do Sul e as políticas públicas de promoção da igualdade e combate à discriminação que gostariam de ver implementadas no plano interno.

II.5.2- Os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Uma das mais importantes contribuições para os trabalhos do Comitê Nacional Preparatório originou-se de estudos e indicadores

produzidos pelo IPEA, em 2000 e 2001, sobre o quadro real de desigualdade racial vigente no Brasil que vitimava os afrodescendentes. A produção, por órgão oficial do Governo federal, de dados e análises desagregados por raça conferiu precisão estatística e credibilidade ao diagnóstico produzido pelo Comitê sobre a desigualdade racial no País e às propostas destinadas à utilização específica por parte da delegação brasileira durante as negociações dos documentos preliminares e finais de Durban. Os mais importantes estudos produzidos pelo IPEA no contexto do processo preparatório para a Conferência Mundial foram de autoria dos pesquisadores Sergei Soares e Ricardo Henriques.

Em novembro de 2000, o pesquisador Sergei Soares publicaria estudo sobre o perfil da discriminação no mercado de trabalho. Segundo Soares, os homens negros receberiam algo em torno de 5% a 20% menos do que os homens brancos, "sendo que esse diferencial cresce com a renda do homem negro" [226]. Os homens negros perderiam algo em torno de 10% por trabalharem ou terem vínculo com o mercado de trabalho inferiores aos dos homens brancos. O restante do "preço da cor" seria pagamento pela discriminação sofrida nos anos formativos. Ou seja, para o pesquisador, "é na escola, e não no mercado de trabalho, que o futuro de muitos negros é selado" [227]. De acordo com as estatísticas analisadas por Sergei Soares, as mulheres brancas sofreriam discriminação apenas na etapa da formação de salários. Os homens negros sofreriam principalmente devido à sua qualificação, mas também no processo de inserção no trabalho/emprego e em termos de salário percebido. Por sua vez, as mulheres negras arcariam com o ônus da discriminação de cor e de gênero "e ainda mais um pouco, sofrendo a discriminação setorial-regional-ocupacional mais do que os homens da mesma cor e as mulheres brancas" [228]. Em suas conclusões, Sergei Soares observou existir uma visão "do que seja o lugar do negro na sociedade, que é de exercer um trabalho manual, sem fortes requisitos de qualificação em setores industriais pouco dinâmicos". Para o pesquisador, "se o negro ficar no lugar a ele alocado, sofrerá pouca discriminação". Mas, "se porventura tentar ocupar um

lugar ao sol, sentirá todo o peso das três etapas da discriminação sobre as costas" [229].

Em vista dessa realidade, o pesquisador defendeu a adoção de políticas públicas de ação afirmativa pelo Estado brasileiro. Em sua análise, se a sociedade restringe o acesso de negros à boa educação e aos bons postos de trabalho, "então cabe ao poder público garantir esse acesso, principalmente em termos educacionais" [230].

Em julho de 2001, o pesquisador do IPEA Ricardo Henriques publicaria estudo intitulado *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90*, que provocaria importante impacto nas posições defendidas por representantes do Movimento Negro no âmbito do Comitê Nacional[231]. Isso decorreu das evidências reveladas a partir da análise crítica dos novos dados estatísticos, e do fato de que o estudo tinha a chancela de respeitado órgão governamental[232].

A primeira observação do estudo do IPEA dizia respeito à dimensão da pobreza e da desigualdade no Brasil. Segundo o pesquisador, em 1999, 54 milhões dos brasileiros eram pobres, dos quais 22 milhões indigentes. O caráter excepcional da magnitude da desigualdade de renda brasileira decorrria do fato de que, comparada à média da desigualdade vigente em países com níveis de renda *per capita* similares naquela ano, o Brasil deveria ter cerca de 10% de pobres, e não 34%. A estabilidade estrutural dessa desigualdade ao longo do tempo fez com que o fenômeno passasse a "ser encarado pela sociedade como algo natural"[233]. Para Ricardo Henriques, a naturalização da desigualdade engendrou no seio da sociedade civil "resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificar o combate à desigualdade como prioridade de políticas públicas"[234]. Buscar desconstruir essa naturalização da desigualdade era uma das tarefas centrais no esforço de construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Para o pesquisador do IPEA, discutir a desigualdade no Brasil implicava obrigatoriamente incorporar a questão da desigualdade racial

como elemento central do debate. Em suas palavras, a compreensão das circunstâncias econômicas e sociais da desigualdade entre "brasileiros brancos e brasileiros afrodescendentes apresenta-se como elemento central para se construir uma sociedade democrática, socialmente mais justa e economicamente eficiente" [235].

Em análise sobre a composição racial da pobreza brasileira, Henriques observou que, em 1999, os negros representavam 45% da população brasileira, mas correspondiam a 64% da população pobre e 69% da população indigente. Os brancos, que compunham 54% da população total, representavam apenas 36% dos pobres e 31% dos indigentes. Portanto, para o pesquisador, "além do inaceitável padrão da pobreza no país, constatamos a enorme sobre-representação da pobreza entre negros brasileiros" [236]. E esse padrão de pobreza pemaneceu estável ao longo do tempo, em especial ao longo da década de 1990. O estudo analisou ainda a incidência de pobreza a partir de recorte que contemplava simultaneamente raça, gênero e faixa de idade para demonstrar a existência de nítida hierarquia de discriminação no interior da pobreza. Neste caso, os números evidenciaram a intensidade relativa da sobre-representação da pobreza entre a população negra em todas as faixas de idade.

Com relação ao campo da educação, o pesquisador demonstrou que, apesar da melhoria nos níveis médios de escolaridade de brancos e negros ao longo do século, o padrão de discriminação, entendido como a diferença de escolaridade dos brancos em relação aos negros, manteve-se estável entre as gerações. Sobre esse aspecto da desigualdade racial, assinalou Ricardo Henriques:

> No universo dos adultos observamos que filhos, pais e avós de raça negra vivenciaram, ao longo do século XX, em relação aos seus contemporâneos da raça branca, o mesmo diferencial racial expresso em termos de escolaridade. Reconhecendo a importância da educação na constituição da subjetividade e da identidade individual, inferimos com facilidade o ônus para a

> população negra e para a sociedade como um todo da manutenção desse padrão de desigualdade[237].

O pesquisador analisou ainda as dimensões socioeconômicas da discriminação no mercado de trabalho, na esfera do trabalho infantil, nas condições habitacionais e no consumo de bens duráveis. Em todas elas observou-se, de modo recorrente, a existência de diferenças entre brancos e negros, com desvantagem destes. Mais ainda, esse padrão de pobreza permaneceu estável ao longo do tempo, mesmo durante a década de 1990, "resistindo inclusive às melhorias observadas na maioria dos indicadores de vida do país"[238]. Em outras palavras, apesar dos avanços nas condições de vida da população brasileira, os níveis históricos de desigualdade racial não foram alterados.

Na conclusão do estudo, Ricardo Heriques ressaltou que, embora não fosse sua intenção inicial formular propostas concretas de políticas públicas para o enfrentamento da desigualdade no Brasil, os resultados encontrados eram suficientemente contundentes para levá-lo a sugerir a necessidade de se desenvolverem políticas públicas dirigidas preferencialmente aos negros brasileiros: políticas de inclusão social e econômica com preferência racial, políticas de ação afirmativa, "que contribuam para romper com nossa excessiva desigualdade"[239].

Em entrevista ao autor deste trabalho, o professor Roberto Martins afirmou ter sido extremamente importante o fato de o IPEA ter começado a produzir e a divulgar sistematicamente e, "pela primeira vez com a chancela oficial", estatísticas demográficas econômicas e sociais desagregadas por raça, "tornando claros e irrefutáveis – estatisticamente medidos – os abismos existentes entre brancos e negros no Brasil". Segundo o professor Roberto Martins, a iniciativa do IPEA gerou um padrão que é seguido atualmente por vários organismos produtores de estatísticas e informações, entre os quais se inclui o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[240].

II.5.3 – O processo de consulta à sociedade civil: os seminários e a Conferência Nacional

Em abril de 2000, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou resolução em que solicitou aos Estados que, no processo de preparação para a Conferência Mundial de Durban, identificassem tendências, prioridades e obstáculos que enfrentavam em nível nacional e regional, e formulassem recomendações específicas a serem executadas no futuro com vistas a combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata. Recomendou, ainda, que os processos nacionais e regionais de preparação envolvessem campanhas de informação e sensibilização da opinião pública com relação aos objetivos da Conferência Mundial[241].

Em atendimento a essas recomendações, o Comitê Nacional Preparatório organizou, em cooperação com o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), três seminários, também denominados pré-conferências, nas cidades de São Paulo, Salvador e Belém destinados a colher impressões e opiniões de acadêmicos e especialistas de diferentes áreas, assim como a debater com estudantes e representantes da sociedade civil os problemas referentes a alguns dos temas da Conferência de Durban. A pauta e a agenda dos debates foram as mesmas, uma vez que a intenção do Comitê Nacional era identificar como esses temas eram tratados em diferentes regiões do Brasil. Na avaliação do Embaixador Saboia, a partir dos resultados dos encontros seria possível "compor um quadro amplo, ainda que parcial, das diferentes formas em que, no Brasil, se manifestam o racismo e a intolerância"[242].

Busca-se abaixo resumir as principais intervenções realizadas durante os seminários, com o intuito de aprofundar o marco teórico de algumas das posições que viriam a ser defendidas pela delegação brasileira na Conferência Regional de Santiago e na Conferência Mundial.

O primeiro seminário realizou-se em São Paulo, no dia 6 de novembro de 2000. A exposição de Luciano Mariz Maia, Procurador Regional da República, foi intitulada "Direitos das Minorias Étnicas". O autor evidenciou a existência de um conjunto de direitos, no plano jurídico internacional e interno, que assegura proteção às minorias étnicas, lingüísticas e religiosas. Apesar dessas garantias, o Procurador Federal observou que operadores do direito[243] demonstravam dificuldade e, em alguns casos, resistência para compreender as características culturais das minorias e reconhecer seu direito à proteção especial por parte do Estado.

Em sua intervenção sobre a discriminação racial no Brasil, Hélio Santos afirmou que "de todas as grandes questões nacionais nenhuma outra é tão dissimulada quanto a racial em nosso país"[244]. Para Santos, o negro "não está ausente apenas dos meios de comunicação em geral, mas também não comparece como entidade importante da vida nacional"[245]. O economista tratou da discriminação racial no campo do trabalho e da educação, assim como da violência que vitima negros no Brasil. Em suas conclusões, defendeu a adoção de políticas públicas de inclusão e promoção da igualdade como forma de reversão da dívida social do Estado brasileiro para com a população negra[246].

No dia 10 de novembro, realizou-se em Manaus o segundo seminário regional preparatório para a Conferência Mundial. Marco Antônio Diniz Brandão, então Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty, tratou do papel da diplomacia no combate ao racismo. Assinalou inicialmente que o combate ao racismo e à discriminação racial era uma preocupação relativamente recente dos governos no plano internacional, uma vez que nascida no pós-guerra com a criação das Nações Unidas. Em sua interpretação, uma das razões pelas quais a diplomacia brasileira se empenhou pelo desenvolvimento de normas internacionais de combate ao racismo foi o fato de o princípio da igualdade racial ser um dos fundamentos constitucionais do Brasil. Para o diplomata brasileiro, o advento da chamada Lei Afonso Arinos, em 20 de julho de 1951, e a

atuação internacional de nossa diplomacia contra a discriminação racial, antes mesmo da entrada em vigor da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, qualificariam o Brasil como "pioneiro contra o racismo no mundo" [247]. Ressaltou Diniz Brandão a participação ativa do Brasil nas duas primeiras Conferências Mundiais contra o Racismo e a posição da diplomacia brasileira contrária ao *apartheid*. Com relação à Conferência Mundial de Durban, sublinhou que a proposta de realização do evento partiu de perito brasileiro da então Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias. E assegurou que o Brasil estava "ativamente engajado no processo preparatório da Conferência Mundial" [248].

Glênio da Costa Alvarez denominou sua intervenção "Populações Indígenas". [249] Fundamentalmente, o presidente da FUNAI tratou da evolução histórica da situação jurídica dos indígenas no Brasil, mas sem formular qualquer proposta concreta no sentido da promoção e proteção dos indígenas contra atos de discriminação étnico-racial. Marlene Castro Ossami, professora da Universidade Católica de Goiás, abordou a discriminação estrutural, institucional e sistêmica sofrida pelos povos indígenas brasileiros e denunciou a discriminação que se manifesta ao longo de toda a histórica do País contra os povos originários.

O terceiro seminário foi realizado em Salvador, no dia 20 de novembro de 2000. Ana Lúcia Saboia e Luiz Antonio Oliveira analisaram o perfil socioeconômico da população negra brasileira. E centraram sua análise em dados extraídos do IBGE sobre a situação da população negra brasileira em relação a critérios como rendimento, nível de escolaridade e realidade familiar.

Joel Rufino dos Santos tratou das causas da discriminação estrutual, institucional e sistêmica. Em sua visão, o que estrutura a discriminação racial no Brasil é "o tipo de acumulação específica do capitalismo brasileiro, inaugurado pelo trabalho livre, na segunda metade do século XIX, e consolidado pela Revolução de Trinta" [250]. Para Joel

Rufino, foi a partir da instalação desse modelo de capitalismo que apareceu no Brasil a discriminação racial. A questão racial brasileira não se colocava anteriormente, pois "brancos e negros estavam 'no seu lugar'"[251]. Segundo o historiador e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o contexto e a circunstância histórica do preconceito e da discriminação contra o negro brasileiro são o que torna tal fenômeno estrutural. Quanto à sua característica sistêmica, esta decorreria "dos modos específicos de reprodução do capital no Brasil nos últimos setenta anos"[252]. Para Joel Rufino, a eliminação da discriminação racial no Brasil somente será possível com "a liquidação do contexto que a recriou e lhe dá sentido na atualidade"[253].

A última consulta formal à sociedade civil em preparação para a Conferência Mundial de Durban foi a Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, realizada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro nos dias 6, 7 e 8 de julho de 2001[254254]

Vale observar que a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Cultura organizaram diversos eventos vinculados aos temas da Conferência Mundial de Durban, dentre os quais: a) reunião de trabalho de especialistas (Brasília, agosto de 2000); b) pré-conferência regional sobre cultura e saúde da população negra (Brasília, setembro de 2000); c) pré-conferência regional sobre racismo, gênero e educação (Rio de Janeiro, outubro de 2000); d) pré-conferência regional sobre cultura, educação e políticas de ação a

firmativa (São Paulo, outubro de 2000); e) pré-conferência regional sobre desigualdades e desenvolvimento sustentável (Macapá, outubro de 2000); f) pré-conferência regional sobre o novo papel da indústria da comunicação e entretenimento (Fortaleza, outubro de 2000); g) pré-conferência regional sobre o papel do direito à informação cultural histórica (Maceió, novembro de 2000); e h) congresso brasileiro de pesquisadores negros (Recife, novembro de 2000). Esses eventos não foram convocados por iniciativa do Comitê Nacional Preparatório.

A presidência da Conferência esteve a cargo da Vice-Governadora do Estado do Rio de Janeiro, Benedita da Silva. Da

abertura do evento participaram, entre outros, o Embaixador Gilberto Saboia, Francisco Weffort, Ministro de Estado da Cultura, Wanda Engel, Secretária de Estado de Assistência Social, e Jyoti Singh, representante do Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU.

O evento contou com a participação de 1.500 delegados e cerca de 500 convidados e observadores provenientes de todo o Brasil em representação de diferentes segmentos da sociedade. Os membros das vinte e sete delegações, cada qual representando um Estado da Federação, subdividiram-se em treze grupos temáticos[255]. Cada grupo produziu um conjunto de propostas encaminhadas ao Comitê Nacional Preparatório para eventual incorporação ao relatório oficial brasileiro à Conferência de Durban.

As conclusões dos grupos temáticos coincidiram em alguns pontos, dentre os quais: o repúdio ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata "que vitimam significativos segmentos da população nacional"; o reconhecimento de que esses fenômenos têm origem histórica, persistiram ao longo dos anos e se manifestam contemporaneamente face ao agravamento da desigualdade social; o reconhecimento de que as discriminações se manifestam de múltiplas formas e atingem especialmente pessoas e grupos socialmente vulneráveis como os afrodescendentes, os indígenas, os homossexuais e minorias étnicas, raciais, culturais e religiosas; a necessidade de que o Estado brasileiro adote políticas de ação afirmativa e medidas reparatórias que promovam a inserção social de pessoas e grupos discriminados, em especial afrodescendentes e indígenas; e o valor das campanhas de combate ao racismo, à discriminação racial e à intolerância correlata nos meios de comunicação[256].

II.5.4 – O relatório do Comitê Nacional Preparatório

O relatório do Comitê Nacional Preparatório teve por objetivo consubstanciar propostas surgidas no interior do próprio Comitê, assim como as conclusões das diferentes consultas realizadas junto à

sociedade civil, por meio dos seminários e conferências acima mencionados. Fundamentalmente, o relatório concentrou-se nas circunstâncias da discriminação vigente no Brasil e em propostas concretas de ações governamentais e da sociedade civil com vistas à reversão desse quadro.

Em sua introdução, o informe assinalou que o Brasil, último país do mundo ocidental a abolir a escravidão, "possuiu, até o ano de 1976, registros da edição de leis expressamente discriminatórias", mas reconheceu a raridade das manifestações abertas de ódio racial nas relações cotidianas no Brasil, o que não impediria a ocorrência de "ampla gama de manifestações discriminatórias, perceptíveis a olho nu e denunciadas por estatísticas das mais diversas naturezas"[257].

Após longas considerações de ordem conceitual sobre os fenômenos do racismo, do preconceito, da intolerância e da discriminação, o relatório analisou as medidas legislativas antidiscriminação em vigor no País. Ao fazê-lo, reconheceu que a Constituição de 1988 expressou inédito reconhecimento da relevância do combate à discriminação racial para a promoção da igualdade entre todos os brasileiros. Reconheceu, também, que o sistema jurídico brasileiro introduziu o princípio da discriminação positiva, "o qual encontra sustentação em três espécies de regras consignadas na Constituição brasileira"[258].

O informe traçou diagnósticos sobre a situação de discriminação vivenciada por afrodescendentes, povos indígenas, ciganos, homossexuais, travestis, transexuais e bissexuais, portadores de deficiência, migrantes e judeus. A respeito, elaborou recomendações, dentre as quais sobressaem as seguintes: reconhecimento público em relatórios do Brasil ao CERD da existência de discriminação racial no País; revisão dos conteúdos dos livros didáticos em aspectos vinculados ao estereótipo de grupos raciais, étnicos e religiosos; estabelecimento pelo IPEA de linha permanente de pesquisa sobre o impacto do racismo sobre os indicadores sociais brasileiros (acesso à educação, saúde, habitação e mercado de trabalho); instituição de programas de saúde

direcionados a grupos raciais específicos em circunstâncias de enfermidades de incidência maior nesses segmentos da população (caso da anemia falciforme entre os afrodescendentes); adoção de medidas de ação afirmativa em favor das vítimas de racismo, discriminação racial e a intolerância correlata, com especial ênfase nas áreas de educação, trabalho e titulação (quilombolas) e demarcação (indígenas) de terras; revisão da legislação penal brasileira com o propósito de assegurar que atos de discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata passassem a configurar circunstância agravante de todo e qualquer crime de motivação racial; implementação das medidas previstas na ICERD, na Convenção 111 da OIT e na Convenção da UNESCO Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino; finalização da demarcação das Terras Indígenas; ratificação e implementação da Convenção 169 da OIT que trata dos direitos dos povos indígenas; reconhecimento pelo Estado da existência de direitos específicos de minorias étnicas, dentre as quais a cigana; criminalização da discriminação fundada em orientação sexual, por meio da alteração da Lei 7.716/1989; implementação de programa nacional de prevenção da violência contra GLTTB (homossexuais masculinos – gays -, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais);

criminalização da propagação de idéias ou propagandas racistas, discriminatórias, xenofóbicas e de intolerância pela *internet*; e proibição da veiculação de propaganda e mensagens racistas ou xenofóbicas que difamem a comunidade judaica.

II.6 – Conclusão

Na abertura da primeira reunião do Comitê Preparatório Internacional, a Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU manifestou sua convicção de que o encontro mundial tinha o potencial de transformar-se em um dos mais importantes eventos do início do século. Para tanto, seria necessário que todos os participantes se convencessem da seriedade dos problemas decorrentes do racismo,

da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância no mundo e produzissem respostas práticas e objetivas para solucioná-los.

Nas palavras de Mary Robinson, um bom começo seria reconhecer que nenhuma sociedade estava livre da mácula do racismo. Em segundo lugar, os Estados deveriam assumir que adotar leis e monitorar seu cumprimento não era o bastante. Para Robinson, apesar de as formas mais explícitas de racismo terem sido proibidas pela legislação, a discriminação persistia sob múltiplas formas, freqüentemente de maneira sutil e sistêmica. A tarefa, portanto, diante de Estados, organismos e agências da ONU e da sociedade civil era identificar estratégias inovadoras de combate ao racismo. E isso significava não apenas conceber mecanismos e legislações, mas empreender uma "mudança de mentalidades, corações e espíritos"[259].

As expectativas da Alta Comissária sobre as potencialidades da Conferência Mundial de Durban viram-se de certa forma reforçadas pelas recomendações adotadas nas Conferências Regionais Preparatórias, as quais criaram diversos pontos de interseção. A leitura dos documentos delas resultantes permitiu identificar consenso sobre a necessidade de medidas legislativas e administrativas de prevenção do racismo e da discriminação racial, proteção das vítimas e sanção dos responsáveis por tais atos. Da mesma forma, as quatro Conferências Regionais favoreceram a criação de planos nacionais de direitos humanos que priorizassem a luta contra o racismo e as discriminações, assim como a promoção e o fortalecimento das instituições nacionais dedicadas ao combate ao racismo. A importância da educação como instrumento de combate aos estereótipos raciais, étnicos, nacionais, culturais e religiosos foi objeto de consenso, e os diferentes Grupos Regionais concordavam ainda com a inserção da perspectiva de gênero nas políticas destinadas ao combate ao racismo. No entanto, importantes questões, centrais à Conferência Mundial, eram passíveis de leituras díspares por parte de distintos Estados e regiões.

A sensibilidade que marcava os temas centrais da Conferência de Durban, aguçada por fatores conjunturais internacionais que lhes acrescentaram dificuldades de natureza política e dificultaram sua análise equilibrada, tornou tensas e desgastantes as negociações no âmbito do Comitê Preparatório Internacional. Ao final de longas sessões negociadoras, que se estenderam até meados de agosto de 2001, permaneceram inconclusas três questões centrais do encontro mundial: as injustiças do passado e a reparação devida às vítimas desses atos; as listas de vítimas e bases para a discriminação; e os fatos relacionados ao Oriente Médio.

Para o Grupo Africano, as questões do passado e da reparação constituíam-se no mais importante tema de toda a Conferência. Cabe recordar que a Ministra das Relações Exteriores da África do Sul havia declarado, na inauguração da Conferência Regional Preparatória Africana, que um dos objetivos centrais do encontro de Durban era resgatar a dignidade do povo africano. Por essa razão, buscou o Grupo Africano maximizar suas posições em busca do reconhecimento internacional da extrema gravidade de determinados fatos passados e de seus efeitos sobre o destino de conjunto específico de vítimas.

A posição da União Européia sobre esse tema chegou ao ponto de reconhecer que a escravidão, o tráfico de escravos e o *apartheid* representaram manifestações passadas de racismo e constituíam causas de marginalização, pobreza, subdesenvolvimento e exclusão socioeconômica de africanos, afrodescendentes, asiáticos, descendentes de asiáticos e povos indígenas. Tal reconhecimento, porém, não implicava a assunção de responsabilidade pela prática da escravidão, do tráfico e do *apartheid*. Com relação ao tema do colonialismo, as posições assumidas pelos europeus eram ainda mais cautelosas e defensivas, uma vez que, ao longo de todo o processo preparatório, se recusaram a reconhecer os vínculos entre colonialismo e racismo, assim como sua responsabilidade pelos efeitos nocivos decorrentes da presença colonial européia no mundo, sobretudo nos continentes africano e asiático.

A discussão sobre as listas de vítimas e das bases para a discriminação pouco evoluiu em decorrência, sobretudo, da escassa flexibilidade demonstrada pelo Grupo Africano, que favorecia unicamente a taxonomia das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, mas desconsiderava a existência de quaisquer formas agravadas ou múltiplas de discriminação. Como base de sustentação dessa argumentação estava a percepção equivocada de alguns negociadores africanos de que a Conferência de Durban deveria ter como foco central de preocupações os problemas enfrentados pelos Estados da África e, secundariamente, o racismo e a discriminação que vitimavam cidadãos submetidos à sua jurisdição.

O tema relacionado às questões do Oriente Médio permaneceu sem solução consensual. A Liga Árabe[260] defendeu proposta negociadora com forte condenação a Israel e às alegadas práticas racistas associadas à política de ocupação de territórios palestinos, no que foi criticada principalmente pelos Estados Unidos, a União Européia e a Guatemala. No entanto, ao final da terceira reunião do Comitê Preparatório, esse três críticos demonstravam alguma flexibilização ao aceitarem a inclusão de parágrafo sobre a questão, desde que de caráter temático, sem a singularização de Israel e com base em linguagem internacional já consensuada.

Em sua atuação ao longo de todo o processo preparatório, a delegação brasileira foi capaz de defender suas posições com assertividade e senso de equilíbrio. Chamados a atuar como coordenadores ou facilitadores de consenso em torno de temas sensíveis, seus delegados buscaram evitar que o processo preparatório da Conferência se desviasse de seus propósitos centrais. Tanto nos debates em plenário quanto nas negociações informais a delegação brasileira contribuiu, na medida de suas possibilidades, para aproximar posições antagônicas e encontrar fórmulas de compromisso que pudessem ter aceitação geral, de forma a permitir a elaboração de projeto de documento final equilibrado, positivo e propositivo

No que diz respeito especificamente à Conferência Regional de Santiago, o Embaixador Gilberto Saboia a viu como "momento muito positivo no processo geral de discussão dos temas centrais da Conferência Mundial". Em entrevista a este autor, ressaltou o importante trabalho de coordenação executado pelo Brasil, por solicitação da presidência chilena, na discussão de temas de grande sensibilidade. Na opinião do Chefe da delegação brasileira, o consenso alcançado em torno de propostas do Brasil, sobretudo no capítulo sobre afrodescendentes, e de países andinos e caribenhos, nas questões indígenas, tornou o documento final possivelmente de conteúdo superior ao documento final de Durban. Para o Embaixador Saboia, Santiago foi também "um momento de encontro e descoberta entre organizações de comunidades afrodescendentes e indígenas que se desconheciam"[261].

Em harmonia com a postura adotada na Conferência Regional Preparatória, a delegação oficial do Brasil continuou a manter diálogo construtivo com as organizações não-governamentais presentes às reuniões preparatórias de Genebra. Nesse contexto, realizaram-se encontros informais entre representantes da delegação, das ONGs e de grupo de observadores parlamentares, nas quais foram debatidos todos os temas de interesse brasileiro. Em entrevista ao autor deste trabalho, representantes de ONG confirmaram sua satisfação com a preocupação da delegação brasileira em mantê-los informados sobre o desenrolar das negociações, assim como com o grau de transparência nos vários diálogos havidos[262].

Em boa medida, a interlocução privilegiada da delegação oficial brasileira com os representantes de organizações da sociedade civil presentes em Santiago e Genebra resultou do excelente trabalho preparatório interno levado a cabo pelo Comitê Nacional. Sua composição plural contribuiu para aprofundar as discussões sobre as diferentes prioridades do Estado brasileiro em relação à Conferência Mundial de Durban, cabendo ressaltar nesse registro a atuação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos na coordenação das discussões travadas no interior do Comitê e no amplo processo de

consulta a diversos segmentos da sociedade civil brasileira. O trabalho de coordenação teve inclusive o mérito de evitar a polarização das discussões em torno de questões que afetavam exclusivamente a população afrodescendente brasileira. Ou seja, embora os problemas gerados pela discriminação racial sofrida pelos afrodescendentes tenham sido priorizados nas reuniões e seminários organizados em diferentes cidades brasileiras, o Comitê logrou igualmente dar visibilidade a aspectos específicos de discriminação e intolerância enfrentados por povos indígenas, homossexuais, travestis, transexuais, judeus, adeptos de religiões afro-brasileiras, ciganos e outras minorias.

Do ponto de vista do interesse brasileiro, o processo preparatório para a Conferência Mundial havia permitido a inserção, no capítulo de vítimas, de numerosos parágrafos relativos à situação peculiar de racismo e discriminação que atinge os afrodescendentes e os povos indígenas. O consenso em torno desses temas, que viria a confirmar-se em Durban, permitiu, pela primeira vez, que documento produzido pelos Estados-membros das Nações Unidas em conferência internacional sobre tema vinculado aos direitos humanos identificasse explicitamente esses dois grupos como vítimas históricas e contemporâneas de racismo.

Ao final do processo preparatório internacional, a mobilização quanto aos temas centrais da Conferência Mundial havia proporcionado expressiva visibilidade à questão do racismo, da discriminação racial e da intolerância no mundo. No caso do Brasil, o processo preparatório nacional gerou importantes efeitos via tomada de consciência, por parte do Estado, da mídia e da própria sociedade, da necessidade de redefinição de políticas que assegurassem a igualdade de oportunidades para todos os brasileiros, independentemente de raça, etnia, nacionalidade, religião, orientação sexual ou qualquer outro fator social discriminatório. Além disso, contribuiu para difundir e até mesmo sedimentar princípios e valores que viriam a influenciar positivamente

o documento final a ser negociado na África do Sul, muitos dos quais fundamentariam políticas públicas de promoção da igualdade racial adotadas pelo Estado brasileiro a partir do ano de 2001.

Capítulo III

A Conferência Mundial de Durban: A Reunião Intergovernamental

Capítulo III
A Conferência Mundial de Durban: A Reunião Intergovernamental

Cerca de duas semanas antes do início da Conferência Mundial de Durban, o *The New York Times* acusou o evento de "mal-intencionado" e lançou um apelo ao Secretário de Estado Colin Powell para que não comparecesse a Durban, a fim de não lhe atribuir importância imerecida[263]. Em sua edição datada de 5 de setembro de 2001, a revista inglesa *The Economist* qualificou a reunião – que naquele momento sequer havia sido concluída – de "um fracasso absoluto"[264].

A postura crítica assumida por setores da imprensa ocidental em relação à Conferência de Durban não foi mimetizada pelos principais órgãos de imprensa brasileiros, os quais deram importante cobertura não apenas ao evento mundial, mas a diversos fatos relacionados ao processo preparatório nacional[265]. Ainda que alguns jornais criticassem o que consideravam como "a palestinização da Conferência"[266], a maioria reconhecia que o encontro mundial adquirira importância para numerosos setores da opinião pública brasileira e "trazia para o primeiro plano internacional alguns dos problemas que atazanam a consciência humanitária moderna, como o racismo, a pobreza, as injustiças sociais e o sempre atual problema das minorias"[267].

No dia 13/8/2001, o jornal *Folha de São Paulo* publicou longa entrevista com o Embaixador Gilberto Saboia sobre os objetivos do Governo brasileiro em relação ao encontro mundial.[268] No dia 27/8, às vésperas do início da Conferência, o mesmo periódico entrevistou a Alta Comissionada para os Direitos Humanos, ocasião em que Mary Robinson antecipou sua visão de que, mesmo com a eventual ausência dos Estados Unidos e Israel, a Conferência faria "progressos no combate mundial ao racismo"[269]. No dia 31/8, o *Correio Braziliense* publicou matéria denominada "Conferência é Discriminada", ironicamente

observando que a ausência, em Durban, de representantes governamentais de alto nível hierárquico de países desenvolvidos se devia ao fato de que provavelmente racismo era "problema apenas de país pobre"[270]. Em sua edição do dia 2/9/2001, a revista *Veja* ressaltou que "a repercussão da Conferência acendeu no Brasil uma saudável discussão sobre nossas mazelas raciais"[271].

Na perspectiva do Governo brasileiro, a Conferência Mundial de Durban poderia contribuir para reduzir a invisibilidade de diversos grupos afetados pelo racismo e pela discriminação, mobilizar a comunidade internacional em torno de questões relevantes no campo dos direitos humanos, fixar parâmetros de responsabilidades para os Estados e propor novas estratégias nacionais, regionais e internacionais de combate às manifestações xenofóbicas, discriminatórias e intolerantes. Entendia ainda o Brasil que, a despeito das profundas divergências entre delegações e Grupos Regionais em relação a temas centrais ao evento mundial, importantes consensos haviam sido logrados nas reuniões preparatórias em questões vinculadas à identificação das raízes do racismo, das vítimas passadas e contemporâneas de atos racistas e discriminatórios, assim como a respeito de conjunto de medidas necessárias ao combate efetivo a tais manifestações e à promoção da igualdade.

Evidentemente, diversos impasses surgidos durante o processo preparatório teriam que ser superados. Dos 131 parágrafos do projeto de Declaração, 71 permaneciam entre colchetes. Quanto ao Plano de Ação, 22 dos 129 parágrafos lidos e negociados durante a III reunião do Comitê Preparatório permaneciam em aberto. No entanto, dados os fatores políticos conjunturais envolvidos e a natureza dos temas abordados, os desacordos refletidos no anteprojeto de documento final não eram necessariamente prenúncio de fracasso da Conferência. Situação desse tipo tampouco era algo inédito em processos preparatórios de conferências mundiais sobre temas relacionados aos direitos humanos[272].

Em razão da complexidade das negociações a serem travadas em Durban, seria indispensável a intensificação dos esforços de mediação e conciliação realizados por algumas delegações (dentre as quais a brasileira) em torno dos temas controversos vinculados ao passado, ao conflito no Oriente Médio e à lista de vítimas, assim como às medidas destinadas à prevenção do racismo e à reparação devida às vítimas.

III.1 – O Fórum das Organizações Não-Governamentais

Desde o início da preparação para a Conferência de Durban, a Alta Comissária para os Direitos Humanos havia atribuído grande importância à participação de entidades da sociedade civil em todas as etapas do evento mundial. Para Mary Robinson, as "vozes das vítimas de racismo" e das ONGs que trabalhavam em seu benefício deveriam ser ouvidas na África do Sul[273].

O mais importante evento realizado imediatamente antes da Conferência Mundial com a participação da sociedade civil internacional foi o Fórum das Organizações Não-Governamentais, ocorrido no *Kingsmead Cricket Stadium* de 28 de agosto a 3 de setembro de 2001. O encontro reuniu aproximadamente 7.000 representantes de cerca de 3.000 ONGs[274]. À semelhança dos demais eventos realizados paralela ou simultaneamente às Conferências Mundiais da ONU da década de 1990, os objetivos do Fórum das ONGs presentes a Durban foram permitir aos representantes da sociedade civil mundial analisar os temas da Conferência e apresentar propostas concretas aos Estados participantes do encontro intergovernamental[275].

O Fórum subdividiu-se em 39 Gupos de Tabalho e comitês temáticos que abordaram questões referentes a afrodescendentes, descendentes de asiáticos, povos indígenas, ciganos, demandantes de asilos, migrantes, mulheres, jovens e outras vítimas. Discutiram-se ainda, entre outras, as questões do anti-semitismo, o conflito no Oriente Médio,

o sistema de castas, a reparação, o tráfico de escravos, os crimes de ódio, a intolerância religiosa, a globalização e a orientação sexual.

O resultado concreto do Fórum foi a Declaração e Plano de Ação, documento divulgado pelos organizadores do encontro no dia 3 de setembro. A Declaração continha 193 parágrafos; o Plano de Ação, 152.

Em seus parágrafos preambulares, o documento sustentou a existência de vínculos entre o tráfico de escravo, o regime escravocrata, o colonialismo, a "ocupação estrangeira que levou à transferência forçada de povos, à perda maciça de territórios e recursos e à destruição de sistemas políticos, religiosos e sociais" e as formas contemporâneas de racismo e discriminação racial[276]. A Declaração observou que formas agravadas de racismo e discriminação racial podiam vitimar pessoas e comunidades em função de suas múltiplas identidades e de fatores como cor, classe, sexo, gênero, orientação sexual, idade, língua, nacionalidade, etnicidade, cultura, religião ou casta, descendência, trabalho, condição socioeconômica, saúde – incluindo a condição de portador do vírus HIV/AIDS, ou qualquer outra condição. Com relação às vítimas de racismo e discriminação racial, o preâmbulo da Declaração apontou, entre outros, os africanos, os afrodescendentes, os asiáticos, os descendentes de asiáticos, os povos indígenas, os judeus, os árabes, os ciganos, os refugiados, os demandantes de asilo, as mulheres, as crianças, os jovens, os homossexuais, os bissexuais e as pessoas portadoras de deficiência.

O primeiro segmento de vítimas destacado pela Declaração foi o dos africanos e afrodescendentes. Afirmou-se que o tráfico transatlântico de escravos foi "um crime contra a humanidade e uma tragédia única na história da humanidade" [277]. Sustentou-se que o desenvolvimento da África foi prejudicado pelos desequilíbrios globais de poder gerados pelo tráfico, pela escravidão e pelo colonialismo, e tem sido agravado por políticas e práticas econômicas neocoloniais, incluindo a cobrança dos "serviços da dívida externa" [278]. Em virtude

de tais fatos, o Fórum das ONGs dispôs que as "nações que possuíram escravos" e os países colonizadores, que "enriqueceram injustamente", deveriam reconhecer sua obrigação de prover à África, aos africanos e aos africanos da diáspora reparações justas e eqüitativas[279].

Em sua parte mais polêmica e controversa, a Declaração tratou em dois parágrafos (77 e 78) dos judeus e das manifestações de anti-semitismo. A situação enfrentada por árabes e muçulmanos e as manifestações de islamofobia foram abordadas em um parágrafo (79). A discriminação sofrida pelos palestinos foi tratada em seis parágrafos (160 a 165), com sérias acusações contra o Estado de Israel. A situação dos asiáticos e dos descendentes de asiáticos foi mencionada entre os parágrafos 80 e 83. Sete parágrafos foram dedicados às vítimas do sistema de castas e da discriminação baseada no trabalho e na descendência. Segundo a Declaração, a discriminação baseada no trabalho e na descendência, incluindo a discriminação derivada do sistema de castas, atingiria 300 milhões de pessoas na Ásia e na África. Afirmou-se que no sul da Ásia, 260 milhões de *Dalits* ou "intocáveis" seriam vítimas diárias de violência e sofreriam discriminação em seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Três milhões de pessoas do povo Baku, no Japão, vivenciariam diversas formas de exclusão e discriminação no trabalho, na educação e em outros domínios da vida social[280].

Em sub-item denominado "Colonialismo e Ocupação Estrangeira", nove parágrafos trataram direta e indiretamente de questões relacionadas ao conflito no Oriente Médio com renovadas acusações ao Estado de Israel. Afirmou-se que o povo palestino era vítima de ocupação militar colonialista e discriminatória que violava os direitos humanos consagrados internacionalmente. Compararam-se os métodos de ocupação e dominação utilizados por Israel nos territórios palestinos ocupados ao *apartheid* e outros crimes racistas contra a humanidade[281]. Segundo a Declaração, a raiz profunda da "continuada e sistemática violação dos direitos humanos do povo palestino por parte de Israel, incluindo atos de genocídio e práticas de limpeza étnica",

seria "o sistema racista aplicado segundo a versão israelense do *apartheid*" [282].

O Plano de Ação requereu que as Nações Unidas estabelecessem, no prazo de um ano, contado a partir do final da Conferência de Durban, um tribunal internacional destinado a medir a extensão dos danos causados pelo tráfico de escravos, pela escravidão e pelo colonialismo aos africanos e aos afrodescendentes[283]. Propugnou pelo pagamento de reparações monetárias às vítimas históricas de racismo e discriminação racial, "incluindo a África, os africanos e os afrodescendentes", com base em "cálculo das perdas resultantes das violações dos direitos humanos e dos crimes contra a humanidade praticados" [284].

Formularam-se recomendações específicas para os diversos segmentos de vítimas preferenciais de racismo e discriminação mencionadas na Declaração. A questão afeta ao povo palestino foi tratada em nove parágrafos que apelavam, *inter alia*, em favor da implementação de várias resoluções das Nações Unidas e pela "reinstituição da Resolução 3379 da ONU" que equiparou as práticas do sionismo ao racismo[285]. Propugnou pelo lançamento de uma campanha internacional contra o "*apartheid* israelense" nos moldes da mobilização lançada contra o *apartheid* sul-africano[286]. Tratou-se ainda da questão do Tibet e requereu-se ao governo da China que indenizasse o povo tibetano pela "destruição de seus locais sagrados, religião, cultura e meio ambiente nos últimos cinqüenta anos" [287].

A reação da Secretária-Geral da Conferência Mundial a diversos trechos do documento final do Fórum das ONGs foi dura. Em declaração pública divulgada ao final da Conferência, Mary Robinson questionou o processo de redação do documento final e o equilíbrio de suas conclusões. Disse haver recebido diversas reclamações relativas à distribuição de literatura anti-semita durante o Fórum e à intimidação de participantes, "comportamentos inaceitáveis em qualquer parte, mas especialmente inconcebíveis no contexto de uma Conferência Mundial

contra o Racismo"[288]. Afirmou ser lamentável que o documento final do Fórum de ONGs contivesse "linguagem nociva e inapropriada, que serviu para inflamar ao invés de estimular o diálogo construtivo e racional" [289]. Por essa razão, em atitude inusitada, declarou que, na qualidade de Alta Comissária para os Direitos Humanos e Secretária-Geral da Conferência, não havia podido recomendar o texto em sua integralidade aos Estados. Apesar disso, garantiu que os resultados do Fórum haviam sido apresentados à Conferência em plenário[290].

A forte crítica de Mary Robinson ao documento final produzido pelo Fórum foi compartilhada por alguns participantes do evento. Para Eric Mann, diretor do *Labor Community Strategy Center*[291], a Declaração e Plano de Ação foi produto de um "processo pouco representativo e falho no qual mais de 90% dos delegados das ONGs não exerceram qualquer papel na redação, discussão ou votação de qualquer matéria" [292]. De fato, o Fórum das ONGs viu-se integrado por algumas organizações que possuíam agenda política própria não necessariamente comprometida com temas vinculados aos direitos humanos. Mas seria um erro ignorar a importância do documento final do Fórum no tratamento de diversos assuntos, dentre os quais a caracterização das vítimas de racismo, a ampliação das bases de discriminação e o reconhecimento explícito da multiplicidade de formas agravadas de racismo e discriminação racial.

A socióloga Rosana Heringer, coordenadora de programas do Fórum da Sociedade Civil nas Américas, que participou do Fórum de Durban, não compartilhou da visão mais crítica e negativa em relação aos resultados do evento que reuniu as organizações não-governamentais. Na ótica de Heringer, o Fórum permitiu estabelecer uma ponte entre a Conferência de Beijing sobre a Mulher e a Conferência de Durban, expandindo a perspectiva dos direitos humanos da mulher. Em seu entendimento, uma das atividades mais importantes do Fórum foi desenvolvida pela comissão encarregada de analisar o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância agravados pela condição de gênero da vítima[293].

Apesar dos desacordos entre entidades da sociedade civil presentes ao Fórum e das visões divergentes sobre seus resultados, convém recordar a observação de Irene Kahn, Secretária-Geral da Anistia Internacional, segundo a qual a comunidade não-governamental muitas vezes se expressa via vozes conflitantes. Em referência concreta a Durban, assegurou Khan que existia suficiente consenso entre as ONGs sobre a necessidade de denunciar e combater o racismo e as violações dos direitos humanos sob quaisquer formas e em todos os lugares, e cobrar dos Estados ações concretas e efetivas para a superação dessas mazelas[294].

III.2 – O ENCONTRO INTERGOVERNAMENTAL

A Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata realizou-se de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001 no *Durban Center*. Dentre as delegações dos 168 Estados participantes[295], integradas por 2.454 delegados, 16 foram chefiadas por Chefes de Estado ou de Governo, 58 por Ministros de Estado das Relações Exteriores, 44 por Ministros de outras pastas e 52 por autoridades governamentais de diferentes níveis hierárquicos. Graças aos esforços da Secretária-Geral da Conferência e à anuência dos Estados, foi possível assegurar a participação no evento mundial de cerca de 1.300 organizações não-governamentais, reunindo mais de 3.700 representantes dessas entidades[296]. Instituições nacionais de direitos humanos de 48 Estados, quatro comissões regionais, doze agências especializadas, Programas e Fundos da ONU e dezesseis organismos e mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas tomaram parte da Conferência. Além disso, 1.342 jornalistas foram acreditados para cobrir o encontro. No total, segundo dados divulgados pelas Nações Unidas, 18.810 pessoas participaram oficialmente da Conferência[297].

Na primeira sessão plenária, elegeu-se, por aclamação, Nkosazana Dlamini Zuma, Ministra de Estado das Relações Exteriores

da África do Sul, como presidente da Conferência, e o Embaixador Ali Khorram, do Irã, como presidente do Comitê de Redação. Escolheram-se vinte e um vice-presidentes, com base no critério de equilíbrio geográfico[298]. Constituíram-se dois Grupos de Trabalho, encarregados da negociação dos projetos de Declaração e Plano de Ação e presididos, respectivamente, por Marc Bossuyit, Juiz da Corte Suprema e professor de Direito Internacional da Bélgica, além de membro do CERD, e Bonventure Bowa, diplomata da Zâmbia. Por proposta apresentada pelo Brasil, Edna Roland, psicóloga social, diretora da organização não-governamental "Fala Preta" e integrante da delegação oficial brasileira, foi eleita Relatora-Geral da Conferência[299].

Em seu discurso de abertura, Kofi Annan referiu-se a alguns temas polêmicos ainda objeto de desacordo nas negociações entre os Estados. Sobre as questões relacionadas aos temas passados e à reparação, afirmou que "estabelecer uma conexão com crimes passados nem sempre é a forma mais construtiva de reparar iniqüidades presentes em termos materiais"[300]. Defendeu, no entanto, que crimes raciais passados claramente vinculados a indivíduos ainda vivos ou a empresas em operação sejam passíveis de análise judicial. Com relação a fatos passados praticados por Estados, assinalou a importância de que líderes políticos nacionais reconhecessem publicamente responsabilidades por "erros passados" e "ofereçam desculpas às vítimas e aos seus herdeiros"[301].

No que respeita aos temas do Oriente Médio, Annan disse não ser possível olvidar que os judeus têm sido vítimas de anti-semitismo em várias partes do mundo, "havendo sido, na Europa, alvo do Holocausto, a abominação extrema"[302]. Por essa razão, afirmou, diversos judeus ressentiam-se das acusações de racismo dirigidas ao Estado de Israel. Contudo, ressaltou Kofi Annan, não se poderia esperar que os palestinos aceitassem que os "erros"[303] de que eram vítimas – deslocamento, ocupação, bloqueio e execuções extra-judiciais – fossem ignorados pela comunidade internacional. Apesar das razões de judeus

e palestinos, o Secretário-Geral da ONU sublinhou que "acusações mútuas não são o objetivo desta Conferência" [304].

No primeiro dia da Conferência, realizou-se em plenário mesa redonda com a participação dos Chefes de Estado e Governo[305]. Na ocasião, o Presidente da Autoridade Palestina, Yasser Arafat, acusou a ocupação israelense da Palestina de ser uma nova forma do *apartheid*. O Presidente cubano, Fidel Castro, classificou de "genocídios" os ataques de Israel contra os palestinos e criticou os Estados Unidos por dificultarem as discussões sobre o assunto na Conferência. Por sua vez, o Presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, instou os países europeus a se desculparem pela escravidão[306].

O segmento em nível de Chefe de Estado e de Governo pouco contribuiu para amenizar as tensões em torno dos temas do passado, das reparações e do Oriente Médio. Provavelmente, as intervenções de alguns mandatários, somadas às posições assumidas pelo Fórum das ONGs e por alguns Estados durante o processo preparatório, tenham servido de razão adicional ou pretexto para a decisão das delegações dos Estados Unidos e de Israel de abandonarem a Conferência no dia 3/9/2001. O alegado motivo principal da decisão de ambos os Estados foi a suposta tentativa por parte de algumas delegações de singularizar a situação de Israel e de reinserir a questão da equiparação do sionismo ao racismo[307].

A posição assumida por Estados Unidos e Israel não surpreendeu a maioria dos participantes. Recorde-se que, ao longo de todo o processo preparatório, representantes dos dois governos sinalizaram informalmente em reiteradas oportunidades a possibilidade de que viessem a adotar a mesma postura absenteísta assumida em relação às duas primeiras conferências mundiais contra o racismo.

Em entrevista concedida à imprensa, em Tel Aviv, no dia 4/9/2001, Shimon Peres, Ministro das Relações Exteriores israelense, declarou que a Conferência de Durban havia sido desvirtuada pela "campanha anti-Israel movida por dois blocos de países, a Liga Árabe e a Liga Islâmica", entre os quais, acrescentou, "era difícil reconhecer

uma única real democracia"[308]. Na avaliação de Peres, a ação desses países havia transformado a Conferência em "uma farsa, um *show* de injustiça e de perda de esperança"[309].

Com relação ao abandono da reunião por parte dos Estados Unidos, essa decisão não representava propriamente uma novidade. Como assinalou Lindgren Alves, "a retirada de Washington, sob administração de George W. Bush, de tratados, encontros e concertações internacionais já se tornara corriqueira". Como exemplos nesse sentido, Lindgren Alves recordou a postura estadunidense em relação ao Protocolo de Kioto, ao Tribunal Penal Internacional, à Conferência Internacional para o Controle de Armas Leves e "aos esforços para o estabelecimento de um regime de inspeções eficaz para a Convenção sobre Armas Biológicas". E recordou: "Nem por isso esses esforços e construções jurídicas, ou quase-jurídicas, internacionais passaram a ser desprezados"[310].

Ao seu ver, a diferença fundamental da Conferência de Durban com relação às duas conferências anteriores contra o racismo, no que diz respeito à questão do Oriente Médio,

> para a qual não atentaram os governos de Washington e Tel Aviv, porque não quiseram, estava no fato de que, em 2001, ao contrário do que se verificara quando da primeira e da segunda conferências contra o racismo, a aliança aguerrida do Movimento Não-Alinhado se desvanecera[311].

Tal fato já havia sido determinante para a revogação, em 1991, da Resolução 3379/75 da Assembléia Geral da ONU que considerara o sionismo como uma forma de racismo. Sobre o mesmo tema haviam-se manifestado publicamente em diferentes ocasiões Kofi Annan e Mary Robinson, além de diversas delegações, inclusive a brasileira, rejeitando a tentativa de inseri-lo nos debates e sobretudo no documento final da Conferência. Portanto, ao contrário do que parecia indicar a decisão adotada por Estados Unidos e Israel, era legítima a expectativa de

diversos Estados de que as negociações em Durban viessem a conduzir a um tratamento razoavelmente equilibrado da questão do Oriente Médio, com base na ótica dos direitos humanos e da luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata.

A saída dos Estados Unidos e de Israel da Conferência provocou questionamentos por parte de diversas delegações do Grupo da Europa Ocidental e Outros sobre a conveniência e a oportunidade de seguirem tomando parte do evento mundial. Logo após o anúncio da decisão norte-americana e israelense, a Chefe da delegação do Canadá, a Ministra para Assuntos Multiculturais Hedy Fry afirmou que, apesar de entender a posição desses dois Estados, seu Governo considerava importante continuar a participar da Conferência, "a menos que se torne clara a impossibilidade de um desfecho satisfatório". Disse que todas as opções canadenses permaneceriam "em aberto" e que a delegação de seu país "revisaria a situação dia-a-dia"[312]. Quanto à União Européia, apesar de reiterados boatos sobre a retirada em bloco das delegações dos Quinze – difundidos muitas vezes pelos próprios delegados europeus -, essa situação jamais se configurou, em boa medida pela atuação da presidência belga, representada ao longo de toda a Conferência pelo Chanceler Louis Michel, que realizou esforço importante para evitar a ruptura do Grupo[313].

III.2.1 – Os consensos alcançados sobre os temas mais controvertidos

Transcorridos três dias desde o início da Conferência era preocupante a lentidão do ritmo das negociações travadas no âmbito dos Grupos de Trabalho encarregados da elaboração da Declaração e do Plano de Ação. Os primeiros sinais de avanço surgiram com a decisão da Mesa diretora de escolher, no dia 2/9, três facilitadores para a coordenação e o encaminhamento das negociações, em pequenos grupos informais, dos temas mais controvertidos da Conferência. O Brasil, assistido pelo Quênia, foi escolhido para

coordenar o grupo responsável pelos temas do passado e das reparações. O México foi indicado para conduzir as negociações sobre a lista de vítimas e as fontes da discriminação. E à Noruega – em função de sua participação na assinatura dos "Acordos de Oslo"[314]-, assistida pela Namíbia, coube a coordenação das discussões sobre o tema do Oriente Médio. Somente no último dia da Conferência, estendida até o dia 8/9/2001, foi possível lograr a aprovação final dos parágrafos relativos aos três temas.

Os temas coordenados pelo Brasil envolviam a identificação das injustiças praticadas no passado e a eventual expressão de reconhecimento de responsabilidades por parte de antigas potências coloniais. Diziam respeito ainda à expressão de lamento ou desculpas pela prática desses atos e a admissão de que seus efeitos adversos no presente estavam entre os fatores geradores do racismo e das discriminações correlatas contemporâneas. Além disso, o grupo deveria consensuar linguagem aceitável sobre o espinhoso tema das reparações devidas às vítimas de racismo.

As consultas informais coordenadas pelo Brasil evoluíram de maneira positiva e resultaram em parágrafos extremamente construtivos que aperfeiçoaram os textos negociados durante a III reunião do Comitê Preparatório.[315] O texto final dos 14 parágrafos sobre o passado e as medidas reparatórias[316] – 10 da Declaração e 4 do Plano de Ação[317] - foi elaborado a partir de observações e comentários recebidos das delegações interessadas.[318] A proposta consensual, redigida pelos coordenadores brasileiro e queniano, foi apresentada à Ministra das Relações Exteriores da África do Sul, que, após consultas adicionais, apresentou versão final dos parágrafos diretamente ao Comitê Principal no último dia da Conferência. Com isso, desconsideraram-se todos os parágrafos sem acordo provenientes do anteprojeto elaborado pelo Comitê Preparatório sobre o tema[319].

Nos parágrafos da Declaração, reconheceu-se que a escravidão e o tráfico de escravos foram "tragédias abomináveis"[320] na história da humanidade. Admitiu-se que a escravidão e o tráfico de escravos são

um "crime contra a humanidade" e uma das fontes principais geradoras das manifestações contemporâneas de racismo e discriminação racial, o que atendia às expectativas do Grupo Africano. Porém, a fim de acomodar os interesses europeus, preocupados com eventuais reivindicações reparatórias na esfera judicial por parte de pretensas vítimas, evitou-se considerar tais práticas como crimes no passado. Com isso, a fórmula consensual a que se chegou foi declarar-se a escravidão e o tráfico de escravos como crime contra a humanidade nos dias de hoje[321], acrescentando a expressão "como sempre o deveriam ter sido"[322].

O consenso em torno da linguagem utilizada na referência ao colonialismo foi possível graças à relativa flexibilidade demonstrada pelo Grupo da Europa Ocidental no tratamento do tema nos últimos dias do encontro. Recorde-se que durante as reuniões preparatórias realizadas em Genebra, os europeus recusaram-se sistematicamente a aprovar qualquer parágrafo que implicasse o reconhecimento de vínculos entre o regime colonial e o racismo passado ou contemporâneo. O texto finalmente acordado para o parágrafo 14 da Declaração reconheceu que o colonialismo "conduziu ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata". Afirmou-se que os africanos, os afrodescendentes, os asiáticos, os descendentes de asiáticos e os povos indígenas "foram vítimas do colonialismo e continuam a ser vítimas de suas conseqüências". E lamentou-se que os efeitos do colonialismo contribuam para o quadro atual de desigualdades sociais e econômicas vigente em várias partes do mundo[323].

Com relação ao complexo tema do "pedido de perdão" pela prática da escravidão e do tráfico de escravos, o texto consensuado limitou-se a expressar o reconhecimento e o lamento profundo pelo sofrimento e pelos males inflingidos a milhões de homens, mulheres e crianças como resultado da escravidão, do tráfico de escravos, do tráfico transatlântico de escravos, do *apartheid*, do genocídio e das tragédias passadas. Não se exigiu pedido de perdão por parte de qualquer Estado eventualmente responsável pela prática de tais atos

no passado. Houve referência à "responsabilidade moral da parte dos Estados concernidos"[324]. E ficou anotado que "alguns Estados tomaram a iniciativa de desculpar-se e de pagar reparação, quando apropriado, pelas graves e maciças violações praticadas"[325]. Expressou-se ainda apreço pelos Estados que tomaram a iniciativa de "lamentar, demonstrar remorsos ou desculpar-se" e lançou-se apelo aos que "ainda não contribuíram para restaurar a dignidade das vítimas a que encontrassem meios apropriados de fazê-lo" [326].

É relevante ressaltar que, em gesto inesperado, o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Joschka Fischer, admitiu em plenário, no dia primeiro de setembro de 2001, que seu país tinha responsabilidade pelo colonialismo e pela escravidão, "cujas conseqüências se fazem sentir até hoje". Disse Fischer que, para o governo alemão, admitir a responsabilidade histórica por tais atos era uma forma de "restituir a dignidade aos que foram oprimidos", os quais fariam jus a "solidariedade especial"[327].

O tema da reparação eventualmente devida pela escravidão foi outro dos assuntos polêmicos e complexos da Conferência. Organizações não-governamentais de diferentes países – sobretudo norte-americanas[328] -, defendiam o pagamento de reparação pecuniária a descendentes de escravos. Por sua vez, o Grupo Africano defendia o pagamento de reparações interestatais na forma de, *inter alia*, doações financeiras, perdão de dívidas ou transferência de tecnologia. O GRULAC favorecia a adoção de alguns dos mecanismos reparatórios inseridos no documento preparatório de Santiago como forma de reparação histórica e sobretudo como mecanismo de inclusão de indivíduos e grupos discriminados, dentre os quais: políticas de ação afirmativa, fundos especiais de desenvolvimento e programas regionais e internacionais de cooperação que promovam a igualdade de oportunidade para afrodescendentes, indígenas, migrantes e outros grupos vulneráveis.

Foram três os parágrafos sobre medidas reparatórias consensuados pelo grupo informal coordenado pelo Brasil e

incorporados ao Plano de Ação. O primeiro deles apelou aos países desenvolvidos, às Nações Unidas e às suas agências especializadas, assim como às instituições financeiras internacionais que proporcionassem recursos financeiros adicionais em favor de iniciativas que visem a enfrentar os desafios representados pela pobreza, subdesenvolvimento, marginalização, exclusão social e disparidades econômicas[329]. O parágrafo 158 reconheceu a necessidade de virem a ser desenvolvidos programas dirigidos ao desenvolvimento social e econômico das sociedades dos países em desenvolvimento e da diáspora, com ênfase na seguintes áreas, *inter alia*: redução de dívidas, erradicação da pobreza, fortalecimento das instituições democráticas, promoção do investimento direto estrangeiro, acesso a mercado, novas tecnologias da informação, educação, treinamento e transferência de tecnologia. O artigo subseqüente instou as instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais e as agências especializadas da ONU a que atribuíssem maior prioridade à alocação de fundos a programas de desenvolvimento destinados a Estados e sociedades, "em especial os do continente africano e na diáspora"[330].

As negociações no âmbito do grupo de consulta informal coordenado pelo México sobre as vítimas e as fontes da discriminação resultaram em parágrafos que nada acrescentaram conceitualmente aos dispositivos já previstos em instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e na Declaração e Plano de Ação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos. O primeiro parágrafo da Declaração afirmou tautologicamente que as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata "são indivíduos ou grupos de indivíduos que são ou têm sido afetados negativamente por, sujeitos a ou alvos de tais mazelas"[331]. O consenso minimalista alcançado reproduziu fundamentalmente a fórmula defendida de forma inflexível pela delegação do Canadá, em nome do Grupo da Europa Ocidental, desde a segunda reunião do Comitê Preparatório. O parágrafo 2º da Declaração reconheceu que vítimas de manifestações de racismo, xenofobia e intolerância correlata fundadas na raça, cor, descendência

ou origem étnica podem sofrer formas agravadas ou múltiplas de discriminação baseadas em fatores como sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem social, propriedade, nascimento ou outras condições. Ambos parágrafos foram apresentados ao Comitê de Redação pouco antes do encerramento da Conferência.

Com respeito às questões relativas ao Oriente Médio, a falta de evolução nas negociações coordenadas pela Noruega levou a Chanceler sul-africana a chamar a si a responsabilidade pelas consultas. Tal decisão muito provavelmente refletia cálculo segundo o qual o eventual desfecho desfavorável do tema ameaçaria comprometer o resultado de toda a Conferência. Após verificar as dificuldades inerentes a consultas abertas, a presidente da Conferência constituiu grupo composto por delegações européias, africanas e asiáticas. O texto finalmente produzido, negociado em alto nível e em sessões fechadas, foi apresentado diretamente ao Comitê Principal no dia 8/9/2001. O conjunto total, que compreendia 8 parágrafos da Declaração e três do Plano de Ação, foi acolhido pelo plenário em sua última reunião[332].

O texto aprovado sobre o tema do Oriente Médio reconheceu inicialmente que as lições históricas decorrentes das graves violações dos direitos humanos praticadas no passado podiam servir para "evitar tragédias futuras"[333]. A seguir, a Declaração enfatizou expressamente que "o Holocausto não deve jamais ser esquecido"[334]. Após dois parágrafos que trataram de aspectos da intolerância religiosa que atinge certas comunidades e seus membros, manifestou-se a profunda preocupação com o aumento do anti-semitismo e da islamofobia no mundo, "assim como a emergência de movimentos raciais violentos baseados no racismo e em idéias discriminatórias contra as comunidades judaica, muçulmana e árabe"[335].

No que se refere à situação específica do povo palestino, a Declaração manifestou a preocupação dos Estados com "os padecimentos do povo palestino sob ocupação estrangeira". Reconheceu-se o "direito inalienável do povo palestino à auto-determinação e ao estabelecimento de um Estado independente". Ao

mesmo tempo, foram reconhecidos o "direito à segurança de todos os Estados da região, inclusive Israel"[336], e o direito dos refugiados a retornar voluntariamente a suas casas e propriedades em dignidade e segurança[337]. O documento instou todos os Estados a que "apóiem o processo de paz e o levem a uma pronta conclusão"[338].

No Plano de Ação, requereu-se a todas as Partes envolvidas no conflito no Oriente Médio que respeitassem os direitos humanos e o Direito Internacional Humanitário. Os Estados foram instados a adotar medidas efetivas destinadas a obstar o avanço do anti-semitismo, do antiarabismo e da islamofobia em todo o mundo. E manifestou-se a importância da retomada das negociações de paz entre palestinos e israelenses.

III.3 – A Declaração e Plano de Ação de Durban

A Declaração e Plano de Ação de Durban compôs-se de uma parte declaratória, formada por 38 parágrafos introdutórios sem numeração e 122 parágrafos operativos, e outra programática constituída por 219 parágrafos. À exceção do preâmbulo, em que se introduziram os antecedentes e os propósitos do documento, a parte declaratória propriamente dita subdividiu-se em títulos e a programática em títulos e subtítulos, oriundos dos cinco temas oficiais da Conferência.

A primeira referência histórica feita pela Declaração é à "luta heróica"[339] do povo sul-africano contra o *apartheid* e à contribuição da comunidade internacional para o desmantelamento desse regime institucionalizado de segregação racial. Observou-se ainda que as teorias de superioridade racial e cultural difundidas durante a era colonial "continuam a propagar-se de uma forma ou de outra nos dias atuais"[340].

Recordou-se que a Declação e Plano de Ação de Viena lançou apelo em favor da "rápida e completa eliminação de todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata"[341]. Porém, a despeito dos esforços da comunidade internacional e das três Décadas de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial[342],

reconheceu-se que incontáveis seres humanos continuavam a ser vítimas dessas manifestações. De acordo com a Declaração, ações nacionais conjugadas à cooperação internacional eram indispensáveis para combater eficazmente essas mazelas[343].

Assinalou-se a convicção dos Estados signatários quanto à importância fundamental da ratificação universal e da plena implementação das obrigações previstas na Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, qualificada como "principal instrumento internacional para a eliminação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata"[344]. Apelou-se a todos os Estados para que considerassem assinar, ratificar ou aceder a "todos instrumentos internacionais de direitos humanos relevantes, com vistas à adesão universal"[345].

Reafirmou-se o dever dos Estados de promover e proteger os direitos humanos de todas as vítimas, aplicando-se uma "perspectiva de gênero" e reconhecendo-se as múltiplas formas de discriminação de que as mulheres podem ser vítimas. Ao referir-se à expressão, "perspectiva de gênero", inseriu-se, por exigência de determinadas delegações[346], nota de pé de página que afirmava que, para os propósitos da Declaração e Plano de Ação, "entendia-se que o termo 'gênero' refere-se aos dois sexos, masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade"[347]. A introdução dessa nota explicativa representou um retrocesso em relação a uma das importantes conquistas da Conferência de Beijing de 1995 no campo da proteção dos direitos humanos da mulher. Cabe recordar que a Plataforma de Ação de Beijing, ao ressaltar, ao longo de todo capítulo IV, a perspectiva de gênero, entendida como conceito sociológico, sobre a diferenciação por sexo, de conotação biológica, promoveu avanço conceitual e político importante em favor da compreensão e do tratamento da situação da mulher na sociedade. Fundamentalmente, a rejeição da perspectiva de gênero em favor da de sexo na Declaração de Durban viu-se reforçada pela preocupação de algumas delegações[348] com os supostos vínculos entre gênero e orientação sexual.

A primeira parte da Declaração propriamente dita iniciou-se com o tratamento de várias "questões gerais" que viriam a ser aprofundadas, por vezes de forma repetitiva e minuciosa, ao longo do documento. Como mencionado anteriormente, os dois parágrafos de abertura trataram restritivamente da definição de vítimas e das formas múltiplas ou agravadas de discriminação.

Reconheceu-se que a luta global contra todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata era "matéria de alta prioridade para a comunidade internacional" e que, nesse sentido, a Conferência de Durban oferecia "uma oportunidade única e histórica" para a identificação e o enfrentamento dessas questões[349].

Dois parágrafos trataram dos vínculos entre globalização e racismo. Ao mesmo tempo em que se reconheceu que o processo de globalização constituía força dinâmica capaz de gerar benefícios a todos os países, afirmou-se que "países em desenvolvimento enfrentam dificuldades especiais em responder a esse desafio central"[350]. Em crítica aberta aos efeitos nocivos da globalização, assinalou-se que seus benefícios eram compartilhados de forma desigual e seus custos distribuídos desequilibradamente. E afirmou-se que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata poderiam ser agravados pela distribuição desigual de riqueza, marginalização e exclusão social gerados pela globalização[351]. O tratamento crítico dado pela Declaração ao processo de globalização – algo rejeitado pelo Grupo da Europa Ocidental durante todas as etapas negociadoras do Comitê Preparatório - expressou a preocupação da Conferência de lidar com fenômenos estruturais da realidade contemporânea.

O primeiro título específico da Declaração denominou-se "Fontes, Causas, Formas e Manifestações Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata".

Nesta seção foram tratados os chamados temas do passado. Tratou-se da xenofobia contra não-nacionais, particularmente imigrantes, refugiados e demandantes de asilo, a qual "constitui uma

das principais fontes do racismo contemporâneo"[352]. Foi destacada a necessidade de se atribuir atenção especial às novas manifestações de racismo a que jovens e outros grupos vulneráveis podem estar expostos[353].

Manifestou-se preocupação com as formas e as manifestações contemporâneas de racismo e xenofobia expressas nas plataformas de alguns partidos políticos e organizações, e por meio de modernas tecnologias de comunicação, que difundem idéias baseadas na noção de superioridade racial[354].

O pleno reconhecimento dos direitos dos povos indígenas fez-se de forma consistente com os princípios da soberania e integridade territorial dos Estados[355]. Declarou-se que o uso do termo "povos indígenas" no documento se deu "no contexto e sem prejuízo dos resultados das negociações internacionais em curso" e não implicava o reconhecimento de direitos derivados do Direito Internacional[356].

O segundo título da Declaração foi "Vítimas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata". Nesta parte específica, verificou-se um dos mais importantes avanços conceituais e políticos da Declaração. Pela primeira vez, um documento internacional de proteção dos direitos humanos reconheceu expressamente a condição de vítima de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata de africanos, afrodescendentes, asiáticos, descendentes de asiáticos, povos indígenas, migrantes, refugiados, demandantes de asilo e deslocados internos. Tratou-se, igualmente sob esse título, da discriminação sofrida por judeus, palestinos e muçulmanos, assim como das manifestações de anti-semitismo e islamofobia.

Em relação aos afrodescendentes, a Declaração de Durban incorporou princípios contidos no documento final da Conferência Preparatória das Américas. O parágrafo 33 da Declaração, cujo texto é uma reprodução quase literal do parágrafo 29 da Declaração de Santiago, considerou essencial que os países das Américas e de outras áreas da diáspora africana "reconheçam a existência de sua população

afrodescendente" e sua condição de vítima de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata[357]. A existência desse dispositivo é especialmente relevante na América Latina, em razão da tendência à invisibilidade do problema da discriminação racial contra afrodescendentes em diversos países. Recorde-se a propósito que, na região, apenas as Constituições do Brasil e da Colômbia reconhecem expressamente a existência de afrodescendentes em suas sociedades.

O longo parágrafo 34 da Declaração de Durban - uma reprodução do parágrafo 27 do documento de Santiago em sua quase integralidade - reconheceu que os afrodescendentes há séculos têm sido vítimas de racismo e discriminação racial, assim como da denegação de uma série de direitos. Salientou-se que africanos e afrodescendentes enfrentam barreiras decorrentes de preconceito e discriminação social tanto no ambiente público quanto no privado.

Três parágrafos foram dedicados aos problemas de discriminação racial sofridos por asiáticos e descendentes de asiáticos[358]. Sete parágrafos trataram da discriminação racial que vitima os povos indígenas[359]. Afirmaram-se os direitos humanos desses povos e o dever do Estado de assegurar-lhes proteção contra toda forma de discriminação, particularmente com base na origem e na identidade indígenas. Em referência específica às negociações sobre o projeto de Declaração Universal sobre os Direitos dos Povos Indígenas, assegurou-se que "esforços estão sendo feitos para assegurar o reconhecimento universal desses direitos"[360].

Seis parágrafos trataram das modalidades de discriminação e xenofobia sofridas por imigrantes[361]. Quatro parágrafos ocuparam-se dos problemas sofridos por refugiados, demandantes de asilo e deslocados internos[362]. A xenofobia foi apontada como uma das mais graves modalidades de discriminação contra migrantes, refugiados e demandantes de asilo. Reconheceu-se que as vítimas de tráfico eram particularmente vulneráveis ao racismo[363]. Reconheceram-se as contribuições econômicas e culturais positivas da imigração para os países de origem e de destino[364]. Reafirmou-se que a Convenção de

1951 sobre a Condição de Refugiado e o Protocolo de 1967 à referida Convenção permaneciam como as bases do regime internacional dos refugiados, devendo ser implementados em sua plenitude pelos Estados Partes[365]. Embora não tenha havido referência à reunião familiar como direito – algo previsto no documento final da I Conferência Mundial contra o Racismo, de 1978 -, a Declaração de Durban reconheceu seus efeitos positivos sobre a integração do migrante. Nesse sentido, apelou-se aos Estados que "facilitem a reunião familiar"[366].

Sobre os ciganos[367], reconhecidos como vítimas de racismo, apontou-se a necessidade do desenvolvimento de políticas efetivas que assegurassem a proteção de seus direitos.

Três parágrafos lidaram com a especificidade da discriminação que vitima mulheres e meninas[368]. O racismo, a xenofobia e a intolerância correlata direcionados contra mulheres e meninas foram apontados como fatores que podem conduzir à deterioração de sua condição de vida e pobreza e a múltiplas formas de discriminação. Alertou-se para a importância do monitoramento das situações de discriminação racial que envolvem as mulheres. Defendeu-se a necessidade de prevenir, combater e eliminar todas as formas de tráfico de pessoas, em particular de mulheres e crianças. E reconheceu-se a necessidade de que a perspectiva de gênero viesse a ser integrada às políticas, estratégias e programas de ação contra o racismo, a xenofobia e a intolerância correlata, a fim de melhor enfrentar as múltiplas formas de discriminação.

Dois parágrafos trataram da situação de racismo e discriminação enfrentada por crianças e jovens, sobretudo as meninas. Salientou-se que a criança pertencente a uma minoria étnica, religiosa, lingüística ou indígena não deve ter negado o direito, "individual ou em comunidade com outros membros de seu grupo", de desfrutar de sua própria cultura, professar e praticar sua religião ou expressar-se em sua língua[369].Manifestou-se a preocupação de que, em muitos países, pessoas infectadas pelo vírus da AIDS, ou suspeitas de infecção, pertençam a grupos vulneráveis ao racismo, "o que provoca impacto negativo e impede seu acesso ao sistema de saúde e à medicação"[370].

Outro título da Declaração foi "Medidas de Prevenção, Educação e Proteção Destinadas à Erradicação do Racismo, da Discriminação Racial, da Xenofobia e da Intolerância Correlata nos Níveis Nacional, Regional e Internacional".

Três parágrafos mencionaram a garantia pelo Estado do direito ao desenvolvimento como uma das medidas fundamentais para a erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata[371]. A menção no documento ao direito ao desenvolvimento - consagrado em Declaração sobre o tema aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 1986[372] e reiterado da Declaração de Viena sobre Direitos Humanos nos parágrafos 10 e 11 - representou a consolidação de importante direito humano de titularidade coletiva sob a perspectiva da luta contra a discriminação racial e a intolerância.

Reiterando o disposto em parágrafo introdutório da Declaração, assinalou-se que a adesão universal e a plena implementação da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial eram de "extraordinária importância para a promoção da igualdade e da não-discriminação no mundo"[373].

Os parágrafos 90, 91 e 92 incluíram provisões relativas ao uso da *internet*. Reconheceu-se a contribuição positiva que o direito à liberdade de expressão, particularmente por parte da mídia e das novas tecnologias, incluindo a *internet*, pode dar à luta contra o racismo. Porém, entenderam os Estados signatários da Declaração que a capacidade da *internet* de dotar indivíduos e grupos de novos poderes para difundir idéias e propaganda em grande escala atrai não apenas o cidadão que busca comunicação ou informação, mas igualmente, entre outros, o propagador do ódio por motivação de índole racial, étnica, religiosa ou de outra natureza. Por essa razão, a Declaração expressou "profunda preocupação"[374] com o uso de novas tecnologias de comunicação "para propósitos contrários ao respeito a valores humanos, à igualdade, à não-discriminação e à tolerância, inclusive para a propaganda do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata"[375].

Dois parágrafos trataram dos limites à liberdade de expressão impostos pela proibição da difusão de idéias baseadas na superioridade racial e no ódio, em absoluta harmonia com o disposto expressamente no artigo 4º da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e com princípios contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em relação ao dispositivo previsto no artigo 4.4 da ICERD, assinalou-se a obrigação imposta aos Estados Partes de declarar ilegais organizações que disseminassem idéias racistas ou fundadas no ódio[376].

A Declaração reconheceu que a educação em todos os níveis e idades, "em particular a educação em direitos humanos", era uma chave para mudar atitudes e comportamentos baseados no racismo, na discriminação racial, na xenofobia e na intolerância correlata. Ressaltou-se que a "educação de qualidade", a eliminação do analfabetismo e o acesso à educação universal primária gratuita poderiam contribuir para a construção de sociedades mais inclusivas e justas. Sublinharam-se igualmente os laços existentes entre o direito à educação e a luta contra o racismo[377].

Nove parágrafos da Declaração abordaram assuntos vinculados à "Provisão de Remédios Efetivos, Recursos, Correção, assim como Medidas Compensatórias e de Outra Ordem nos Níveis Nacional, Regional e Internacional". Sete desses parágrafos, que lidaram com temas do passado e do pedido de perdão - consensuados em grupo de consultas informais coordenado pelo Brasil -, foram mencionados e analisados anteriormente[378]. Os dois outros lidaram com a importância do ensino de "fatos e verdade da história da humanidade da antigüidade ao passado recente" e com a exigência de que as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata tenham assegurado o acesso à justiça e a medidas reparatórias efetivas e apropriadas[379].

O último título da Declaração intitulou-se "Estratégias para Alcançar Igualdade Integral e Efetiva, Inclusive por Meio da Cooperação Internacional e do Avanço das Nações Unidas e de Outros

Mecansimos Internacionais para o Combate ao Racismo, à Discriminação Racial, à Xenofobia e à Intolerância Correlata". Os parágrafos 107 e 108 da Declaração sublinharam o compromisso dos Estados signatários com a promoção e a implementação de "medidas especiais ou ações positivas" em favor da plena integração das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata à sociedade e da garantia de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Dispôs-se que as referidas medidas especiais deveriam visar à "representação apropriada" das vítimas de discriminação nas áreas, *inter alia*, educacional, habitacional, laboral, judicial e policial, assim como em partidos políticos, nas Forças Armadas e no serviço público[380]. A referência às medidas especiais ou às ações positivas representou a reiteração, pela Declaração de Durban, do disposto no artigo 1.4 da ICERD, o qual defende a adoção de medidas especiais em favor de determinados grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos, a fim de garantir-lhes o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais[381]. A defesa da adoção de medidas positivas no documento de Durban refletiu, ainda, a posição consagrada na Conferência Preparatória das Américas. Como ressaltado anteriormente, o artigo 16 da Declaração de Santiago sustentou a importância das medidas afirmativas – terminologia utilizada pelo documento regional - como forma de reparação histórica por discriminações sofridas por indivíduos e grupos.

Reconheceu a Declaração de Durban a importância da cooperação entre os Estados, organizações regionais e internacionais relevantes e organizações não-governamentais para o enfrentamento eficaz das manifestações racistas, discriminatórias, xenofóbicas e intolerantes[382]. Enfatizou-se a importância da contribuição de instituições nacionais independentes em matéria de direitos humanos, em conformidade com os "Princípios de Paris"[383], na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, assim como para a promoção de valores democráticos e do Estado de Direito[384]. Cinco parágrafos referiram-se ao papel fundamental da

sociedade civil para a superação do racismo e das demais manifestações discriminatórias.

Em seu último parágrafo, a Declaração sublinhou que as recomendações contidas no Plano de Ação foram formuladas "num espírito de solidariedade e cooperação internacional" e inspiraram-se nos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e outros instrumentos internacionais relevantes[385]. Reconheceu-se que a formulação e a implementação das medidas recomendadas, "as quais deveriam ser executadas de forma eficiente e expedita", eram responsabilidade de todos os Estados, "com a participação integral da sociedade civil, nos planos nacional, regional e internacional"[386].

O primeiro título do Plano de Ação, composto por apenas dois parágrafos, intitulou-se "Fontes, Causas, Formas e Manifestações Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata". Apelou-se aos Estados para que promovessem, em cooperação com organizações e instituições financeiras internacionais, ações destinadas à erradicação da pobreza, particularmente em áreas habitadas por vítimas de racismo e discriminação racial. Requereu-se que os Estados adotassem medidas necessárias e apropriadas para a erradicação da escravidão e das formas contemporâneas assemelhadas à escravidão.

O segundo título do Plano de Ação denominou-se "Vítimas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata". Tratou-se inicialmente, sob o subtítulo "Vítimas: Geral", da situação das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata "infectadas, ou presumivelmente infectadas por doenças pandêmicas, como o HIV/AIDS"[387]. Segundo o documento, incumbiria aos Estados adotar medidas concretas que assegurassem aos pacientes o acesso a medicamentos e a tratamentos adequados. Caber-lhes-ia ainda desenvolver programas de educação e treinamento destinados a eliminar a estigmatização e a discriminação das vítimas dessas pandemias.

O primeiro conjunto de vítimas específicas abordado pelo Plano de Ação foi o composto pelos africanos e os afrodescendentes[388]. Os Estados foram instados a facilitar a participação de afrodescendentes em todos os domínios da vida política, econômica, social e cultural de suas sociedades. Foram ainda encorajados a identificar e a remover os fatores que impedissem o acesso igualitário de afrodescendentes em todos os níveis do setor público. Da mesma forma, estimulou-se o setor privado a adotar medidas que assegurassem a presença de afrodescendentes em todos os níveis de suas organizações.

As instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais, assim como os Programas e as agências especializadas da ONU, foram instadas a alocar recursos destinados à melhoria das condições de vida de africanos e afrodescendentes e ao desenvolvimento de projetos que favorecessem o intercâmbio de informação e conhecimento tecnológico entre essas populações e especialistas em diversas áreas.

Tratou-se da importância da solução de contenciosos relacionados à propriedade das terras ancestrais habitadas por gerações de afrodescendentes e da necessidade de eliminação da discriminação fundada na religião ou crença dos afrodescendentes.

Em medida destinada ao seguimento das recomendações da Declaração e Plano de Ação de Durban, requereu-se à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas que considerasse estabelecer Grupo de Trabalho encarregado de estudar os problemas enfrentados por afrodescendentes e formular propostas para a eliminação da discriminação racial de que esse grupo social é vítima[389].

Com relação as povos indígenas, o Plano de Ação preocupou-se em propor aos Estados que, no processo de formulação e adoção de ações destinada à garantia de direitos e liberdades desses povos, considerasseem consultá-los a respeito de seus interesses. Apelou-se aos Estados que assegurassem o desfrute dos direitos humanos dos povos indígenas "com base na igualdade, na não-discriminação e na participação plena e livre em todas as áreas da sociedade"[390].

Em novo sinal de sensibilidade com a perspectiva de gênero[391], requereu-se aos Estados que adotassem políticas públicas em favor de - e em coordenação com - mulheres e meninas indígenas, com vistas à promoção de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Reconheceu-se que, em função de fatores como gênero e etnicidade, mulheres e meninas indígenas eram vítimas de formas agravadas e múltiplas de discriminação, contra as quais o Estado deve atuar.

A situação de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata enfrentada por imigrantes e refugiados foi tratada em sub-itens específicos e em parágrafos dispersos ao longo do documento[392]. Os problemas afetos aos demandantes de asilo e às pessoas deslocadas foram tratados no sub-item sobre refugiados e em outras partes do documento. Com respeito ao enfrentamento da xenofobia contra imigrantes e refugiados, o Plano de Ação instou os Estados a que estimulassem a mídia a desenvolver um código de ética voluntário destinado a eliminar os estereótipos negativos e prevenissem os sentimentos de rejeição contra migrantes e refugiados[393].

Um dos importantes avanços conceituais da Declaração e Plano de Ação de Durban foi o reconhecimento da problemática dos imigrantes não-documentados e a importância da proteção de seus direitos por parte dos Estados. O parágrafo 26 do Plano requereu que os Estados promovessem e protegessem os direitos humanos de todos os imigrantes, "independentemente de sua condição migratória"[394]. A proteção dos direitos dos imigrantes detidos, independentemente de sua condição migratória, constou ainda dos parágrafos 30(d) e 80 do Plano de Ação[395]. Cabe observar, no entanto, que, em função da posição assumida pelo Grupo da Europa Ocidental, o documento final de Durban não utilizou a expressão "não-documentado" (ou "indocumentado")[396], ao contrário do procedimento adotado nas duas primeiras Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial.

Os Estados foram instados a revisar e rejeitar políticas e práticas que contribuíssem para a redução ou a supressão do direito ao

tratamento justo e igualitário dos imigrantes, particularmente nos domínios do trabalho, da educação, da saúde e do acesso à seguridade social.[397] Em função do aumento no número de mulheres imigrantes, requereu-se que os Estados levassem em consideração as questões de gênero na elaboração e na implementação de suas políticas migratórias.

Quanto à reunificação familiar, reconheceu-se seu "efeito positivo" para a integração dos imigrantes e solicitou-se aos Estados que a facilitassem "de maneira expedita e efetiva"[398]. Observe-se que a menção à reunificação familiar de forma genérica, a qual incluiria igualmente o caso dos refugiados e demandantes de asilo, foi rejeitada em favor do texto final contido no parágrafo 28 do Plano de Ação, que se restringe à situação dos imigrantes[399].

Com respeito aos refugiados, requereu-se aos Estados que cumprissem com suas obrigações, definidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo Direito dos Refugiados[400] e pelo Direito Internacional Humanitário, em favor de refugiados, demandantes de asilos e pessoas deslocadas. Evidenciou-se a importância do reconhecimento de que os refugiados podem ser vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. E solicitou-se aos Estados que adotassem medidas especiais de proteção em favor de mulheres e crianças refugiadas.

No sub-item intitulado "Outras Vítimas", propôs-se a adoção de medidas em favor de vítimas de tráfico, ciganos, descendentes de asiáticos, minorias étnicas, religiosas e lingüísticas, mulheres, meninas, crianças e portadores de deficiência. No caso dos ciganos, seis parágrafos sugeriram medidas destinadas à erradicação do racismo e da discriminação de que são vítimas, dentre as quais o desenvolvimento pelo Estado de programas educacionais interculturais que facilitassem sua integração social e a promoção por organizações não-governamentais de campanhas de conscientização sobre a experiência dos ciganos com o racismo e a discriminação racial[401]. Cinco parágrafos trataram da incorporação da perspectiva de gênero a todos os

programas de combate ao racismo e à discriminação racial. Nesse sentido, ressaltou-se a particularidade da discriminação sofrida por mulheres indígenas, africanas, asiáticas, afroasiáticas, descendentes de asiáticos, migrantes e pertencentes a outros grupos vulneráveis[402].

Outro item do Plano de Ação intitulou-se "Medidas de Prevenção, Educação e Proteção Destinadas à Erradicação do Racismo, da Discriminação Racial, da Xenofobia e da Intolerância Correlata nos Níveis Nacional, Regional e Internacional". Dentre as medidas nacionais de caráter legislativo, judicial, regulatório e administrativo, sugeriu-se a elaboração e a implementação de políticas antidiscriminatórias em favor de imigrantes e pessoas vítimas de tráfico, especialmente mulheres e crianças. Recomendou-se que os Estados revisassem suas legislações e dispositivos administrativos que pudessem dar margem a práticas discriminatórias. Requereu-se que os Estados adotassem ações efetivas voltadas para a eliminação da ação repressora adotada por parte de agentes policiais contra indivíduos ou grupos em função de sua condição racial (*racial profiling*). E, em iniciativa inovadora do ponto de vista conceitual, sugeriu-se a adoção de medidas que prevenissem a realização de pesquisa genética ou sua aplicação com propósitos racistas e discriminatórios.

Recomendou-se aos Estados que ainda não o fizeram que considerassem aceder aos instrumentos internacionais de direitos humanos que combatem o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, particularmente a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Os Estados foram estimulados a a realizar a declaração facultativa prevista no artigo 14 da referida Convenção. Foram instados a "atribuir a devida consideração às observações e recomendações" do CERD[403]. Recomendou-se ainda que os Estados considerassem assinar, ratificar ou aceder a um conjunto de instrumentos internacionais, dentre os quais a Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio, de 1948; a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e de seu Protocolo Opcional, de 1999;

e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias.

Com respeito à repressão aos crimes de natureza racista, os Estados foram instados, no artigo 84, a adotar medidas eficazes de combate a tais atos e a tornar a motivação racial um fator agravante na aplicação da pena contra os responsáveis por sua prática. Apelou-se aos Estados que promovessem medidas visando a deter o surgimento e a conter o crescimento de ideologias neofascistas e nacionalistas que promovam o ódio racial, a discriminação racial e a xenofobia. E, em tentativa de estimular o fim da impunidade dos responsáveis pela prática de crimes raciais, requereu-se que os Estados assegurassem que as investigações criminais e civis e as denúncias pertinentes resultem na responsabilização, no julgamento e na punição dos autores desses crimes.

Os Estados foram instados a estabelecer instituições nacionais de direitos humanos independentes e a fortalecer sua eficácia, especialmente em questões vinculadas ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, em conformidade com os Princípios de Paris. Nesse sentido, recomendou-se que fossem assegurados a essas instituições recursos financeiros adequados para a realização de atividades de investigação, pesquisa e conscientização pública.

Enfatizou-se, no artigo 92, a importância de que os Estados obtivessem, compilassem, analisassem, disseminassem e publicassem dados estatísticos confiáveis em nível nacional e local relativos à situação de indivíduos e grupos vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Tais informações deveriam ser desagregadas de acordo com a legislação nacional de cada Estado e obtidas mediante o consentimento explícito das vítimas, respeitado seu direito à auto-identificação. As informações obtidas deveriam ser utilizadas com o objetivo de monitorar a situação de grupos marginalizados e de desenvolver legislações, políticas e medidas destinadas ao combate às manifestações discriminatórias. Estados, organizações intergovernamentais e não-governamentais, instituições

acadêmicas e o setor privado foram convidados a aperfeiçoar conceitos e métodos de coleta e análise de informações estatísticas.

Com relação às políticas públicas destinadas a assegurar a não-discriminação e a promover a inserção social de indivíduos e grupos discriminados, "incluindo ações afirmativas"[404], reconheceu-se que "o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata é uma responsabilidade primária dos Estados"[405]. Nesse sentido, os Estados foram encorajados a desenvolver ou elaborar planos nacionais de ação que promovessem a diversidade, a igualdade, a eqüidade, a justiça social e a igualdade de oportunidade. Tais planos, que incluiriam "ações afirmativas ou positivas", deveriam visar à criação de condições para a participação efetiva de indivíduos e grupos em todas as esferas da vida social, com base na não-discriminação[406].

O artigo 103 do Plano de Ação solicitou aos Estados que promovessem e apoiassem a organização e a operação de empresas de propriedade de vítimas de racismo. Os Estados foram instados a estimular o setor privado e as organizações não-governamentais a criarem ambientes de trabalho livres da discriminação por meio de uma estratégia multifacetada que incluiria, *inter alia*, a implementação de direitos civis, a educação pública e a comunicação no interior do local de trabalho. Alertou-se ainda para a situação particular das pessoas traficadas e dos migrantes submetidos a condições precárias, injustas e perigosas de trabalho.

Os Estados foram estimulados a assegurar o direito de todos os indivíduos ao desfrute do mais alto padrão de saúde física e mental, "a fim de eliminar quaisquer disparidades na condição de saúde", as quais podem resultar do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata[407]. Em seu artigo 111, o Plano de Ação recomendou aos Estados que considerassem adotar medidas não-discriminatórias que proporcionassem um meio ambiente seguro e saudável para indivíduos e grupos vítimas de racismo e discriminação.

Sublinhou-se o papel central das medidas de natureza educativa no enfrentamento do racismo. Estimulou-se o financiamento de

campanhas públicas que promovessem os valores da tolerância e do respeito à diversidade. Os artigos 121, 122 e 123 do Plano referiram-se à responsabilidade dos Estados de assegurar o acesso de todos à educação sem discriminação de qualquer tipo. No artigo 124, tratou-se especificamente do caso do acesso à educação de pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas.

Ressaltou-se a importância de que os Estados desenvolvessem, em cooperação com as Nações Unidas, programas culturais e educacionais voltados para a eliminação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata. O artigo 129 atribuiu relevância à introdução de elementos antidiscriminatórios e anti-racistas nos currículos escolares de crianças e jovens. Da mesma forma, estimou crucial o treinamento de professores com base nos princípios da não-discriminação e da tolerância.

Com relação à mídia e aos meios de comunicação, sublinhou-se a possibilidade de utilização de novas tecnologias de informação e comunicação, inclusive a *internet*, para a difusão de redes de conscientização contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata. Reconheceu-se, no entanto, com preocupação, que essas novas tecnologias têm contribuído para disseminar idéias de superioridade racial. Por essa razão, os Estados foram instados a considerar a adoção e implementação, *inter alia*, das seguintes ações de combate à disseminação do racismo e do ódio via *internet*, levando-se em conta os padrões regionais e internacionais existentes de respeito à liberdade de expressão: o estímulo aos provedores de serviço de *internet* à elaboração e à disseminação de códigos voluntários de conduta e medidas auto-regulatórias contra a difusão de mensagens de conteúdo racista e discriminatório; e a adoção de legislação que responsabilize os autores de mensagens de ódio transmitidas por meio de novas tecnologias de informação e comunicação, incluindo a *internet*.

Com respeito às medidas no plano internacional, três delas – já mencionadas anteriormente - referiram-se à questões do Oriente

Médio[408]. Os Estados, as organizações regionais e internacionais, inclusive as instituições financeiras, e a sociedade civil foram estimulados a desenvolver mecanismos destinados a enfrentar os aspectos da globalização que podem conduzir ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata. A Organização Mundial da Saúde, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura foram encorajados a desenvolver programas, em apoio aos Estados, de combate às referidas manifestações racistas e discriminatórias.

O quarto título do Plano de Ação denominou-se "Provisão de Remédios Efetivos, Recursos, Correção, assim como Medidas Compensatórias e de Outra Ordem nos Níveis Nacional, Regional e Internacional". Ademais das já mencionadas medidas de natureza financeira, econômica e social destinadas à reparação histórica das injustiças praticadas contra povos discriminados em distintos países, em particular os em desenvolvimento[409], o Plano de Ação instou os Estados a adotarem medidas capazes de assegurar o acesso a reparação judicial justa e adequada em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Os Estados foram estimulados a elaborarem e implementarem legislações que proibissem a discriminação racial e estabelecessem mecanismos judiciais compensatórios justos e efetivos em favor das vítimas. Com respeito aos remédios processuais no plano do direito interno, recomendou-se que os Estados assegurassem o pleno acesso das vítimas à Justiça, em base igualitária e não-discriminatória, criassem instituições nacionais competentes para investigar alegações de discriminação racial e instituíssem métodos e procedimentos inovadores de mediação e solução de conflitos ou disputas de natureza racial.

O quinto e último título do Plano de Ação intitulou-se "Estratégias para Alcançar Igualdade Integral e Efetiva, Incluindo por Meio da Cooperação Internacional e do Avanço das Nações Unidas e de Outros Mecanismos Internacionais para o Combate ao Racismo, à Discriminação Racial, à Xenofobia e à Intolerância Correlata e

Seguimento". A primeira preocupação dos Estados foi a de assegurar que os resultados dos processos preparatórios regionais para a Conferência Mundial viessem a ser utilizados como elemento importante para a elaboração de políticas de combate ao racismo. Nesse sentido, os Estados foram instados a implementar os compromissos assumidos nas Declarações e Planos de Ação das Conferências Regionais Preparatórias e a formularem políticas nacionais e planos de ação de combate ao racismo inspirados nos objetivos estabelecidos nos respectivos documentos finais.

Requereu-se que os Estados desenvolvessem programas de cooperação que promovessem a igualdade de oportunidades em benefício das vítimas de racismo e propôs-se a criação de programas de cooperação multilateral com o mesmo objetivo. Enfatizou-se a importância de que os Estados estabelecessem ou fortalecessem medidas, inclusive por meio da cooperação bilateral ou multilateral, visando ao enfrentamento de algumas das causas agravantes do racismo, como a pobreza e o subdesenvolvimento.

Os Estados foram estimulados a preservar a identidade de minorias nacionais, étnicas, culturais, religiosas e lingüísticas dentro de seus territórios e a protegê-las contra qualquer forma de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Recomendou-se que os Estados concluíssem as negociações, no âmbito do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos, sobre o projeto de Declaração Universal sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Requereu-se às instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais que atribuíssem prioridade especial e destinassem recursos suficientes a projetos que promovam o bem-estar e o desenvolvimento integral dos povos indígenas.

Apelou-se aos Estados que estreitassem a cooperação e as parcerias com organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade civil comprometidos com a questão do combate ao racismo e à discriminação racial. Estimulou-se ainda a participação da sociedade civil, incluindo, *inter alia*, jovens e mulheres, no

processo de elaboração e implementação de políticas e programas nessa área.

O Plano de Ação solicitou aos Estados que intensificassem, em colaboração com o Comitê Olímpico Internacional e federações desportivas internacionais e regionais, a luta contra o racismo no esporte por meio da educação do jovem na prática desportiva sem discriminação.

Os Estados foram instados a continuar a colaborar com o CERD e os outros órgãos de monitoramento de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, com vistas à efetiva implementação dos tratados concernidos. Solicitou-se aos Estados que assegurassem o provimento de recursos em favor do CERD, a fim de capacitá-lo a cumprir integralmente com seu mandato.

Recomendou-se que os Estados instituíssem, em cooperação com a sociedade civil, mecanismos de diálogo regional sobre as causas e as conseqüências da migração que se concentrassem não apenas nas medidas de controle policial e de fronteira, "mas também na promoção e proteção dos direitos humanos dos migrantes e na relação entre migração e desenvolvimento" [410]. Estimularam-se as organizações internacionais com mandato específico sobre questões migratórias a que dialogassem entre si e coordenassem suas atividades em temas relacionados ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata.

Requereu-se que os Estados elaborassem, em consulta com instituições nacionais de direitos humanos, planos nacionais de combate ao racismo e os encaminhassem ao Alto Comissariado sobre Direitos Humanos das Nações Unidas para seu conhecimento e divulgação. Requereu-se que os Estados informassem ao referido órgão da ONU sobre as medidas adotadas em cumprimento às disposições da Declaração e Plano de Ação de Durban.

Solicitou-se ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos que, em seguimento à Conferência Mundial, cooperasse com os cinco especialistas eminentes independentes, um de cada região, a serem

designados pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, encarregados de monitorar a implementação dos dispositivos da Declaração e Plano de Ação. Instou-se o Alto Comissariado a elaborar relatório anual sobre a implementação do documento de Durban, a ser apresentado à Comissão de Direitos Humanos e à Assembléia Geral.

Elogiou-se a intenção da Alta Comissária de estabelecer, no âmbito de seu Escritório, uma Unidade Antidiscriminação encarregada do combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata. Sugeriu-se que, em seu mandato, fosse incluída, *inter alia*, a compilação de informações e dados disponibilizados por Estados e organizações regionais, internacionais e não-governamentais para utilização dos mecanismos de seguimento da Conferência.

À Comissão de Direitos Humanos o Plano de Ação recomendou que elaborasse "padrões complementares internacionais que fortaleçam e atualizem instrumentos internacionais contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata em todos seus aspectos"[411].

III.4 – A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA

A delegação oficial brasileira à Conferência Mundial de Durban foi uma das mais numerosas[412]. Somados os delegados oficiais aos representantes de entidades da sociedade civil, aproximava-se de 500 o número de brasileiros presentes ao evento da África do Sul.

A delegação foi chefiada por José Gregori, Ministro de Estado da Justiça. O Embaixador Gilberto Saboia foi o Chefe alterno da delegação, integrada ainda, *inter alia*, por um Governador de Estado (Alagoas), uma Vice-Governadora (Rio de Janeiro), um Senador da República, doze deputados federais, um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, uma representante do Ministério Público Federal, representantes de diversos segmentos da sociedade civil, além de membros do Comitê Nacional Preparatório, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, de diversos órgãos e instituições do Governo federal e de alguns Governos estaduais.

A composição da delegação refletiu o grau de importância que o Estado e a sociedade brasileira atribuíam aos objetivos centrais da Conferência Mundial. Em sua maioria, delegados e representantes de ONGs brasileiras alimentavam expectativas legítimas sobre a possibilidade de o Brasil vir a contribuir positivamente para a introdução na Declaração e Plano de Ação de parágrafos equilibrados sobre temas julgados de grande importância pelo Comitê Nacional Preparatório, dentre os quais a discriminação sofrida pela população afrodescendente, pelos povos indígenas e, de forma agravada, por mulheres, crianças e homossexuais.

As instruções enviadas pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à delegação assinalavam que a linha de atuação brasileira deveria pautar-se pelo mesmo espírito cooperativo e conciliatório com que havíamos atuado ao longo de todo o processo preparatório regional e internacional. O objetivo principal do Brasil deveria ser a construção de um texto declaratório avançado que tratasse objetivamente das causas históricas do racismo e identificasse com clareza as vítimas dessas manifestações. Ao mesmo tempo, interessava ao Brasil que o Plano de Ação contivesse uma linguagem objetiva e prospectiva, que levasse à "adoção de propostas concretas de superação das formas tradicionais e contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata"[413].

Tanto nas questões do passado quanto nas relativas a temas contemporâneos, o Brasil deveria rejeitar propostas de "condenação seletiva de Estados", a qual "não seria politicamente viável nem permitiria a superação dos obstáculos criados por alguns países, até mesmo com invocação a particularidades culturais e religiosas". A lógica que embasava essa posição conciliatória era o reconhecimento de que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata eram problemas compartilhados por todos os Estados. Nesse sentido, afirmavam as instruções, "o elo que une a todos nessa Conferência deverá ser justamente a determinação de resolvê-los"[414].

Sobre os demais temas centrais da Conferência, as instruções pouco diferiram esencialmente das transmitidas para a participação da delegação brasileira nas reuniões do Comitê Preparatório Internacional. No caso das questões do Oriente Médio, o Brasil deveria rejeitar as tentativas de revisionismo histórico em relação a fatos ligados ao Holocausto praticado contra os judeus na Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma, a delegação brasileira deveria rechaçar a qualificação do sionismo como forma de racismo. No que respeita à definição das vítimas, dever-se-ia buscar incluir menção explícita aos afrodescendentes e aos povos indígenas. Quanto aos fundamentos para a discriminação múltipla ou agravada, a delegação deveria propor a inserção de fatores como, *inter alia*, gênero, idade e orientação sexual.

No dia primeiro de setembro, a delegação oficial reuniu-se com mais de 200 representantes da sociedade civil brasileira para discutir a participação do Brasil na Conferência. O encontro, considerado histórico por diversos militantes do Movimento Negro e representantes dos povos indígenas[415], serviu para estreitar os laços de confiança entre os representantes do Estado e da sociedade em torno dos temas prioritários da Conferência.

Na noite do mesmo dia primeiro de setembro, o Chefe da delegação brasileira pronunciou discurso em plenário. Afirmou o Ministro da Justiça que o Brasil ainda sofria "as conseqüências nefastas da desigualdade, cujas raízes se estendem às nossas origens coloniais, ao capítulo nefando da escravidão e às injustiças cometidas durante séculos contra os povos indígenas". Reconheceu que a igualdade de direitos e de oportunidades entre os diversos brasileiros "ainda está por completar-se". Porém, salientou que o Governo brasileiro "teve a coragem de reconhecer que o racismo persistia num País que já se pretendeu democracia racial". E, ao fazê-lo, "o Brasil deu o primeiro passo no caminho de sua superação"[416].

Sobre a delegação brasileira à Conferência, o Ministro afirmou que sua composição refletia "a diversidade étnica e cultural que existe no meu País". Refletia ainda "nossa experiência de tolerância". E

enfatizou que o Governo e a sociedade brasileira se haviam mobilizado intensamente para que "pudéssemos trazer à África do Sul uma contribuição legítima e construtiva"[417].

O Chefe da delegação brasileira ressaltou que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata eram manifestações comuns a "todos os países aqui representados". Disse estar convencido de que o recrudescimento da xenofobia, do ódio "fundado na não-aceitação da diferença" e dos conflitos religiosos eram "manifestações tangíveis desses problemas". Por essas razões, em referência velada ao tratamento das questões do passado e do Oriente Médio, deixou claro que o Brasil entendia que "a condenação nominal de um povo ou de um país" não contribuiria de forma construtiva "para a superação do obscurantismo que tipifica os temas que nossa Conferência irá discutir"[418].

À luz dessas considerações e com base nas instruções recebidas, a delegação logrou atuar de maneira firme e determinada visando a influenciar positivamente as difíceis negociações travadas no âmbito dos Grupos de Trabalho encarregados da redação da Declaração e Plano de Ação e, ao mesmo tempo, a inserir no documento parágrafos que refletissem as posições do Estado brasileiro sobre os temas considerados prioritários. Ao longo de toda a reunião, à semelhança do que ocorrera nas sessões preparatórias mundiais, a atuação brasileira seria marcada por constante interação e marcada fluidez de diálogo entre Governo e sociedade civil.

A escolha do Embaixador Gilberto Saboia como facilitador do grupo informal a cargo de consensuar a redação de parágrafos sobre os temas do passado e das reparações – certamente dos mais importantes e complexos de toda a Conferência – refletia o reconhecimento do conjunto dos Estados à atuação destacada do referido diplomata e da delegação brasileira durante as reuniões preparatórias internacionais e regional. A redação equilibrada e objetiva dos parágrafos acordados sob intermediação brasileira revelou-se extremamente construtiva. O sucesso das negociações em torno dessas

questões viria a constituir, na interpretação pertinente de analista presente ao encontro, em uma das duas ocasiões em que o êxito da Conferência resultou da ação direta da diplomacia brasileira[419].

A outra iniciativa diplomática brasileira determinante para o êxito da Conferência foi relacionada às questões do Oriente Médio. Inconformado com o fato de os novos parágrafos sobre o tema – apresentados pela presidência da Conferência - possuírem linguagem mais equilibrada e moderada do que a utilizada no anteprojeto de Declaração e Plano de Ação considerado na última reunião do Comitê Preparatório, o representante da Síria propôs que o Comitê Principal reconsiderasse três dos parágrafos mais controvertidos do anteprojeto[420]. A proposta do delegado sírio, formulada no último dia do encontro mundial, surpreendeu a maior parte das delegações e a própria presidência da Conferência, ao gerar o que poderia ter-se constituído em catastrófico impasse nos trabalhos. Após a suspensão da reunião plenária por cerca de duas horas, o representante brasileiro, Embaixador Gilberto Saboia, "em ação corajosa, visando a salvar a Conferência"[421], submeteu à consideração do Plenário uma moção de não-consideração dos textos reapresentados pela delegação síria.[422] Em conformidade com as regras procedimentais da Conferência, a moção brasileira necessitaria do apoio de duas delegações para ser submetida a votação em Plenário. Porém, a hábil iniciativa da delegação brasileira não foi compreendida pelas diversas delegações que se opunham à proposta síria. Com isso, a oposição das delegações da Argélia e da Síria à moção obrigou o Brasil a retirar sua proposta.

Ao perceber a importância e o sentido da ação brasileira, o representante da Bélgica, em nome da União Européia, reapresentou a moção. Declarações de apoio à proposta foram feitas pelos representantes da Argentina e da Rússia. Delegados da África do Sul e da Síria manifestaram-se contrariamente à moção. Por solicitação do representante da Austrália, procedeu-se a votação nominal, que resultou na adoção da moção por 51 votos a favor (Brasil), 37 contra e 11 abstenções. Dentre os países que apoiaram a moção, incluíram-se a

totalidade dos que integravam o Grupo da Europa Ocidental e Outros e a maioria das delegações do Grupo da Europa do Leste, a maior parte dos integrantes do GRULAC e três delegações do Grupo Africano - Congo, Gabão e Gana. Votaram contra a moção a maior parte das delegações do Grupo Africano e Asiático, além de quatro países do GRULAC - Barbados, Cuba, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago. Abstiveram-se: Armênia, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Cingapura, Equador, Filipinas, Índia, Quênia, Senegal, Seicheles e Togo.

Dentre os objetivos alcançados pelo conjunto da atuação diplomática brasileira durante a Conferência, cabe mencionar o reconhecimento dos afrodescendentes, dos povos indígenas e dos portadores do vírus da AIDS, entre outros, como vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. No caso dos afrodescendentes, especialmente relevante foi a ênfase na importância de sua participação igualitária nos domínios político, econômico, social e cultural das sociedades de que fazem parte. Além disso, diversos parágrafos do plano de ação contêm propostas concretas e efetivas para a superação dos múltiplos obstáculos que enfrentam os afrodescendentes. Com respeito aos povos indígenas, ressalte-se a importância da consagração do uso da terminologia "povos" como denominação de referência a esse grupo humano por parte dos Estados em foros internacionais. No caso dos indivíduos infectados pelo vírus da AIDS, logrou-se introduzir na Declaração e Plano de Ação menção à necessidade de o Estado adotar medidas concretas para garantir o acesso apropriado dos enfermos a medicamentos apropriados. A inclusão desse tema na Conferência significou a reafirmação de conceito presente em Resolução patrocinada pelo Brasil e aprovada, em 20/4/2001, pela Comissão de Direitos Humanos da ONU intitulada "Acesso a Medicamento no Contexto de Pandemias como HIV/AIDS"[423]. Igualmente positiva para o Brasil foi a reiteração da importância da adoção de medidas especiais ou de ação afirmativa em favor de indivíduos e grupos discriminados e marginalizados.

Em pronunciamento feito na vigésima e última reunião plenária, realizada no dia 8/9/2001, sob o item 10 da agenda do encontro mundial ("Adoção do Documento Final e do Relatório da Conferência"), a delegação brasileira enfatizou que a Declaração e Plano de Ação representava "um passo significativo na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata".[424] Ademais de elogiar os avanços representados pelos parágrafos relativos, *inter alia*, aos temas do passado e sobre os afrodescendentes e os povos indígenas, o representante brasileiro lamentou que a proteção dos direitos humanos das vítimas de formas agravadas de discriminação tivesse sido restringida pela exclusão de fatores como a orientação sexual e o gênero[425].

A inclusão no documento de menção à orientação sexual como um dos fatores múltiplos de discriminação racial havia sido defendida pela delegação brasileira durante reunião do Grupo de Trabalho sobre o Plano de Ação. Ao apresentar a proposta de redação de parágrafo sobre a orientação sexual como fator de agravamento da discriminação racial, o Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty ressaltou que a importância do texto decorria do reconhecimento da "situação claramente insatisfatória, sob o ponto de vista dos direitos humanos, em que vive parcela da humanidade, distribuída entre todos os países, presente em todas as sociedades e pertencente a todas as culturas e civilizações"[426]. De forma concisa, o parágrafo propunha que os Estados e as organizações não-governamentais reconhecessem um certo tipo de discriminação múltipla que ocorre quando vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata podem também sofrer discriminação baseada em orientação sexual. Apesar de contar com o apoio de diversas delegações, especialmente do GRULAC e do Grupo da Europa Ocidental e Outros, a proposta brasileira foi rejeitada por uma aliança que compreendia, *inter alia*, países africanos e asiáticos muçulmanos e o Vaticano.

III.5 – Conclusão

O conteúdo da Declaração e Plano de Ação de Durban representou um avanço notável em relação aos documentos finais das duas Conferências Mundiais contra o Racismo e a Discriminação Racial de 1978 e 1983. Diversas inovações conceituais contidas na Declaração e múltiplas recomendações programáticas acham-se intimamente conectadas. E diferentemente do verificado nos dois documentos anteriores, o foco de preocupação da Declaração e Plano de Ação de Durban não foi mais com o *apartheid*, e sim com a denúncia da amplitude e da gravidade das manifestações discriminatórias contemporâneas de caráter universal. A Declaração e Plano de Ação enfatizou a importância da adoção de medidas e estratégias nacionais, regionais e internacionais que reforçassem direitos assegurados em instrumentos vigentes de proteção dos direitos humanos.

Formularam-se recomendações objetivas sobre ações nacionais, regionais e internacionais em campos como o da educação, da justiça, do trabalho, da saúde, do meio ambiente, tudo visando à elaboração e à consecução de políticas eficazes de superação do racismo. Conscientes de que a implementação do conjunto de propostas formuladas depende, *inter alia*, do financiamento adequado das ações de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, os Estados acordaram em inserir no Plano de Ação parágrafos que estimulassem as instituições financeiras e de desenvolvimento internacionais a alocar recursos a programas nacionais, regionais e internacionais nesse domínio.[427] Os Estados foram ainda instados a apoiar o desenvolvimento e o financimento de ações do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos destinadas ao combate ao racismo.

Cabe reconhecer, no entanto, que o tratamento dado pela Conferência Mundial de Durban a esse conjunto de temas revela algumas lacunas, dentre as quais a qualificação restrita da perspectiva de gênero no tratamento das questões de racismo e discriminação racial,

a não-inclusão de orientação sexual como fator agravante de discriminação e a exclusão dos *Dalits* e outras minorias da lista de vítimas. Da mesma forma, tempo e esforços excessivos foram dispendidos em negociações sobre determinados temas relacionados ao conflito no Oriente Médio que pouca - e, em alguns casos, nenhuma – relação guardavam com os propósitos da Conferência.

Apesar dessa ressalva, é fundamental reconhecer que os avanços em Durban superaram em muito as omissões e reduziram a seletividade no tratamento de situações específicas do Oriente Médio. Afinal, como ressaltou Dlamini Zuma, Ministra das Relações Exteriores da África do Sul e presidente da Conferência Mundial, o que realmente importa em Durban é o "inédito acordo mundial sobre um novo mapa na luta contra o racismo"[428].

Na perspectiva brasileira, os progressos alcançados pela Conferência foram além do importante reconhecimento internacional da condição de vítima de discriminação racial, xenofobia e intolerância de afrodescendentes, povos indígenas e outras minorias. De acordo com o documento final de Durban, tal reconhecimento deveria necessariamente vir acompanhado de ações e iniciativas especiais por parte dos Estados e da comunidade internacional em favor desses indivíduos e grupos. Além disso, como um dos países genuinamente comprometidos com a implementação das propostas contidas no Plano de Ação, foi fundamental para o Brasil o fato de a comunidade internacional haver acordado, pela primeira vez, em prover o documento final de uma Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial de mecanismos de seguimento capazes de monitorar a implementação de seus dispositivos.

Capítulo IV

O Seguimento da Conferência Mundial de Durban

Capítulo IV
O Seguimento da Conferência Mundial de Durban

A aprovação sem voto da Declaração e Plano de Ação de Durban em plenário representava um avanço em relação aos documentos finais aprovados nas conferências mundiais de 1978 e 1983[429]. No entanto, divergências - sobretudo entre delegações de Estados pertencentes ao Grupo da Europa Ocidental e Outros e ao Grupo Africano – sobre o conteúdo do relatório final da Conferência tornaram importante a aprovação desse documento pela Assembléia Geral da ONU[430].

Seguindo recomendação de sua Terceira Comissão[431], responsável por temas sociais, humanitários e culturais, a Assembléia Geral adotou, em sua 46ª sessão, a Resolução 56/266, de 27 de março de 2002, endossando o relatório final da Conferência de Durban e colocando fim ao que a Alta Comissionada para os Direitos Humanos denominara "um difícil processo"[432]. A referida Resolução expressou a satisfação da Assembléia Geral com os resultados da Conferência, evento que "prestou uma importante contribuição para a causa da erradicação do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata"[433]. Os Estados afirmaram estar convencidos de que os resultados da Conferência deveriam ser integralmente implementados "sem atraso, por meio de ação efetiva"[434].

A Assembléia reconheceu que o sucesso do Plano de Ação dependeria da vontade política dos Estados e do financiamento adequado das medidas propostas em níveis nacional, regional e internacional. Convidou todos os órgãos, organizações e entidades

relevantes das Nações Unidas a levarem em consideração os dispositivos previstos na Declaração e Plano de Ação de Durban no cumprimento de seus mandatos. Instou os Estados a que estabelecessem e implementassem prontamente políticas e planos nacionais de ação para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, "incluindo as manifestações baseadas no gênero"[435].

A Assembléia Geral aprovou a decisão da Alta Comissária para os Direitos Humanos de criar uma Unidade Antidiscriminação para combater o racismo e as discriminações correlatas e promover a igualdade e a não-discriminação. Requereu ao Secretário-Geral que, em cumprimento ao disposto na Declaração e Plano de Ação de Durban, indicasse cinco especialistas eminentes, respeitado o critério da eqüidade regional, encarregados de acompanhar a implementação do documento final de Durban.

Reconheceu a resolução a "importância crítica" de assegurar que os resultados finais da Conferência estejam "no mesmo patamar dos alcançados nas conferências mundiais anteriores nos campos social e dos direitos humanos"[436]. Nesse sentido, assinalou que a revisão e a avaliação da Conferência seriam fundamentais para a aferição do progresso na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata no mundo. E determinou a inclusão na agenda das próximas sessões da Assembléia Geral, sob o item "Eliminação do Racismo e da Discriminação Racial", do sub-item "Implementação Integral e Acompanhamento da Declaração e Plano de Ação de Durban"[437].

A Resolução A/56/266 sobre a implementação da Conferência de Durban viria a ser aprovada com 134 votos a favor (Brasil), 2 contra (Estados Unidos e Israel) e 2 abstenções (Austrália e Canadá). Em explicação de voto, o delegado dos Estados Unidos voltou a reiterar a posição de seu país de que a Conferência Mundial havia dedicado importância inapropriada e inaceitável a um país em particular, cuja situação era irrelevante para o tema central do encontro. Afirmou que

os Estados Unidos alimentavam ainda "preocupações adicionais" sobre os dispositivos da Declaração e Plano de Ação que requereriam a realização de despesas do fundo regular da Organização[438].

Ao mencionar a questão orçamentária como um dos argumentos contrários à aprovação pelos Estados Unidos dos resultados da Conferência Mundial, o representante estadunidense referiu-se a um dos motivos teoricamente justificáveis, no domínio da política pública, para o acompanhamento da implementação dos documentos finais de conferências das Nações Unidas por parte de qualquer Estado. No caso dos Estados Unidos, cabe salientar que o Congresso daquele país havia proibido expressamente, por meio do Ato de Autorização das Relações Exteriores (*Foreign Relations Authorization Act*), referente aos anos fiscais de 2000 e 2001, o financimento de qualquer conferência mundial das Nações Unidas aprovada pela Assembléia Geral em data posterior a 1/10/1998. Portanto, a moratória norte-americana ao financiamento de conferências mundiais não deveria haver impedido a contribuição dos Estados Unidos à Conferência Mundial de Durban, uma vez que o evento havia sido autorizado pela Assembéia Geral da ONU em 12/12/1997, por meio da Resolução 52/111. Além disso, o governo dos Estados Unidos havia destinado US$ 250.000 para a participação do país na Conferência[439]. Evidentemente, como enfatizado anteriormente, os reais motivos para a recusa dos Estados Unidos em endossar os resultados da Conferência de Durban foram de natureza política, e não financeira ou orçamentária.

IV.1 – Os mecanismos de seguimento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban

A determinação contida na Resolução 56/266 da Assembléia Geral da ONU quanto ao monitoramento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban supriu omissão importante do documento final da Conferência, decorrente da falta de consenso entre as delegações sobre a forma e a periodicidade da revisão. Ao contrário

do procedimento adotado pela Declaração e Plano de Ação de Viena[440], o documento de Durban, no item final do Plano de Ação, limitou-se a requerer ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos que cooperasse com os cinco especialistas eminentes, a serem indicados pelo Secretário-Geral dentre os candidatos propostos pela presidência da Comissão de Direitos Humanos[441], e apoiasse a intenção do Alto Comissariado de estabelecer uma Unidade Antidiscriminação. Convidou ainda a Comissão de Direitos Humanos a estabelecer um Grupo de Trabalho para estudar os problemas de discriminação racial enfrentados pelos afrodescendentes[442] e a considerar a adoção de "meios apropriados de monitorar os resultados da Conferência"[443].

Em abril de 2002, a Comissão de Direitos Humanos decidiu estabelecer, por meio da Resolução 2002/68[444], o Grupo de Trabalho Intergovernamental com o mandato de formular recomendações com vistas à implementação da Declaração e Plano de Ação e preparar "padrões internacionais complementares" para fortalecer e atualizar os instrumentos internacionais contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata "em todos os seus aspectos"[445].

Decidiu, em cumprimento ao disposto no parágrafo 7º do Plano de Ação de Durban, estabelecer um Grupo de Trabalho composto por cinco especialistas independentes sobre afrodescendentes com o mandato de estudar os problemas de discriminação racial enfrentados pelos afrodescendentes; propor medidas que assegurassem seu pleno e efetivo acesso ao sistema judicial; submeter recomendações sobre medidas efetivas destinadas à eliminação dos "estereótipos raciais"[446] direcionados aos afrodescendentes; e elaborar propostas de curto, médio e longo prazos para a eliminação da discriminação racial contra afrodescendentes, incluindo propostas para a criação de mecanismo de monitoramento de seus direitos humanos.

Enfatizou ainda a importância da indicação pelo Secretário-Geral de cinco especialistas eminentes cujas atribuições deveriam incluir, *inter alia*, o recebimento de relatórios de Estados, organizações não-governamentais e instituições relevantes do sistema das Nações Unidas

sobre a implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban; a formulação de recomendações aos Estados sobre seus planos nacionais de ação e ao Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre medidas para a implementação efetiva e coordenada do documento resultante da Conferência; e o apoio ao Grupo de Trabalho Intergovernamental na definição dos padrões complementares destinados a fortalecer os instrumentos internacionais contra o racismo e a discriminação racial.

Evidenciando sua preocupação com o financiamento do processo de implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, deliberou a Comissão de Direitos Humanos em favor da criação de um fundo voluntário com tal finalidade. O referido fundo teria ainda o objetivo de prover recursos adicionais às atividades do CERD e da Unidade Antidiscriminação do Alto Comissariado, assim como às ações nacionais, regionais e internacionais de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata.

IV.1.1 – O Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban

A primeira sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental realizou-se de 21 a 31 de janeiro de 2003[447]. Oitenta e um Estados tomaram parte das reuniões de trabalho[448], além de representantes de agências especializadas das Nações Unidas, do CERD e de organizações internacionais e não-governamentais. O Embaixador Juan Enrique Vega, Representante Permanente do Chile junto às Nações Unidas, em Genebra, foi eleito presidente e relator do Grupo de Trabalho[449].

O GT deliberou sobre as condições para a participação das organizações nas suas futuras sessões. Em suas recomendações, enfatizou que a responsabilidade principal pela implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban recaía sobre os Estados. Ressaltou, ainda, o papel relevante desempenhado pelas instituições

nacionais de direitos humanos no combate ao racismo e às discriminações correlatas. Com relação ao processo de elaboração de padrões internacionais complementares para fortalecer e atualizar os instrumentos internacionais em vigor, o GT sustentou ser necessário o aprofundamento das consultas junto a órgãos, organismos e Programas do sistema das Nações Unidas, assim como a organizações não-governamentais e a especialistas sobre a matéria. Nesse sentido, o GT convidou o CERD a considerar avaliar a eficácia da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial à luz da implementação de seus dispositivos pelos Estados Partes.

A segunda sessão do Grupo de Trabalho realizou-se de 26 de janeiro a 6 de fevereiro de 2004. Noventa e quatro Estados participaram das reuniões[450], ademais de representantes de diversas agências especializadas da ONU, do CERD e de organizações intergovernamentais e não-governamentais. O Embaixador Juan Martabit, Representante Permanente do Chile, foi eleito presidente do Grupo de Trabaho. Diferentes Estados intervieram sobre temas gerais relacionados à implementação da Declaração de Durban. Além disso, realizou-se debate, com a participação de especialistas convidados, sobre a educação, a pobreza e a elaboração de padrões normativos internacionais complementares[451].

Nas recomendações formuladas ao final da sessão, o Grupo de Trabalho reconheceu que a educação é um importante instrumento para a conscientização sobre a gravidade da discriminação racial e a construção de sociedades mais igualitárias e inclusivas. Nesse sentido, sublinhou a necessidade de que os Estados e as sociedades respeitassem a diversidade cultural e promovessem a tolerância na formulação de políticas educacionais.

A terceira sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental, realizada de 11 a 22 de outubro de 2004, contou com a participação de 91 Estados[452] e representantes de diversos organismos das Nações Unidas e de organizações intergovernamentais e não-governamentais.

Presidida uma vez mais pelo Representante Permanente do Chile, o Grupo de Trabalho recomendou que os Estados demonstrassem maior vontade política, fortalecessem legislações nacionais e tomassem medidas concretas para o enfrentamento do racismo e da discriminação racial. Reiterou a importância de que os Estados elaborassem planos nacionais de ação destinados à promoção da diversidade, da igualdade, da eqüidade, da justiça social e da igualdade de oportunidade[453].

Em reconhecimento dos vínculos existentes entre racismo e saúde, o Grupo de Trabalho estimulou os Estados a incorporarem a perspectiva da antidiscriminação às políticas e aos programas na área da saúde, incluindo os destinados aos segmentos discriminados e vulneráveis da sociedade. Ao tratar da difusão de mensagens racistas e da incitação do ódio por meio das novas tecnologias da informação e comunicação, incluindo a *internet*, o GT defendeu a elaboração e a implementação de legislações nacionais capazes de conter tais práticas. Solicitou que os Estados encaminhassem informações ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos sobre as medidas adotadas para a implementação dos dispositivos da Declaração e Plano de Ação relevantes no combate à difusão do racismo via *internet*[454]. E requereu ao Alto Comissariado que organizasse seminário de alto nível encarregado de analisar os vínculos entre racismo e *internet*. Com respeito ao tema da elaboração de padrões jurídicos internacionais complementares na luta contra o racismo e a discriminação, o Grupo de Trabalho solicitou ao Alto Comissariado que organizasse seminário de alto nível sobre o assunto.

A quarta sessão do Grupo de Trabalho, cuja presidência esteve novamente a cargo do Representante Permanente do Chile, realizou-se de 16 a 27 de janeiro de 2006. Noventa e três Estados tomaram parte das reuniões[455], além dos representantes de agências especializadas e organismos da ONU e integrantes de organizações intergovernamentais e não-governamentais[456].

A primeira semana da sessão foi dedicada à realização de seminário de alto nível centrado em dois temas: racismo e *internet* e

padrões internacionais complementares de combate ao racismo. A segunda semana de reuniões concentrou-se na análise temática dos vínculos entre racismo e globalização.

No que se refere ao tratamento da relação entre racismo e *internet*, os participantes do seminário reconheceram o importante papel desempenhado pelas novas tecnologias de informação e comunicação para a promoção do respeito universal aos direitos humanos e a conscientização das sociedades sobre valores como a tolerância e o respeito à diversidade. No entanto, coincidiram em que o uso da *internet* para disseminar em escala planetária mensagens de ódio e materiais racistas representava séria ameaça às vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Diversos participantes reconheceram que a luta contra o uso da *internet* para tais fins enfrentava uma série de desafios de ordem legal, regulatória, técnica e financeira. Em suas recomendações finais, o Grupo de Trabalho solicitou aos Estados que adotassem legislações e medidas administrativas que sancionassem criminalmente os responsáveis pela distribuição de material de conteúdo racista e discriminatório. Recomendou que o Alto Comissariado para os Direitos Humanos identificasse estratégias para apoiar a cooperação internacional e a parceria entre Estados, organizações internacionais e regionais, provedores de serviço de *internet*, a sociedade civil e o setor privado concernido na implementação de ações conjuntas com vistas ao desenvolvimento de códigos voluntários de conduta e outros meios julgados eficazes para o enfrentamento desse fenômeno.

As intervenções feitas na segunda parte do seminário, dedicada aos padrões internacionais complementares de combate ao racismo, concentraram-se na importância da implementação dos instrumentos internacionais em vigor, na identificação das lacunas presentes nas convenções pertinentes e na elaboração de novos dispositivos que atualizem e reforcem os instrumentos existentes. Em sua intervenção, Ariel Dulitzky, advogado principal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sustentou que a discussão sobre um novo

instrumento internacional de proteção contra a discriminação racial não deveria ser levada a cabo em Grupo de Trabalho de natureza intergovernamental, mas em fórum que envolvesse a participação de atores estatais e não-estatais, incluindo a sociedade civil, órgãos de monitoramento internacionais, organizações internacionais e o setor privado[457].

Em suas recomendações finais, o Grupo de Trabalho Intergovernamental reafirmou que uma estratégia eficaz de combate ao racismo e à discriminação racial no plano global deveria levar em consideração a necessidade de reforço e atualização da legislação internacional vigente nesse domínio. Dentre as lacunas substantivas existentes na Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o GT listou, *inter alia*, o tratamento da discriminação múltipla ou agravada; o uso da *internet* como veículo de difusão de mensagens de ódio ou de conteúdo racista e discriminatório; a intolerância religiosa; a discriminação na esfera privada; e a proteção de pessoas pertencentes a grupos especiais – tais como refugiados, demandantes de asilos, migrantes, afrodescendentes, povos indígenas e minorias. A fim de aprofundar a análise das lacunas substantivas existentes na Convenção Internacional, o Grupo de Trabalho sugeriu ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos selecionar, em consulta com os grupos regionais, cinco especialistas qualificados, cuja atribuição seria a de elaborar documento de base com recomendações sobre os procedimentos a serem adotados para a atualização e o reforço do referido tratado.

Por meio da Resolução 1/5, o Conselho de Direitos Humanos endossou as conclusões e as recomendações produzidas pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental em sua quarta sessão. Solicitou ao CERD que realizasse estudo aprofundado sobre possíveis medidas a serem adotadas a fim de fortalecer a implementação da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. E requereu ao Alto Comissariado que indicasse os cinco especialistas acima mencionados, atribuindo-lhes a função de estudar

o conteúdo e o escopo das lacunas substantivas existentes em instrumentos internacionais de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, em especial a Convenção Internacional de 1965. Tal esforço não se restringiria unicamente às áreas identificadas nas conclusões da presidência do seminário de alto nível realizado durante a quarta sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental. O Conselho reiterou ainda a determinação de que os especialistas elaborassem estudo com recomendações sobre as alternativas de superação das lacunas identificadas[458].

De 5 a 9 de março de 2007, realizou-se a primeira parte da quinta sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental, assistida por 91 Estados e representantes de entidades e organizações interessadas[459]. Os objetivos da sessão foram analisar o papel dos planos nacionais de ação no combate ao racismo e às discriminações correlatas e intercambiar opiniões preliminares sobre padrões internacionais complementares com os cinco especialistas indicados pelo Alto Comissariado[460]. Inconformadas com a inclusão do tema dos planos nacionais de ação no temário da sessão, as delegações africanas não compareceram às reuniões que trataram do assunto. A propósito, cabe assinalar que, ao final da quarta sessão do Grupo de Trabalho, o Grupo Africano, em atitude inusitada, havia defendido a posição de que a quinta sessão não incluísse qualquer tema vinculado à implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, mas unicamente a questão dos padrões internacionais complementares. A referida proposta, que não contou com o apoio de nenhum Grupo Regional, foi rejeitada pela presidência do GT.

Com relação ao debate sobre os padrões internacionais complementares, os peritos ressaltaram que ainda estavam sendo feitas consultas sobre a matéria junto a vários interlocutores. As delegações da União Européia, Noruega, Suíça e México assinalaram a importância de que as bases da discriminação múltipla ou agravada, expressas de forma não-exaustiva no parágrafo 2º da Declaração de Durban, viessem a ser ampliadas, a fim de abarcar fatores como a orientação sexual.

Em intervenção sobre o tema, a delegação brasileira defendeu a inclusão de fatores como orientação sexual, condição infecto-contagiosa, deficiência e idade como fundamento para a discriminação múltipla ou agravada. Por sua vez, numa repetição da postura adotada pelo Grupo Africano – apoiado pelo Grupo Asiático – na Conferência de Durban, o representante da África do Sul, Pitso Montwedi, opôs-se a que se discutisse qualquer outro fator agravante de discriminação que não fosse "intolerância religiosa" e "incitamento ao ódio racial ou religioso". O diplomata sul-africano foi enfático na rejeição da orientação sexual e da deficiência como fatores de discriminação múltipla ou agravada.

Assinale-se que a posição defendida pela delegação da África do Sul sobre a matéria contradiz o disposto na Constituição sul-africana, em vigor desde fevereiro de 1997. Na seção 9.3 de seu capítulo segundo, que trata dos direitos e garantias individuais e coletivas (*Bill of Rights*), dispõe a Carta Magna que o Estado não poderá discriminar injustamente, de forma direta ou indireta, contra qualquer pessoa, com base em um ou mais fundamentos, incluindo raça, gênero, sexo, gravidez, estado marital, origem social ou étnica, cor, orientação sexual, idade, deficiência, religião, consciência, crença, cultura e língua.[461] Apesar do disposto em sua Constituição, os delegados sul-africanos têm apoiado de forma irrestrita as posições conservadoras dos países muçulmanos do Norte da África e da Ásia sobre a questão das bases para a discriminação múltipla ou agravada.

Durante a segunda parte de sua quinta sessão, realizada de 3 a 7 de setembro de 2007, o Grupo de Trabalho recebeu os estudos elaborados pelo CERD e pelos cinco especialistas. O estudo do CERD não reconheceu a existência de quaisquer lacunas na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Toda Forma de Discriminação Racial. Para o CERD, a principal fragilidade na proteção das vítimas de racismo e discriminação racial decorre de problemas associados à implementação dos dispositivos previstos na Connvenção Internacional de 1965 e das observações e recomendações emanadas do Comitê. O não-cumprimento por parte dos Estados Parte na Convenção de

sua obrigação de apresentar relatórios periódicos ao CERD constituiria "obstáculo importante ao trabalho do Comitê e à efetiva implementação" do instrumento[462]. Segundo o estudo, em 14 de fevereiro de 2007, 83 Estados estavam atrasados na entrega de dois ou mais relatórios. Além disso, dezesseis desses Estados deviam ao CERD relatórios de ao menos dez anos atrás.

Outro óbice importante ao trabalho de monitoramento exercido pelo CERD é o número pequeno de Estados Parte que realizaram a declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção, o que impede o Comitê de receber e analisar comunicações individuais de vítimas de discriminação racial em diversas partes do mundo. Segundo o CERD, em fevereiro de 2007, apenas 51 Estados haviam declarado sua aceitação ao procedimento. Para o Comitê, é fundamental que os Estados Parte realizem campanhas de divulgação do conteúdo dos mecanismos previstos no artigo 14 da ICERD junto à aos segmentos de sua população mais vulneráveis às práticas de racismo e discriminação racial.

A principal recomendação apresentada pelo estudo do CERD foi a elaboração de Protocolo Opcional à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial que preveja a criação de procedimentos de investigação e visitas *in loco* a países em casos de evidências[463] quanto à existência de violações gaves e sistemáticas por parte de Estado Parte a direitos previstos no instrumento. Os procedimentos a serem criados inspirar-se-iam nos mecanismos previstos no Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1999, e no Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, de 2006.

De acordo com o estudo, o futuro Protocolo deveria incluir provisões sobre a obrigação dos Estados de estabelecer, designar e manter mecanismos ou instituições nacionais dedicados especificamente à prevenção e à proteção contra a discriminação racial, assim como à promoção da igualdade. Tal instituição ou mecanismo nacional deveria

ainda ter a responsabilidade de receber e analisar as petições ou comunicações individuais apresentadas por alegadas vítimas de discriminação, em conformidade com o disposto no artigo 14.2 da ICERD[464].

O estudo apresentado pelos cinco especialistas reconheceu a existência de lacunas normativas[465] em relação a diferentes modalidades de discriminação e intolerância vigentes no mundo. No entanto, na maioria dos casos, os especialistas manifestaram-se contrários à elaboração de novos instrumentos insternacionais. Em sua opinião, a expansão do grau de proteção das vítimas de racismo, discriminação, intolerância e xenofobia contra atos não previstos em tratados deveria dar-se preferencialmente por meio do reforço dos mecanismos de monitoramento previstos nos instrumentos internacionais correspondentes. A única exceção admitida pelos especialistas foi com relação à recomendação de que viesse a ser adotada uma Convenção Internacional sobre Educação em Direitos Humanos que definisse as obrigações dos Estados de incorporar uma série de princípios e valores consagrados universalmente aos seus sistemas educacionais, incluindo o privado, o religioso e o militar. Segundo os especialistas, seria igualmente importante que os *treaty bodies* viessem a adotar comentários gerais adicionais que esclarecessem as obrigações legais dos Estados em relação a dispositivos previstos em convenções em que são Parte.

No caso dos vínculos entre racismo e religião, os especialistas reconheceram que os instrumentos internacionais vigentes não abordam a questão de forma adequada. Sustentaram que a referência ao direito à liberdade de religião contida no artigo 5.d.vii da ICERD deveria ser aprofundada, a fim de abarcar a complexa conexão entre religião e raça, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Para os especialistas, em virtude dos crescentes incidentes de islamofobia, anti-semitismo e cristianofobia após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, faz-se necessário que os comitês de monitoramento de tratados internacionais de direitos humanos atualizem seus

comentários gerais ou recomendações sobre a matéria, assim como suas regras de procedimento e normas sobre a elaboração de relatórios periódicos[466].

Os especialistas afirmaram ser amplamente reconhecido que grupos mais expostos ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata são freqüentemente vítimas de discriminação múltipla ou agravada. Para os especialistas, condições como idade, condição de saúde, *status* de portador do vírus do HIV, orientação sexual e identidade de gênero - ainda que não reconhecidas universalmente -, quando associadas à raça, tornam tais categorias de pessoas particularmente vulneráveis a práticas discriminatórias.

Assinalaram ser evidente que essa categoria específica de discriminação não é tratada de forma apropriada pela ICERD e pelos demais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, o que torna o combate a tal prática pouco eficaz. Reconheceram, no entanto, que o CERD deixa claro, em várias de suas recomendações gerais, que reconhece a existência do fenômeno da discriminação múltipla ou agravada e a importância de enfrentá-lo. A título de recomendação, sugeriram que as recomendações gerais dos *treaty bodies* e especificamente do CERD aprofundem o tratamento dessa questão, a fim de permitir o monitoramento do fenômeno e seu enfrentamento mais eficaz por parte dos Estados.

IV.1.2 – O Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Afrodescendentes

A primeira sessão do Grupo de Trabalho ocorreu de 25 a 29 de novembro de 2002. Os especialistas presentes às reuniões foram Peter Lesa Kasanda, da Zâmbia, eleito como presidente-relator, Georges Nicholas Jabour, da Síria, e Irina Moroianu-Zlatescu, da Romênia. O perito indicado pelo GRULAC, professor Roberto Martins, de nacionalidade brasileira, compareceria à segunda sessão do Grupo de Trabalho. O Grupo da Europa Ocidental e Outros não

indicou o nome de qualquer perito. Obervadores de 53 Estados[467], 21 organizações não-governamentais, uma agência especializada, uma organização intergovernamental, um Escritório das Nações Unidas e uma instituição nacional compareceram à sessão.

As reuniões foram marcadas por debates entre os especialistas e diversos observadores sobre os temas que constam do mandato do Grupo de Trabalho. Discutiu-se a importância do intercâmbio de informações sobre a discriminação sofrida por afrodescendentes entre os especialistas e os Estados, as organizações não-governamentais e as entidades ou instituições internacionais e nacionais interessadas. Analisou-se a dificuldade do acesso à Justiça por parte de afrodescendentes, assim como sua representação desigual nos estabelecimentos penitenciários de diversos países do mundo. Os três especialistas e vários observadores assinalaram a importância do combate aos estereótipos de que são vítimas os afrodescendentes.

A segunda sessão do Grupo de Trabalho realizou-se de 5 a 7 de fevereiro de 2003. Com o início da participação do professor Roberto Martins, apenas o Grupo da Europa Ocidental e Outros deixou voluntariamente de estar representado no Grupo de especialistas. Observadores de 59 Estados[468], 18 organizações não-governamentais, 3 agências especializadas, 3 Escritórios das Nações Unidas, 2 organizações intergovernamentais e uma instituição nacional compareceram às reuniões.

A sessão foi aberta por Sérgio Vieira de Mello, Alto Comissionado para os Direitos Humanos, que recordou aos membros do Grupo de Trabalho que seu principal desafio era gerar recomendações que pudessem converter-se em fatos concretos em beneficio de milhões de afrodescendentes no mundo. Assinalou a urgência de enfrentar-se o problema da pobreza que atinge desigualmente as vítimas de racismo, incluindo os afrodescendentes. E disse esperar que, em sua atuação, o Grupo servisse de catalisador para a implementação dos dispositivos previstos na Declaração de Durban[469].

Com base em estudo apresentado pelo perito Peter Casanda, o Grupo de Trabalho definiu afrodescendentes como as vítimas históricas e continuadas do tráfico de escravos nos oceanos Atlântico e Índico e no Mediterrâneo e do regime escravocrata. Assinalou que a invisibilidade dos afrodescendentes decorria do fato de que, em muitos países, pessoas pertencentes a esse grupo se encontravam ausentes ou excluídos de estatísticas oficiais, assim como da vida pública nacional. Dentre as recomendações formuladas pelo Grupo, cabe mencionar a realização de estudo sobre a natureza e a profundidade do tratamento discriminatório dispensado pelo sistema judicial aos afrodescendentes; a implementação pelos Estados de medidas legais, administrativas, sociais e educativas destinadas a combater os estereótipos raciais negativos contra esse grupo humano; e a elaboração pelos Estados de planos nacionais de ação com ênfase especial na proteção dos direitos dos afrodescendentes.

A terceira sessão do Grupo de Trabalho realizou-se de 29 de setembro a 10 de outubro de 2003. Com a indicação de especialista por parte do Grupo da Europa Ocidental – o sueco Joseph Frans -, pela primeira vez o Grupo de Trabalho contou com a participação do número total de peritos previsto pela Resolução 2002/68 da Comissão de Direitos Humanos. Observadores de 52 Estados[470], 11 organizações não-governamentais, uma organização intergovernamental, 2 Escritórios das Nações Unidas e uma instituição nacional tomaram parte das reuniões[471].

No debate sobre o tratamento discriminatório dispensado pelo sistema judicial aos afrodescendentes, o especialista brasileiro, Roberto Martins, observou que políticas de ação afirmativa aplicadas no Brasil vinham buscando enfrentar a natureza estrutural desse fenômeno. Discutiram-se ainda as questões da violência que atingiam desproporcionalmente os afrodescendentes, do racismo na mídia e da experiência dos afrodescendentes com a educação formal na América Latina. Dentre as recomendações formuladas, vale ressaltar as relativas à diversidade e à eqüidade racial na seleção de operadores de Justiça

e integrantes de forças policiais; à criação do cargo de *ombusdsman* em órgãos de imprensa, a fim de monitorar e coibir o tratamento estereotipado dos afrodescendentes; e à promoção e à implementação de medidas de ação afirmativa no campo da educação previstas na Declaração e Plano de Ação de Durban.

A quarta sessão do Grupo de Trabalho realizou-se de 25 de outubro a 5 de novembro de 2004. Com a ausência do especialista brasileiro, apenas quatro peritos tomaram parte das reuniões do Grupo. Observadores de 58 Estados[472], 22 organizações não-governamentais e 2 organizações intergovernamentais participaram da sessão. Os temas debatidos nas reuniões trataram da relação entre racismo e emprego, saúde e habitação. Tanto os especialistas como diversos representantes de Estados concordaram que uma das maiores dificuldades para a compreensão da extensão do problema da discriminação racial que vitima os afrodescendentes e debilita a formulação de políticas públicas eficazes nos três citados domínios era a ausência de dados estatísticos confiáveis. Por essa razão, dentre as recomendações de caráter geral formuladas, destacou-se a proposta de que os Estados atribuíssem prioridade à elaboração e ao financiamento de sistemas de coleta de dados desagregados por raça, cor, sexo e outros fundamentos para a discriminação, a fim de permitir a adoção de medidas corretivas e igualitárias em favor dos afrodescendentes[473].

A quinta sessão do Grupo de Trabalho realizou-se de 29 de agosto a 2 de setembro de 2005, sem a participação do especialista de nacionalidade brasileira, que renunciou à função por motivos de natureza pessoal. Observadores de 47 Estados[474], 14 organizações não-governamentais e duas organizações intergovernamentais compareceram às reuniões. Um dos temas examinados na referida sessão foi o combate à discriminação racial contra os afrodescendentes à luz dos objetivos traçados pela Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pela Assembléia Geral em 8 de setembro de 2000.[475] Recomendou-se que, na implementação dos referidos objetivos, os Estados, as instituições de desenvolvimento e financiamento

internacionais, agências especiais e Programas das Nações Unidas levassem em consideração os dispositivos da Declaração e Plano de Ação de Durban que tratam da situação específica dos afrodescendentes. Tratou-se ainda do fortalecimento da participação política e do poder econômico da mulher afrodescendente e do papel dos partidos políticos na garantia do acesso dos afrodescendentes ao processo de tomada de decisão sobre matérias de seu interesse[476].

A sexta sessão do Grupo de Trabalho realizou-se de 29 de janeiro a 2 de fevereiro de 2007, com a participação dos quatro especialistas anteriormente mencionados[477], observadores de 60 Estados[478], 12 organizações não-governamentais e duas intergovernamentais e convidados. O tema central da sessão foi o tratamento racista e discriminatório por parte de agentes do aparelho policial e de segurança, assim como do sistema judiário, com base no estereótipo racial (*racial profile*) da vítima. Na abertura da reunião, a Alta Comissária para os Direitos Humanos expressou sua preocupação com a prática da discriminação baseada no estereótipo racial. Louise Arbour afirmou que essa prática discriminatória violava o princípio da igualdade perante a lei, assim como as normas internacionais destinadas à eliminação do racismo e da discriminação racial. Encorajou o Grupo de Trabalho a adotar recomendações concretas que pudessem auxiliar os Estados no combate eficaz dessa manifestação[479].

Em suas conclusões o Grupo de Trabalho assinalou a validade da definição de discriminação baseada no estereótipo racial proporcionada pelo parágrafo 72 do Plano de Ação de Durban. Segundo tal dispositivo, essa modalidade discriminatória se caracterizaria pela prática de policiais e agentes de forças de segurança de submeter pessoas a investigações ou acusações, em geral de natureza criminal, com base em critérios fundados na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica. Dentre as recomendações formuladas pelo Grupo de Trabalho, podem ser ressaltadas a coleta de dados estatísticos que atestem a gravidade de tais práticas e permitam a adoção de políticas públicas que as previnam; a participação eqüitativa de afrodescendentes

nas forças policiais e de segurança e no sistema judicial; e a implementação de políticas de treinamento e educação em direitos humanos de policiais, militares e agentes de forças de segurança[480].

IV.1.3 – O Grupo de Especialistas Eminentes Independentes sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban

Em cumprimento ao disposto no artigo 191(b) do Plano de Ação de Durban, o Secretário-Geral das Nações Unidas indicou como especialistas eminentes independentes o Príncipe El Hassan bin Talai, da Jordânia, Martti Oiva Kalevi, ex-Presidente da Finlândia, Salim Ahmed Salim, ex-Primeiro-Ministro da Tanzânia, Hanna Sochocka, ex-Primeiro-Ministro da Polônia, e Edna Roland, brasileira, ex-Relatora-Geral da Conferência Mundial de Durban.

A primeira reunião do Grupo ocorreu de 16 a 18 de setembro de 2003. Um dos temas debatidos pelos especialistas eminentes foi o da existência de possíveis vínculos entre discriminação racial, xenofobia e terrorismo. Subinharam a importância de que o princípio da não-discriminação e os dispositivos previstos na Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial fossem aplicados na formulação e na implementação de políticas de combate ao terrorismo[481].

Os especialistas revelaram-se convencidos do valor das campanhas educativas e de conscientização da sociedade para a prevenção do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata. Salientaram que a garantia de acesso à Justiça por parte de vítimas históricas de discriminação e a erradicação da pobreza eram elementos centrais para o êxito de qualquer política antidiscriminatória. Apoiaram ainda a elaboração pelos Estados de planos nacionais de ação voltados especificamente para o combate ao racismo e às discriminações correlatas. Com respeito à elaboração de padrões jurídicos internacionais complementares, afirmaram apoiar o

aprofundamento das reflexões sobre o assunto, à luz das deliberações do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a matéria.

A segunda sessão do Grupo de Especialistas Eminentes Independentes foi realizada de 21 a 23 de fevereiro de 2005. Na oportunidade, discutiram-se questões relacionadas ao escopo do mandato do Grupo. Em diálogo mantido com os coordenadores dos Grupos Regionais da América Latina e do Caribe, da África, da Europa Central e do Leste e da Europa Ocidental e Outros, os especialistas afirmaram estar convencidos de que os três mecanismos de implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban se encontravam funcionalmente vinculados. E sublinharam a importância de que a revisão dos avanços proporcionados pela Declaração e Plano de Ação de Durban na luta contra o racismo e as discriminações correlatas viesse a ser feita por meio de evento mundial a ser realizado preferencialmente cinco anos após o fim da Conferência da África do Sul.

IV. 2 – OS RELATÓRIOS ANUAIS DA ALTA COMISSÁRIA PARA OS DIREITOS HUMANOS E DO SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Em cumprimento ao disposto na resolução 56/266 da Assembléia Geral da ONU, a Alta Comissária para os Direitos Humanos informou, em setembro de 2002, com base em subsídios enviados por alguns governos, a respeito do processo de implementação dos dispositivos da Declaração de Durban nos seguintes países: Albânia, Alemanha, Argentina, Chipre, Colômbia, Croácia, Cuba, Holanda, Liechenstein, Marrocos, México, Noruega, República Tcheca, Romênia, Rússia e Suíça. Com relação à Argentina, o relatório informou que 35 setores da Administração pública estariam envolvidos na implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban. Indicou a intenção do governo argentino de incorporar dispositivos do documento da África do Sul no futuro Plano Nacional contra a Discriminação, a ser elaborado com base em cooperação entre o governo da Argentina e o Alto

Comissariado para os Direitos Humanos da ONU. México e Alemanha anunciaram haver feito a declaração prevista no artigo 14 da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Croácia e Romênia manifestaram a intenção de fazê-lo proximamente[482].

O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos listou doze ações tomadas pela Unidade Antidiscriminação em seguimento à Conferência Mundial, dentre as quais a organização de seminários regionais de especialistas na Cidade do México (para a América Latina e o Caribe), em julho de 2002, e em Nairobi (para a África), em setembro de 2002. A UNESCO informou haver dedidido criar uma seção especial de combate ao racismo e à discriminação racial em seu Setor de Ciências Sociais e Humanas. Comprometeu-se a organizar uma série de consultas regionais, a fim de desenvolver uma estratégia global de implementação da Declaração de Durban. Com relação às pesquisas relacionados ao projeto "Rota do Escravo"[483], a UNESCO afirmou continuar a analisar a questão das reparações devidas em função do tráfico e da escravidão, assim como a estudar as origens e as conseqüências do regime escravocrata.

No relatório de 2003, a Alta Comissária transmitiu informações sobre a implementação da Declaração de Durban por parte de Dinamarca, Guatemala, Haiti, Holanda, Namíbia, República Tcheca e Suíça. O governo da República Tcheca informou sobre a elaboração de legislação específica contra a discriminação, que buscaria promover o tratamento igualitário e a proteção de indivíduos e grupos contra diversas modalidades de dicriminação. Segundo as autoridades tchecas, a proteção dos direitos dos ciganos seria uma das prioridades da futura legislação. O governo da Dinamarca assegurou haver decidido elaborar, em cooperação com ONGs e instituições nacionais de direitos humanos, um plano nacional de combate à discriminação racial, o qual levaria em consideração os resultados da Conferência Mundial de Durban[484].

Menções foram feitas a ações desenvolvidas pela UNESCO, pelo Programa das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), pelo Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) e pela Organização Internacional do Trabalho destinadas a incorporar às suas atividades diretrizes e iniciativas contidas na Declaração de Durban. A UNESCO informou haver organizado uma série de consultas regionais para discutir os resultados de diversos estudos elaborados com o objetivo de aprofundar a análise sobre aspectos específicos do racismo, da discriminação racial, da xenofobiae da intolerância correlata. Da mesma forma, listaram-se ações realizadas por organizações não-governamentais em diferentes países – dentre os quais, Canadá, Colômbia, França, Romênia e Uruguai – direcionadas a difundir e a analisar os resultados da Conferência Mundial.

O relatório de 2004 informou sobre ações de implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban desenvolvidas por Azerbaijão, Coréia, Dinamarca, Eslovênia, Grécia, Kuaite, México, Polônia, República Tcheca e Síria. O governo do México afirmou haver estabelecido o Conselho Nacional para a Prevenção da Discriminação, em março de 2004, o qual formulou recomendações sobre reformas legislativas referentes a pessoas portadoras de deficiência. O governo da Síria informou não existir qualquer forma de discriminação ou xenofobia em seu país. O governo do Kuaite declarou estar totalmente comprometido com os compromissos firmados em Durban. Apesar dessa afirmativa, asseguraram as autoridades kuaiteanas não se registrar em seu país qualquer forma de discriminação fundada na cor, sexo, religião ou origem nacional[485].

O relatório apresentado pelo Alto Comissariado em 2005 informou sobre ações desenvolvidas por Argentina, Canadá, Chile, Cuba, Hungria, Marrocos, México e Suécia. O governo da Argentina anunciou a entrada em vigor, em julho de 2005, do Plano Nacional contra a Discriminação, em seguimento aos comprimissos assumidos na Conferência de Durban. O Chile informou sobre o estabelecimento do Plano Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação, cujo

objetivo foi contribuir para a diminuição progressiva das distintas formas de discriminação vigentes no país. As autoridades suecas afirmaram estar em processo de revisão do Plano de Ação de Combate ao Racismo, à Xenofobia, à Homofobia e à Discriminação, de 2001[486].

Em setembro de 2006, em cumprimento ao disposto na Resolução 60/144 da Assembléia Geral, o Secretário-Geral das Nações Unidas elaborou relatório sobre a implementação e o seguimento da Declaração e Plano de Ação de Durban.[487] O relatório assinalou que o Alto Comissariado para os Direitos Humanos havia encaminhado aos Estados e diversas entidades, organismos e organizações questionário com pedido de informações sobre os esforços empreendidos para a eliminação do racismo e das discriminações correlatas, assim como para a implementação e o seguimento do documento final da Conferência Mundial da África do Sul. Vinte e cinco Estados-membros, uma organização regional e quatro instituições nacionais de direitos humanos responderam ao questionário[488]. O governo do Chile voltou a informar sobre a implementação do Plano Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação, em cumprimento ao disposto no artigo 191 do Plano de Ação de Durban. O governo do Equador reconheceu que a maioria da população afrodescendente e indígena equatoriana é vítima de exclusão social, mas creditou tal fato à situação econômica do país. O governo da França referiu-se às múltiplas legislações nacionais em vigor de combate ao racismo e à discriminação. E declarou colaborar com as iniciativas da Comissão Européia contra o Racismo e a Intolerância e da UNESCO de combate às manifestações racistas e discriminatórias[489].

Quanto às ações do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, o relatório informou sobre a realização de estudo focado na viabilidade e na conveniência do desenvolvimento de índice de igualdade racial, em cumprimento ao disposto na Resolução 2005/64 da Comissão de Direitos Humanos. De acordo com o referido estudo, a elaboração de tal índice seria tecnicamente possível, e seu potencial

para medir desigualdades raciais em países poderia ser considerável. No entanto, o documento alertou para os custos envolvidos no processo e para a necessidade de comprometimento dos Estados na produção de dados estatísticos objetivos[490].

O relatório do Secretário-Geral mencionou ainda a realização da Conferência Regional das Américas organizada pelos governos brasileiro e chileno, com o apoio do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU, de 26 a 28 de julho de 2006, no Brasil. Um dos objetivos do encontro foi analisar o progresso alcançado pelos Estados da região na implementação efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban e do documento final da Conferência Preparatória de Santiago[491].

IV.3 – A CONFERÊNCIA DE REVISÃO DE 2009

Em dezembro de 2006, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 61/149 que convocou a realização, em 2009, da Conferência de Revisão sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban. A Assembléia Geral requereu ainda que o Conselho de Direitos Humanos iniciasse os procedimentos necessários à preparação do evento, valendo-se do apoio dos três mecanismos de seguimento da Conferência de Durban[492].

A referida resolução foi aprovada com votos contrários dos Estados Unidos e de Israel. Em sua explicação de voto, o representante da União Européia declarou que o apoio à resolução se dava com base no entendimento de que a revisão da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban se daria no âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas e sem a reabertura do documento. Entendia ainda a União Européia que o processo preparatório a ser conduzido pelo Conselho de Direitos Humanos não levaria à criação de qualquer novo mecanismo institucional[493].

No dia 8 de dezembro de 2006, durante seu terceiro período de sessões regulares, o Conselho de Direitos Humanos aprovou a

Resolução 3/2, na qual decidiu atuar como Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão de Durban, aberta à participação de todos os Estados-membros da Nações Unidas e observadores, de acordo com a prática estabelecida pela ONU. Previu-se a realização de uma sessão organizacional com a participação de representantes de Alto Nível designados pelos Estados, e duas sessões substantivas de dez dias de duração, em 2007 e 2008. Decidiu-se que o processo de revisão deverá concentrar-se na Declaração e Plano de Ação de Durban, "incluindo ações adicionais, iniciativas e soluções práticas para o combate aos flagelos contemporâneos do racismo"[494]. A mencionada resolução foi aprovada por 34 votos a favor (Brasil), 12 contra (Alemanha, Canadá, Coréia, Finlândia, França, Holanda, Japão, Polônia, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suíça) e uma abstenção (Ucrânia).

A União Européia opôs-se à iniciativa por considerar que alguns dispositivos da resolução do Conselho de Direitos Humanos divergiam do conteúdo da resolução aprovada pela Assembléia Geral sobre o mesmo tema. Basicamente, a União Européia opôs-se ao título da resolução[495], à constituição de um Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão – por entender que o Grupo de Trabalho Intergovernamental poderia exercer tal função – e à omissão da referência ao Relator Especial sobre a Promoção e a Proteção do Direito à Liberdade de Expressão dentre os Procedimentos Especiais das Nações Unidas convidados a enviar contribuições sobre o processo de revisão de Durban.

A primeira reunião do Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão realizou-se em Genebra de 27 a 31 de agosto de 2007. O Comitê deliberou unicamente sobre questões de natureza organizacional, tais como as relativas à participação de observadores em suas sessões substantivas (21 de abril a 2 de maio de 2008 e 6 a 17 de outubro de 2008), às datas de realização das próximas sessões da Conferência de Revisão (primeiro semestre de 2009) e à designação do Secretário-Geral da Conferência de Revisão (Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU)[496].

IV.4 – A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO SEGUIMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DE DURBAN

O Brasil tem tido participação ativa nos trabalhos desenvolvidos pelos três mecanismos de seguimento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban. A linha de atuação brasileira tem sido marcada pela mesma postura firme e equilibrada que caracterizou a participação do Estado no processo preparatório e na Conferência Mundial. Fundamentalmente, a delegação brasileira tem procurado assinalar a importância de que o seguimento de Durban assegure a implementação, no plano nacional, das medidas concretas delineadas no documento final da Conferência que representaram avanços no tratamento de direitos e garantias de vítimas de discriminação como os afrodescendentes, os povos indígenas e outras minorias.

Representantes do Estado brasileiro estiveram presentes em todas as sessões do Grupo de Trabalho Intergovernamental, participando de debates sobre os mais diferentes temas. Nas sessões do Grupo de Trabalho sobre Afrodescendentes e do Grupo de Especialistas Eminentes Independentes, a delegação brasileira tem reiterado freqüentemente a posição de que uma das preocupações centrais dos especialistas deve ser com a elaboração de recomendações que sinalizem aos Estados medidas e ações capazes de alterar significativamente a vida das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Graças à credibilidade alcançada pela atuação brasileira ao longo de todo o processo da Conferência Mundial, o Brasil logrou que dois de seus nacionais fossem escolhidos para integrar os mecanismos de seguimento compostos por especialistas: Roberto Martins, integrante do conjunto inicial de cinco peritos do Grupo de Trabalho sobre Afrodescendentes, e Edna Roland, membro do Grupo de Especialistas Eminentes Independentes.

O Governo brasileiro tem buscado demonstrar o compromisso do Estado com a implementação efetiva das medidas previstas na

Declaração e Plano de Ação de Durban, na forma da adoção e da implementação de políticas públicas destinadas à promoção da igualdade racial e ao combate às manifestações discriminatórias. Em janeiro de 2003, a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Genebra, encaminhou nota verbal ao Alto Comissariado para os Direitos Humano na qual informou que o Governo brasileiro havia adotado, em coordenação com a sociedade civil, uma série de medidas inspiradas nos dispositivos acordados em Durban. Recorde-se que, em outubro de 2001, menos de um mês após o fim da Conferência, estabeleceu-se o Conselho Nacional Antidiscriminação (CND), órgão de composição paritária no qual se encontram membros do Governo e da sociedade civil, encarregado de propor e implementar políticas nacionais de combate à discriminação. Em 13 de maio de 2002, o Brasil assinou a declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção Internacional para a Eliminação de Toda Forma de Discriminação Racial, reconhecendo a competência do CERD para receber e analisar queixas individuais de violação da Convenção por parte do Estado brasileiro. Ao fazê-lo, o Brasil deu cumprimento à recomendação prevista no parágrafo 75 do Plano de Ação de Durban[497].

No mesmo dia 13 de maio, o Governo brasileiro lançaria o Programa Nacional de Ação Afirmativa, que aprofundou o conceito de igualdade presente na Constituição brasileira. O objetivo do Programa foi promover a diversidade e o pluralismo – em favor de afrodescendentes, mulheres e portadores de deficiência - no preenchimento de cargos na Administração pública federal e na contratação de servicos pelo Governo. Suas ações pontuais e de caráter voluntário, adotadas por alguns Ministérios e órgãos públicos, não configurariam ainda uma política de Estado de ação afirmativa coesa e unificada. No caso do Programa de Ação Afirmativa lançado em 2002 pelo Instituto Rio Branco e intitulado "Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia", a nota informou que seu público alvo eram os afrodescendentes e seus objetivos centrais, propiciar maior igualdade de oportunidades no acesso à carreira diplomática e acentuar a

diversidade étnico-racial nos quadros do Itamaraty. Mencionou-se ainda o lançamento do II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH), que redimensionou o escopo das políticas e das metas definidas em 1996 pela primeira versão do Plano em relação à população negra, consagrando a terminologia "afrodescendente", oriunda do processo de preparação nacional, regional e internacional para Durban. O II PNDH, elaborado em colaboração com a sociedade civil, incluiu 518 iniciativas em áreas dos direitos civil, político, econômico, social e cultural, visando a assegurar melhores condições de vida a todos os brasileiros e o pleno respeito aos seus direitos humanos.

Em 21 de março de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva criaria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e designaria a senhora Matilde Ribeiro como responsável pela pasta, com o nível hierárquico e as prerrogativas de Ministra de Estado. A SEPPIR passaria a ter como missão acompanhar e coordenar políticas públicas desenvolvidas por Ministérios e órgãos do Governo voltadas para a promoção da igualdade racial. Teria ainda a responsabilidade de acompanhar e promover o cumprimento de acordos internacionais assinados pelo Brasil que digam respeito à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo. Por meio do Decreto 4886, publicado no Diário Oficial da União de 20 de novembro de 2003, seria instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que teria como uma de suas bases inspiradoras o Plano de Ação de Durban[498].

Em uma de suas ações internacionais coordenadas com o Itamaraty, a SEPPIR participou do Seminário de Alto Nível sobre "Racismo e *Internet*" e "Padrões Complementares Internacionais" realizado durante a 4ª sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban. Em sua intervenção, a Ministra Matilde Ribeiro salientou que o Brasil é um dos países que mais tem procurado dar seguimento às decisões e recomendações de Durban. Na área do combate ao racismo difundido via *internet*, a Ministra mencionou a criação do Comitê Gestor

da *Internet* no Brasil, com a participação de representantes do Governo e da sociedade civil; o estabelecimento, no Departamento da Polícia Federal, da Divisão de Crimes por Computador; a formação de promotorias especializadas em investigações eletrônicas no Ministério Público dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Apesar de reconhecer a contribuição positiva que as novas tecnologias de transmissão da informação podem oferecer à luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, a Ministra ressaltou que a comunidade internacional não pode ignorar o fato de a *internet* haver-se transformado em potente instrumento de incitação ao ódio racial. Por essa razão, defendeu o aprofundamento das discussões sobre o tema, com vistas à futura adoção de um tratado internacional que proíba a difusão de mensagens racistas ou de ódio pela *internet*. No segmento do seminário dedicado ao tema dos padrões complementares internacionais, o doutor Luiz Fernando Martins da Silva, ouvidor da SEPPIR, defendeu a adoção de normas internacionais que atualizem a arquitetura jurídica vigente. A título de exemplo de ações do gênero, mencionou a iniciativa brasileira na Organização dos Estados Americanos em favor da elaboração de uma Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, instrumento que deverá preencher lacunas existentes no sistema interamericano e internacional de proteção dos direitos humanos[499].

De 26 a 28 de julho de 2006, o Governo brasileiro organizou, em cooperação com o governo do Chile e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, a Conferência Regional das Américas sobre os Progressos e os Desafios do Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata. Os principais objetivos da Conferência, realizada em Brasília, foram revisar a implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban pelos Estados da região, instituições nacionais, organizações regionais e internacionais e organizações não-governamentais; revisar os progressos alcançados no combate ao racismo; analisar os principais

obstáculos existentes na região à superação do racismo e da discriminação racial; propor medidas para a superação dessas manifestações; e identificar melhores práticas desenvolvidas pelos Estados, incluindo a criação de instituições ou mecanismos específicos e a adoção de planos nacionais de ação nacionais contra o racismo e a discriminação.

Estiveram presentes na Conferência, presidida pela Ministra Matilde Ribeiro, representantes dos governos de Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Diversos Programas, órgãos e comissões das Nações Unidas, incluindo mecanismos de direitos humanos, fizeram-se representar no evento, além de instituições nacionais de direitos humanos da Costa Rica, do Paraguai e Venezuela e dezenas de organizações não-governamentais de diversos Estados.

A Conferência das Américas viria a representar o único evento intergovernamental de natureza regional realizado desde o final da Conferência Mundial para avaliar os progressos na implementação da Declaração de Durban, assim como seus desafios e obstáculos. Os resultados do evento, que reuniu governos, comunidades afetadas, sociedade civil e organizações regionais e internacionais, foram submetidos à apreciação do Conselho de Direitos Humanos.

No documento final da Conferência Regional, os Estados reconheceram que, pouco menos de cinco anos após a realização da Conferência Mundial de Durban, diversos governos da região haviam buscado adotar políticas públicas e medidas específicas destinadas à luta contra todas as formas de discriminação fundadas na raça, cor, etnicidade, sexo, idade, orientação sexual, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, situação econômica, condição de migrante, refugiado ou deslocado, nascimento, condição infecto-contagiosa estigmatizada, condição genética, deficiência, condição psicológica incapacitante ou qualquer outra condição social. Note-se que a lista de fundamentos para a discriminação adotada no

documento final da Conferência Regional ampliou a consagrada na Declaração de Durban e na Declaração de Santiago.

Assinalou-se que Brasil, Argentina, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela haviam estabelecido instituições nacionais destinadas a combater o racismo e a promover os direitos humanos e a igualdade racial. Reconheceu-se o progesso alcançado na região na luta contra o racismo e a discriminação racial e recomendou-se a coordenação entre instituições nacionais, a fim de buscar superar os obstáculos existentes à plena integração dos grupos vulneráveis às sociedades dos Estados da região.

Os Estados reconheceram o papel importante dos mecanismos das Nações Unidas encarregados de avaliar a implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban. Elogiaram a aprovação pela OEA, em junho de 2006, de resolução de iniciativa brasileira que viabilizou o início de negociações do projeto de Convenção Internamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerânciainiciativa .

Reconheceram que o racismo e a discriminação racial continuavam a afetar o acesso de número expressivo de pessoas à saúde, à educação, à moradia, ao emprego e à Justiça nas Américas. Nesse sentido, recomendaram a adoção de políticas públicas de inserção social de grupos discriminados e de programas de treinamento em direitos humanos e em políticas antidiscriminação de funcionários encarregados da administração da Justiça e de atividades policiais e de segurança.

Reafirmou-se que a pobreza está freqüentemente associada ao racismo e à discriminação. Considerou-se que os fatores que conduzem à pobreza dos afrodescendentes e dos povos indígenas são fundamentalmente de natureza estrutural, dificultando o acesso, em igualdade de condições, desses grupos e indivíduos a serviços básicos, educação, mercado de trabalho, empréstimos e tecnologia. Nesse sentido, reconheceram os Estados o "chamado 'direito à discriminação positiva'"[500] e defenderam a necessidade da adoção e da

implementação de políticas de ação afirmativa destinadas a reparar injustiças históricas, remediar desvantagens estruturais e gerar grupos representativos diversificados e proporcionais em estruturas de poder.

Os Estados recomendaram ainda que viessem a ser incorporados aos objetivos da Declaração do Milênio das Nações Unidas "o espírito dos documentos adotados em Durban e Santiago, levando-se em consideração a relação entre desenvolvimento humano e a situação dos grupos vulneráveis na região" [501].

IV.5 – CONCLUSÃO

A Organização das Nações Unidas criou mecanismos institucionais destinados a assegurar consistência e objetividade ao trabalho de acompanhamento e implementação dos dispositivos da Declaração e Plano de Ação de Durban. Apesar dos esforços da ONU voltados para tornar os órgãos de acompanhamento e implementação do documento final de Durban funcionalmente conectados, evidenciaram-se problemas de coordenação na execução dos mandatos do Grupo de Trabalho Intergovernamental, do Grupo de Trabalho sobre Afrodescendentes e do Grupo de Especialistas Eminentes Independentes. Em conseqüência da falta de comunicação mais estreita e institucionalizada entre os mecanismos – sobretudo nos períodos intersessionais -, seria importante que esforços adicionais viessem a ser empreendidos para assegurar a coordenação dos métodos de trabalho e das matérias substantivas examinadas por cada Grupo.

Em entrevista ao autor deste trabalho, o professor Roberto Martins, que integrou o Grupo de Especialistas Independentes sobre os Afrodescendentes, criticou a composição e os métodos de trabalho do Grupo. Segundo o ex-presidente do IPEA, as sessões de que participou lhe pareceram "bastante estéreis". Afirmou que os especialistas recebiam as pautas e as agendas prontas, "sem que jamais fôssemos consultados sobre elas" [502]. Assinalou ainda que muitas discussões careciam de objetividade e continuidade. De acordo com

Roberto Martins, nos períodos intersessionais, os especialistas não se comunicavam entre si ou com os integrantes dos demais grupos de seguimento da Conferência Mundial.

Reiterando as observações de Roberto Martins, Edna Roland sustentou que vários membros do GT sobre os Afrodescendentes não possuem familiaridade com o tema. Nesse sentido, o afastamento voluntário do ex-presidente do IPEA teria afetado sobremaneira a qualidade dos trabalhos e das deliberações do GT. Criticou ainda a escassa participação da sociedade civil nas sessões do Grupo, em decorrência da carência de recursos disponibilizados pelos Estados-membros para as atividades dos mecanismos de seguimento da Conferência de Durban. Segundo Edna Roland, o GT de Especialistas Eminentes Independentes, do qual faz parte, conviviria com uma série de problemas assemelhados. Além disso, a "eminência excessiva" de diversos membros do GT teria gerado incompatibilidades de agenda, o que levou a que, no espaço de seis anos, apenas duas reuniões tivessem sido realizadas. Para a ex-Relatora Geral da Conferência Mundial, as conseqüências práticas dessas circunstâncias seriam a falta de continuidade no tratamento dos assuntos, a pouca capacidade de mobilização do Grupo junto aos Estados envolvidos nos trabalhos de seguimento e o desestímulo dos especialistas efetivamente comprometidos com suas atribuições[503].

Os trabalhos de acompanhamento da implementação de Durban no âmbito dos três mecanismos funcionais têm sofrido os efeitos negativos decorrentes do crescente antagonismo entre as posições do Grupo Africano e do Grupo da Europa Ocidental e Outros (sobretudo os Estados-membros da União Européia e o Canadá). Os países da União Européia têm adotado posturas defensivas com respeito às medidas de implementação de dispositivos previstos na Declaração e Plano de Ação de Durban. Por outro lado, é positivo que, desde que passaram a atuar nas sessões do Grupo de Trabalho Intergovernamental, os europeus venham procurando evitar que as questões do Islã, da liberdade religiosa (entendida no contexto do direito à liberdade de

expressão) e do Oriente Médio monopolizem o exercício do principal mecanismo funcional de acompanhamento de Durban.

De sua parte, o Grupo Africano, ciente das reticências européias, tem freqüentemente adotado posições maximalistas – e por vezes extremadas - sobre temas variados, que abarcam desde questões pontuais, como a ampliação das bases de discriminação múltipla ou agravada, a questões centrais, como a definição dos procedimentos preparatórios para a realização da Conferência de Revisão de 2009. Além disso, as delegações africanas têm demonstrado pouco interesse na causa do racismo contra os afrodescendentes[504]. Para José Augusto Lindgren Alves, tal como demonstrado em Durban, o Grupo Africano estaria de fato mais interessado em "obter compensações financeiras, de Estado a Estado, pelo colonialismo e a escravidão"[505].

A polarização entre o Grupo Africano e o Grupo da Europa Ocidental e Outros tem sido estimulada pela percepção equivocada do presidente do Grupo de Trabalho Intergovernamental, o Representante Permanente do Chile, de que os dois grupos são os maiores concernidos na questão de Durban. Tal posição, assumida pela presidência do GT e que parece ignorar a atuação avançada e equilibrada do Grupo Latino-Americano e do Caribe em todo o processo de Durban, fragiliza a atuação dos representantes do GRULAC nos debates sobre o seguimento da Conferência Mundial. Com isso, ao virtualmente desencorajar a atuação latino-americana (mediadora) no tema, a retórica da presidência do GT, que concede primazia aos africanos e europeus na discussão do tema, acaba, portanto, alimentando o confronto direto entre os dois grupos.

Perdem-se com isso as contribuições que talvez fossem as mais importantes, pois, pelo menos na visão de Lindgren Alves, os países da América Latina, salvo as habituais exceções que confirmam a regra, seriam praticamente os únicos a encarar o instrumental internacional de promoção e proteção dos direitos humanos prioritariamente como adjutório a seus próprios esforços na área interna, "enquanto os demais o utilizam para criticar os outros"[506].

Conclusões Finais

Conclusões Finais

A Conferência Mundial de Durban pode ser analisada a partir de ao menos duas óticas. A primeira delas ressaltaria o contraponto de interesses e as diferenças nas percepções de determinados Estados e alguns atores sobre universo restrito de temas contenciosos relacionados particularmente ao conflito no Oriente Médio, ao legado do tráfico de escravos, do regime escravocrata e do colonialismo e às reparações devidas às vítimas de racismo. A segunda ótica levaria em conta uma visão de conjunto da amplitude e da multiplicidade de temas abordados na Conferência e buscaria identificar os pontos de convergência no tratamento dos assuntos centrais por parte de Estados, Grupos Regionais e organizações internacionais e não-governamentais.

A vantagem desta última linha de análise é que permite visualizar a Conferência de Durban como um processo de diálogo e negociação multilateral que se estendeu ao longo de cerca dez anos – formalmente, desde a convocação oficial do evento pela Assembléia Geral da ONU, em 1997 –, envolveu negociações preparatórias por aproximadamente dois anos, culminou com a realização do evento mundial e ainda não se encerrou. De fato, prossegue, desde então, por meio da atuação dos mecanismos de seguimento da forma pela qual os compromissos acordados na África do Sul estão sendo resgatados pelos Estados. Esta perspectiva valoriza ainda a atuação histórica das Nações Unidas no combate ao racismo e à discriminação racial e privilegia um requisito que, em matéria de direitos humanos, não pode ser ignorado, a noção

de processo, "em que a mudança irrompe apesar da persistência de um pano de fundo contínuo"[507].

A visão da Conferência de Durban como parte de um processo de mudança na estratégia internacional e na postura dos Estados no que respeita ao enfrentamento do racismo e das discriminações correlatas viu-se claramente refletida na alocução de Kofi Annan na abertura do encontro mundial. Ao afirmar que o evento da África do Sul era um teste para a comunidade internacional "de sua vontade de unir-se em torno de tema de importância central na vida das pessoas",[508] ressaltou que os Estados não podiam se dar ao luxo de falhar nos compromissos a serem acordados. Salientou o então Secretário-Geral da ONU que o processo de preparação havia "provocado uma extraordinária mobilização da sociedade civil em diversos países"[509] e gerado expectativas que não podiam ser ignoradas.

Em termos estritamente nacionais, a medida da importância de Durban para o Brasil pode ser dada pela reflexão do Embaixador Gilberto Saboia de que o processo preparatório interno para a Conferência foi positivo em si mesmo, independentemente dos resultados do encontro mundial[510]. De fato, a preparação nacional proporcionou a mais ampla discussão na história do Brasil sobre a questão racial, assegurando grande visibilidade aos temas centrais do encontro junto a diversos segmentos da sociedade. O reconhecimento explícito por parte do Governo da existência de diferentes modalidades de discriminação no País contribuiu de forma decisiva para a participação ativa de representantes de variados setores da sociedade civil no processo preparatório interno e nas negociações levadas a cabo em Genebra e Durban.

A preparação interna brasileira ensejou o estreitamento do diálogo e da colaboração entre o Governo e as organizações não-governamentais dedicadas à defesa dos direitos de afrodescendentes, povos indígenas, homossexuais e outras minorias. Estabeleceram-se novas alianças entre entidades da sociedade civil comprometidas com a luta contra o racismo e a discriminação. Realizaram-se estudos

estatísticos e diagnósticos sobre a realidade da discriminação no País. E fortaleceu-se o papel das instituições nacionais dedicadas à promoção e à proteção dos direitos humanos. Como resultado do processo de Durban, a promoção da igualdade e o combate ao racismo e à discriminação ganharam foros de questões públicas reconhecidas no País, além de terem sido integradas à agenda política nacional e – sobretudo a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) – elevadas à condição de política permanente de Estado. Nesse sentido, no caso específico da Conferência de Durban, fortaleceu-se a legitimidade do processo interno de formulação da política externa brasileira, que se refletiu positivamente na atuação da delegação do Brasil em Genebra e na África do Sul.

No domínio da política externa, este trabalho buscou comprovar a tese da participação protagônica da diplomacia brasileira na Conferência Mundial. O Brasil foi chamado a desempenhar papel importante na coordenação das negociações sobre as questões do passado e da reparação, as quais resultaram em inédito reconhecimento internacional da existência de relação direta entre o legado da escravidão e o colonialismo e as manifestações contemporâneas de racismo. A atuação brasileira foi também instrumental para a inserção no documento final de linguagem equilibrada sobre o tema da medidas reparatórias devidas às vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, entendidas sobretudo como mecanismos de promoção da igualdade e de inclusão social. Durante todo o processo de Durban, a participação brasileira foi marcada pela busca permanente da construção de consensos, sem forçar reivindicações maximalistas e, ao mesmo tempo, sem renunciar às posições de princípio definidas pelo Governo com base em ampla consulta à sociedade civil.

No seguimento da implementação das decisões resultantes da Conferência da África do Sul, os representantes brasileiros têm tido participação ativa nas discussões e deliberações dos Grupos de Trabalho instituídos no âmbito das Nações Unidas. O Brasil tem atuado

em estreita colaboração com os mecanismos de direitos humanos da ONU a fim de aprimorar a implementação de normas e dispositivos antidiscriminatórios[511]. No plano regional, o Estado brasileiro foi o principal responsável pela criação do Grupo de Trabalho da Organização dos Estados Americanos encarregado da elaboração do projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância[512].

Analisada sob a perspectiva de seus desafios e objetivos principais, assim como da expectativa gerada por sua realização, a Conferência Mundial de Durban foi o mais importante evento internacional das três Décadas de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial proclamadas pelas Nações Unidas. O documento final do encontro representa, na abrangência dos temas abordados e na objetividade da maioria de suas recomendações, instrumento orientador importante para ações de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância.

Nesse sentido, ao longo deste trabalho comprovou-se a tese de que Durban representou um divisor de águas na estratégia política consensuada pela Organização das Nações Unidas de prevenção e eliminação do racismo e das discriminações correlatas. Diferentemente das conferências mundiais de 1978 e 1983, centradas em matérias consideradas pela imensa maioria dos Estados como circunscritas ao campo da política externa – o colonialismo e o *apartheid* -, a Conferência de Durban foi o primeiro encontro global dedicado à discussão do racismo e da discriminação racial como manifestações presentes em todos os Estados e sociedades. Além disso, o documento elaborado na África do Sul, ao renovar o compromisso da comunidade internacional com os princípios da igualdade e da não-discriminação, estabeleceu vínculo inovador – ausente tanto da ICERD quanto dos documentos de 1978 e 1983 - entre o combate ao racismo e os esforços em favor da eliminação de amplo espectro de modalidades de discriminação.

Em um mundo marcado por manifestações cotidianas de intolerância de diversas naturezas, um dos legados mais importantes

do processo de Durban foi a inserção da questão da igualdade racial e do combate à discriminação como um dos temas relevantes da agenda política da Organização das Nações Unidas. A Conferência Mundial de Durban levou ao estabelecimento, em órgãos e agências especializadas da ONU, de unidades especializadas dedicadas à análise de questões relacionadas à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata. Exemplo nesse sentido é a Unidade Antidiscriminação, vinculada ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos, que, além de secretariar os mecanismos institucionais de seguimento da Conferência de Durban, assiste os Estados no desenvolvimento e na implementação de políticas, planos nacionais de ação e legislações de combate à discriminação.

O processo de Durban levou instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a elaborarem estudos e a desenvolverem programas dedicados à superação da exclusão social de grupos raciais e étnicos específicos, reforçando o entendimento de que o racismo e outras formas de discriminação, ademais de se constituírem em violações dos direitos humanos, são obstáculos ao desenvolvimento integral de países e sociedades em todo o mundo. Desde meados de 2001, o Banco Mundial tem realizado estudos e implementado programas dedicados à promoção da inclusão social da população afrodescendente e indígena em diversos países latino-americanos e caribenhos[513]. Com relação ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, embora tenha começado a inserir a questão étnica e racial em suas políticas em 1994, somente a partir de 2000 reorientou sua estratégia com vistas à implantação de programas específicos voltados à promoção da inclusão social de afrodescendentes e povos indígenas. Em fevereiro de 2003, o BID criou o Fundo de Inclusão Social, que financia inciativas em favor da inclusão social de cinco grupos: afrodescendentes, povos indígenas, portadores de deficiência, portadores do vírus HIV e mulheres pobres[514].

Dentre os elementos positivos resultantes do processo de Durban cabe realçar, *inter alia*: a valorização da concepção universal

dos direitos humanos; a reafirmação dos princípios da igualdade e da não-discriminação; a preocupação em identificar as causas históricas do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata; o reconhecimento do caráter transfronteiriço e transnacional das manifestações de racismo e discriminação, que sugere o estreitamento do diálogo e da cooperação internacional como forma de combatê-las; o reforço de iniciativas preventivas coordenadas entre Estados e a UNESCO no campo da educação; a compreensão de que o combate efetivo às manifestações discriminatórias requer a combinação de medidas penais, econômicas, sociais e educacionais; a mobilização de governos, entidades da sociedade civil e orgãos internacionais e regionais em torno da urgência de ações destinadas à eliminação dessas manifestações; a recomendação de aperfeiçoamento do sistema judicial; a defesa da adoção de planos nacionais de ação e de legislações domésticas e internacionais voltados para o combate às formas contemporâneas de racismo e discriminação; o apoio às medidas de ação afirmativa para a promoção da igualdade, o que rompe com a neutralidade do Estado no combate à discriminação; a proposta de elaboração de dados censitários estatísticos desagregados por raça, cor, sexo e outros fatores discriminatórios; e a definição de conjunto expressivo de diretrizes e recomendações capazes de influenciar as políticas dos Estados.

A Conferência de Durban proporcionou à comunidade internacional um entendimento mais apurado das características definidoras do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata no limiar do século XXI. Ademais, ofereceu às vítimas em diversas partes do mundo a oportunidade de romper com a invisibilidade em relação aos seus problemas específicos, de articular reivindicações em escala global e de comprometer os Estados na realização de conjunto expressivo de iniciativas de claro caráter antidiscriminatório.

O processo de Durban revisou o progresso realizado pelos Estados e pelas Nações Unidas na luta contra a discriminação racial

ao longo das últimas décadas. Permitiu que a atenção da comunidade internacional estivesse voltada – ao longo do período preparatório e sobretudo nos nove dias de duração do evento intergovernamental - para as virtudes e as fragilidades das estratégias utilizadas nos planos nacional, regional e internacional para a construção de sociedades mais justas e livres do racismo e das formas conexas de discriminação.

Aumentou-se o grau de conscientização em diversos países do mundo sobre a gravidade do problema da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância que atinge indivíduos e grupos específicos. Provavelmente mais do que em qualquer evento mundial recente sobre temas relacionados a direitos humanos, a perspectiva da vítima ganhou enorme visibilidade na Conferência de Durban. Além dos temas negociados entre os representantes dos Estados, receberam destaque na mídia internacional os testemunhos prestados em eventos paralelos à Conferência por centenas de vítimas – muitas das quais "invisíveis" em boa parte do mundo, como no caso dos *Dalits* indianos - sobre os efeitos devastadores do racismo sobre a vida e a dignidade de milhões de seres humanos.

A Declaração e Plano de Ação de Durban evidenciou preocupação com a experiência individual e também com a dimensão coletiva da discriminação. A redação consensuada de uma série de parágrafos que abordaram as situações enfrentadas pelas vítimas privilegiou o enfrentamento da exclusão social e da marginalização, consideradas causas profundas e fatores agravantes da discriminação[515]. Durban consagrou o entendimento de que a pobreza e a discriminação racial fazem parte de um círculo vicioso, cuja eliminação tenderia a diminuir os conflitos internos, contribuir para o crescimento econômico dos Estados e favorecer a justiça social.

Pela primeira vez, documento oriundo de uma Conferência Mundial das Nações Unidas fez referência explícita a africanos e afrodescendentes, asiáticos e descendentes de asiáticos, povos indígenas, refugiados, migrantes, ciganos e minorias como vítimas de discriminação, xenofobia e intolerância. Além disso, temas como as

discriminações múltiplas ou agravadas, a disseminação de mensagens de ódio pelos novos sistemas de transmissão de informação, como a *internet*, e os vínculos entre a globalização, a exclusão e o racismo foram incoporados à estratégia internacional de combate à discriminação.

As migrações internacionais maciças ao longo das últimas décadas transformaram a questão da discriminação contra estrangeiros em matéria de preocupação para número significativo de governos. Durban reconheceu que a xenofobia – tema jamais antes inserido na agenda de uma conferência das Nações Unidas - passou a representar uma das principais fontes de racismo contemporâneo. Os textos finais aprovados representaram um notável avanço em relação a propostas formuladas pelo Grupo da Europa Ocidental durante o processo preparatório, as quais enxergavam a condição de imigrante pela ótica da criminalidade, da segurança e do controle de fronteiras. Os parágrafos aprovados trataram da questão migratória com base na perspectiva dos direitos humanos e enfatizaram o entendimento de que a inclusão social dos imigrantes às sociedades hospedeiras era essencial para o combate eficaz à xenofobia e à intolerância. Em vista dessas inovações, Mary Robinson declarou que o documento final de Durban constituía "o melhor texto internacional sobre imigrantes"[516].

Conviria ainda salientar que a Conferência de Durban contribuiu para a intensificação do esforço em favor do aumento no número de Estados Partes na Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Entre junho de 1997 e setembro de 2001, 11 novos Estados tornaram-se Parte na Convenção. Desde o final da Conferência Mundial até dezembro de 2007, 16 outros Estados atenderam ao apelo lançado no parágrafo 75 do Plano de Ação de Durban e aderiram à - ou ratificaram a – Convenção Internacional de 1965[517]. A incorporação de 27 novos Estados à ICERD no período de pouco mais de dez anos, contado a partir da convocação da Conferência da África do Sul, parece sugerir que a mobilização em torno do evento mundial produziu impacto significativo na aceleração

do processo de ratificação universal do mais importante instrumento jurídico internacional de combate ao racismo e à discriminação racial. Obviamente, a ratificação universal da Convenção Internacional não deve ser encarada como um fim em si mesmo, mas como um meio de assegurar-se o cumprimento das normas substantivas nele contidas.

Além disso, em dezembro de 2007, 51 dos 173 Estados Partes haviam feito a declaração facultativa contida no artigo 14 da ICERD, que prevê a possibilidade de recebimento e análise de queixas individuais de vítimas de discriminação racial. Esse número representa pouco mais de vinte e nove por cento do número total de Estados Partes na Convenção. Dezessete desses 51 Estados fizeram a declaração facultativa desde a data de encerramento da Conferência de Durban. Onze Estados o haviam feito nos quatro anos anteriores à realização da Conferência. Portanto, seria legítimo considerar que o processo de Durban contribuiu para a aceleração da adesão dos Estados Partes ao mecanismo de denúncia individual previsto no artigo 14 da ICERD.

A despeito dos avanços representados pelo processo de Durban, é importante ressaltar que o tratamento das questões suscitadas pela Conferência Mundial tem-se dado em meio a sérios obstáculos representados por interesses divergentes - e por vezes antagônicos - de grupos e Estados na luta contra o racismo e a discriminação racial. Tais obstáculos são reforçados pela marginalização e exclusão socioeconômica de centenas de milhões de pessoas em decorrência da globalização. Além disso, o processo de Durban teve – e ainda tem - que lidar com a perda da capacidade mobilizadora em escala internacional e nacional da promoção e proteção dos direitos humanos, fenômeno iniciado na década de 90, o que inclusive contribuiu para o questionamento sobre a relevância e a efetividade das Conferências Mundiais das Nações Unidas.

Um testemunho do peso dos obstáculos que se antepõem à implementação dos dispositivos acordados em Durban foi proporcionado pelo Relator Especial sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.

Em Informe anual apresentado à Assembléia Geral das Nações Unidas em 2002, Maurice Glélè-Ahanhanzo afirmou que vários fatores estariam militando contra o cumprimento dos termos de seu mandato. Um dos mais importantes teria sido o clima inamistoso com o qual a promoção e a proteção dos direitos humanos têm tido que lidar desde os atentados de 11 de setembro de 2001. O Relator denunciou vínculo, que qualificou de insidioso, estabelecido entre a Conferência de Durban e os ataques terroristas de 11 de setembro. Ressaltou, por igual, a desvalorização dos direitos humanos na agenda internacional e em muitas agendas nacionais como resultado das medidas de segurança adotadas para combater o terrorismo e que inclusive afetaram o seu mandato, relegando-o a posição secundária[518].

Apontou o Relator o ressurgimento em várias partes do mundo de manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância que se abateram particularmente sobre imigrantes e refugiados. Esse fenômeno decorreria do sucesso eleitoral de partidos nacionalistas de extrema direita em diversos países e das conseqüências das medidas adotadas com respeito à imigração originada em países do Sul dirigida aos países desenvolvidos. Tal situação poderia ainda, em sua opinião, estar ligada aos ataques terroristas de setembro de 2001 e da decorrente estigmatização de muçulmanos e árabes, vítimas crescentes de insultos, agressões físicas e ameaças em vários países. O Informe descreveu a persistência da difusão de mensagens racistas e de ódio pela *internet* e o crescimento de atos de anti-semitismo em diversas partes do mundo, em paralelo ao agravamento das tensões no Oriente Médio[519].

Recentemente, tanto o novo Relator Especial [520] quanto a Alta Comissária para os Direitos Humanos das Nações Unidas, Louise Arbour, assinalaram a existência de sólidas evidências de que manifestações tradicionais e contemporâneas de racismo, discriminação e intolerância têm proliferado desde a Conferência Mundial de Durban.[521] No Relatório submetido à consideração do Conselho de Direitos Humanos em janeiro de 2007, o Relator Especial apontou o

desenvolvimento em diversas partes do mundo de duas expressões associadas de discriminação: a violência racial e a legitimação intelectual e política do racismo e da xenofobia[522].

O ressurgimento da violência racial poderia ser atestado pelo número crescente de atos de agressão física e assassinatos praticados contra membros de determinadas nacionalidades e comunidades étnicas, religiosas ou culturais. Os perpetradores de tais atos referem-se abertamente, segundo Doudou Diène, a motivações racistas e xenofóbicas. A legitimação intelectual e política do racismo e da xenofobia resultaria da banalização do discurso "científico" e da retórica política - associada às questões de imigração, asilo e terrorismo - em defesa da identidade e da segurança nacionais. A trivialização e a legitimação do racismo e da xenofobia estariam ainda presentes nas plataformas de diversos partidos políticos nacionalistas e na institucionalização do uso aparentemente neutro do discurso "multiculturalista" em substituição à retórica racista tradicional, o que tem reforçado os particularismos étnico-culturais e proporcionado ao racismo a aparência de uma dimensão objetiva que o tornaria aceitável[523].

Apesar dessa importante anotação do Relator Especial, convém observar que possivelmente seria um erro interpretar o recrudescimento das manifestações de racismo e discriminação racial como simples conseqüência direta da difusão de "novas" idéias racistas. O desenvolvimento do racismo político e ideológico permite concluir que raramente pensadores - mesmo os mais sofisticados – teriam descoberto "verdades" biológicas, no que concerne a raça, capazes de influenciar decisivamente o comportamento social. A lógica operaria justamente de maneira inversa, ou seja, o chamado racismo científico refletiria crenças disseminadas e valores até mesmo predominantes em certas sociedades, bem como traduziria, no plano discursivo, determinadas mudanças por elas vividas. As idéias sobre raça não costumariam ser a causa do racismo. Mais freqüentemente, dele seriam uma expressão.

Evidentemente, tal reflexão não contradiz a validade e a relevância do dispositivo previsto no artigo 4º da Convenção

Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que estipula que os Estados devem condenar a difusão de propaganda baseada em idéias ou teorias de superioridade racial. Simplesmente, é importante compreender que as teorias racistas não nascem do acaso, mas resultam de circunstâncias históricas, sociais, políticas e econômicas concretas. Portanto, a luta eficaz contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata exige esforços tanto na condenação da difusão de ideologias racistas e xenofóbicas quanto na implementação de políticas públicas que difundam crenças e valores em harmonia com os princípios e as normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Com respeito ao "novo racismo multiculturalista", trata-se de estratégia aparentemente eficaz de transformar ideologias e políticas racistas fundadas no conceito de raça em manifestações de "diferenças culturais" entre grupos humanos elevadas ao absoluto. O uso político e ideológico do multiculturalismo com viés racista tem sido capaz de influenciar, em alguns países, a forma como certos grupos enxergam o mundo e hierarquizam sua relação com o "outro". As raízes do problema são mais profundas, como faz questão de assinalar Muniz Sodré: "A discriminação foi assimilada pelo senso comum e difrata-se pelo mundo das práticas cotidianas porque é uma espécie de saber-poder".[524] E, segundo Sodré, na microfísica das relações humanas, "esse suposto saber automático sobre o diferente gera poder"[525].

Ao contrário de significar o malogro dos objetivos principais da Conferência Mundial de Durban, tais fatos evidenciam a importância da utilização de seu documento final como bússola capaz de orientar a atuação dos Estados e dos órgãos e instituições internacionais, regionais e nacionais competentes no combate às práticas racistas e discriminatórias. E reforçam a importância crucial do processo de seguimento da implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban por parte dos Estados.

Os relatórios anuais do Secretário-Geral das Nações Unidas e da Alta Comissária para os Direitos Humanos apontam que as ações

dos Estados, dos órgãos, mecanismos, agências e Procedimentos Especiais da ONU, assim como das instituições nacionais e das organizações não-governamentais, encontram-se em diferentes fases de implementação. Novas formas de racismo têm preocupado crescentemente determinados Estados, que têm reagido com mais freqüência contra modalidades discriminatórias como a disseminação de ideologias racistas pela *internet*[526].

De sua parte, os três órgãos de seguimento de Durban têm assinalado em suas deliberações que a intensificação do grau de implementação da Declaração e Plano de Ação requer, *inter alia*, a adoção de planos nacionais de ação direcionados à luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, o estreitamento da cooperação e da assistência entre os vários atores nacionais e internacionais pertinentes e a realização de atividades de divulgação e conscientização das sociedades sobre os pontos centrais do documento da Conferência.

Evidentemente a responsabilidade principal pela implementação dos dispositivos previstos na Declaração de Durban incumbe aos governos nacionais. Porém, como muitos Estados deixaram de voluntariar informações sobre as medidas adotadas, inviabilizou-se a produção de uma radiografia apurada do estado geral de implementação da Declaração e de seu impacto na redução das manifestações discriminatórias no mundo. Uma das exceções a essa postura foi a decisão da maioria dos Estados das Américas de realizar, por iniciativa brasileira, em julho de 2006, uma Conferência Regional especialmente destinada a identificar os avanços na implementação do documento final oriundo do encontro mundial da África do Sul e propor recomendações para a superação dos obstáculos ainda existentes.

No futuro imediato, dois temas deverão ocupar posição central nos trabalhos dos mecanismos de seguimento de Durban. O primeiro deles é o relativo à eventual elaboração de normas internacionais complementares aos instrumentos vigentes de proteção dos direitos humanos dedicados à luta contra o racismo, a discriminação racial, a

xenofobia e a intolerância correlata. Em dezembro de 2006, o Conselho de Direitos Humanos determinou, por meio da Decisão 3/103, que o comitê *ad-hoc* encarregado da elaboração de padrões complementares aos dispositivos da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial apresentasse as conclusões de seus estudos sobre a matéria até junho de 2007.

A primeira reunião formal dos especialistas com representantes dos Estados deu-se em janeiro de 2007 durante a primeira parte da quinta sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban. Na oportunidade, discutiram-se os métodos de trabalho e as atribuições dos especialistas. Segundo a Decisão aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos, o comitê *ad-hoc* deveria reunir-se antes do final de 2007 para iniciar o processo de elaboração dos referidos padrões[527], assegurando-se que "uma de suas principais prioridades venha a ser assegurar que o(s) anteprojeto(s) de instrumento(s) preste(m)-se a negociações"[528].

Cabe assinalar que, ao tabular o projeto de Decisão acima em nome do Grupo Africano, a Argélia preocupou-se em evitar que o exercício relativo a padrões complementares viesse a restringir-se – como era intenção do Grupo da Europa Ocidental – simplesmente ao estudo e à discussão das lacunas substantivas existentes nos instrumentos internacionais. Além disso, buscaram os africanos evitar que o processo de elaboração dos padrões complementares ficasse a cargo do Grupo de Trabalho Intergovernamental. Neste caso, a cautela demonstrada resultava da desconfiança de diversas delegações africanas em relação ao presidente do Grupo de Trabalho[529], considerado conservador e pró-europeu. Por essa razão, propuseram os africanos, nas versões iniciais do projeto de Decisão, que o comitê *ad-hoc* fosse autorizado a iniciar diretamente o processo de elaboração dos padrões complementares.

Graças às gestões realizadas pela delegação brasileira em Genebra, o Grupo Africano acordou em inserir no projeto de Decisão

etapas claras para o exercício de elaboração dos padrões complementares. Numa primeira fase seriam aprofundadas as discussões sobre as lacunas substativas existentes; posteriormente seria iniciado o processo de redação da proposta de instrumento complementar pelo comitê *ad-hoc*, seguido por negociações entre os Estados. Com isso, seriam ainda preservadas a harmonia e a coerência da Decisão com a Resolução 1/5 do Conselho de Direitos Humanos e com a Resolução 61/L.53 da Terceira Comissão da Assembléia Geral sobre a matéria. As alterações promovidas por iniciativa brasileira no projeto de Decisão contribuíram para sua aprovação pelo Conselho de Direitos Humanos – mesmo com a oposição das delegações do Grupo da Europa Ocidental e Outros - por 33 votos a favor (Brasil), 12 contra (Alemanha, Canadá, Coréia, Finlândia, França, Holanda, Japão, Polônia, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suíça) e uma abstenção (Ucrânia).

O apoio do Brasil ao processo de reflexão sobre a necessidade da adoção de normas que complementem e atualizem a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial dá-se a despeito do reconhecimento de que a referida Convenção ainda constitui o mais importante pilar da arquitetura jurídica internacional de combate ao racismo e à discriminação racial. No entanto, os desafios representados pelas novas – e também por algumas tradicionais - manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata justificam o exercício, o qual resulta, ainda, de expressa recomendação contida no artigo 199 do Plano de Ação em favor da elaboração de padrões internacionais complementares.

Embora a matéria seja motivo de profundas divergências entre Estados e outros atores envolvidos na reflexão, parece haver convergência de opiniões sobre a inconveniência da revisão da Convenção Internacional de 1965, uma vez que os riscos de retrocesso superariam as possibilidades de avanço. Portanto, caso se opte pela elaboração de normas complementares, estas deveriam idealmente figurar em Protocolo Opcional à ICERD.

Em harmonia com as posições adotadas pelo Brasil ao longo de todo o processo de Durban e nas discussões levadas a cabo no Grupo de Trabalho da OEA responsável pela elaboração da Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, este trabalho defende que um eventual novo instrumento internacional venha a tratar da proteção às vítimas de formas múltiplas ou agravadas de discriminação – com base em fatores como a orientação sexual, a condição genética, a condição infecto-contagiosa estigmatizante e a deficiência - , e de questões como, *inter alia*, a xenofobia, os crimes de ódio, a disseminação de mensagens racistas pelas novas tecnologias de transmissão de informação, incluindo a *internet*, a discriminação na esfera privada e o estereótipo racial.

Cabe reconhecer, no entanto, a existência de profundas dificuldades decorrentes das circunstâncias internacionais contemporâneas – pós 11 de setembro de 2001 - pouco favoráveis à conclusão de instrumentos internacionais no campo dos direitos humanos, em especial no plano do combate ao racismo e às discriminações. Por essa razão, não se pode ignorar a relevância das conclusões centrais do estudo apresentado pelo CERD durante a segunda parte da 5ª reunião do GT Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban, realizada de 3 a 7 de setembro de 2007. Fundamentalmente, o CERD propugnou pelo reforço dos mecanismos de implementação dos instrumentos internacionais (sobretudo a ICERD) existentes e favoreceram a negociação de um Protocolo Opcional ao ICERD, nos moldes do Protocolo Opcional à CEDAW (1999) e do Protocolo Opcional à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (2006)[530].

Evidentemente, seria ilusório pretender que qualquer tratado de proteção dos direitos humanos solucione por si só todas as questões que se proponha a abordar. Afinal, indivíduos e grupos humanos específicos não deixarão de ser discriminados pelo mero fato de existirem tratados internacionais que consagram regras consensuais de

convivência, sancionam as práticas discriminatórias e estimulam a adoção de políticas públicas de promoção da igualdade. No entanto, um eventual instrumento que atualize a legislação internacional – sobretudo no que concerne à implementação dos dispositivos de tratados - possuirá sempre, mesmo no pior cenário, o potencial de contribuir gradualmente para o melhoramento da situação de direitos humanos no mundo, ao estabelecer guias a serem utilizadas no monitoramento da atuação dos Estados em termos de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata.

O crescimento das manifestações de racismo, discriminação e intolerância no mundo confirma igualmente a relevância da deliberação da Assembléia Geral das Nações Unidas em favor da realização de uma Conferência de Revisão de Durban em 2009. Tal decisão, que converge com os interesses do Governo brasileiro de acelerar a implementação das medidas previstas na Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial e de estimular ações que reforcem o combate à discriminação, atende à preocupação da sociedade civil de aferir o grau de adesão dos Estados aos compromissos firmados na África do Sul.

A preparação da Conferência de Revisão é o segundo tema central aos trabalhos dos mecanismos de seguimento da Conferência de Durban. Até o momento, as posições defendidas sobre a matéria pelas delegações do Grupo da Europa Ocidental refletem o desejo de reduzir a magnitude e a visibilidade da Conferência de Revisão, assim como o impacto de seus futuros resultados. A resistência européia diz respeito, ademais, ao escopo do trabalho de revisão a ser realizado pelos Estados. Para os europeus, a Conferência de 2009 deveria limitar-se a avaliar a implementação dos dispositivos da Declaração e Plano de Ação de Durban. É outro, no entanto, o entendimento proporcionado pela resolução 3/2, aprovada pelo Conselho de Direitos Humanos com o apoio dos países do GRULAC, do Grupo Africano e do Grupo Asiático. Ao estipular que a revisão contemplará ações, iniciativas e soluções práticas adicionais para o combate a todas as

mazelas contemporâneas derivadas do racismo, o Conselho admitiu que o processo abarque as manifestações de discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata ocorridas desde o final da Conferência Mundial de Durban aos dias atuais[531].

A construção laboriosa do consenso alcançado na África do Sul, para o qual o Brasil contribuiu decisivamente, é indissociável da demanda legítima de que a Declaração e Plano de Ação de Durban gere benefícios concretos para a vida de centenas de milhões de seres humanos vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata no mundo. Nesse sentido, a questão crucial a ser considerada na Conferência de Revisão de 2009 será como inscrever os compromissos firmados na África do Sul na realidade efetiva dessas pessoas, em favor das quais se concebeu e se realizou a Conferência de Durban, evento cujo objetivo central e ao mesmo tempo exigência inarredável, nas palavras de Kofi Annan, foi "melhorar o destino das vítimas"[532].

Notas

[1]Piovesan, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 31.

[2] Mesmo antes da realização da Conferência de Viena, diversas resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre os direitos humanos ressaltaram o caráter de indivisibilidade e interdependência entre os direitos civis e políticos, por um lado, e os direitos econômicos, sociais e culturais, por outro. Em obra publicada em 2001, José Augusto Lindgren Alves afirmou que a "Proclamação" da Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos, realizada de 22 de abril a 13 de maio de 1968, havia reconhecido, em seu artigo 13, o caráter de indivisibilidade dos referidos direitos. No entanto, segundo Lindgren Alves, "nos termos em que foi redigido, o artigo 13 da Proclamação conferiu à idéia de indivisibilidade um caráter de condicionalidade para os direitos civis e políticos que servia como luva a regimes não-democráticos de todos os tipos". Cf. Lindgren Alves, José Augusto, *Relações Internacionais e Temas Sociais: A Década das Conferências*. Brasília, FUNAG e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001, p. 84. A título ilustrativo, a primeira parte do referido artigo 13 dispunha: "Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a plena realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível". (*Ibidem*, loc. cit.) Somente na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, "o maior encontro internacional jamais havido sobre o tema" (*Ibidem*, p. 99), o caráter de indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos viria a ser consagrado universalmente – e de forma consensual – pela ONU (no caso, por 171 dos 184 Estados que integravam a Organização em 1993). O encontro de Viena reuniu mais de 10.000 pessoas, que representaram, *inter alia*, cerca de 850 organizações não-governamentais, 15 órgãos e 10 organismos especializados das Nações Unidas, 24 instituições nacionais de direitos humanos e 18 organizações intergovernamentais.

[3] Cúpula Mundial da Criança, em 1990; Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992; Conferência sobre Direitos Humanos, em 1993; Conferência sobre População e Desenvolvimento, em 1994;

Conferência sobre a Mulher, 1995; e Conferência sobre Assentamentos Humanos, em 1996.

[4] A proposta foi apresentada pelo diplomata brasileiro José Augusto Lindgren Alves, então perito da Subcomissão.

[5] United Nations, General Assembly, Resolution 52/111, *Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, and the convening of a World Conference on Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Intolerance*, A/52/642, 12/12/1997, Parte II, par. 29(a). Na versão original em inglês: "not later than the year 2001".

[6] Lindgren Alves, José Augusto, *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*, São Paulo, Editora Perspectiva, 2005, p. 116-117.

[7] O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial declarou reiteradas vezes que nenhum país países do mundo está imune à manifestação de racismo e discriminação racial. Cf. CERD, *Concluding Observations of the CERD: Mali*, 01/11/2002, A/57/18, parágrafo 402.

[8] Annan, Kofi, *apud* Schechter, Michael, UN-sponsored World Conferences in the 1990's, in Schechter, Michael, United Nations-sponsored World Conferences – Focus on Impact and Follow-up, New York, United Nations University Press, 2001, p. 7. Na versão original, em inglês, dos trechos citados: "as an indispensable forum where diverse points of view were aired, where proposals were debated and where, most importantly, political consensus was achieved" e "to set a new course for a new era in global affairs".

[9] No momento da realização da Conferênca Mundial de Durban, as Nações Unidas contavam com 189 Estados-membros. Atualmente, a ONU é integrada por 192 Estados. Os três novos Estados que ingressaram na organização após setembro de 2001 foram: Suíça (10/9/2002), Timor Leste (27/9/2002) e Montenegro (28/6/2006).

[10] Michael Banton, ex-membro do CERD, referiu-se à Conferência Mundial de Durban como uma "calamidade que afetou a reputação da ONU e atrasou as perspectivas para a cooperação internacional nesse campo". Cf. Banton, Michael, *The International Politics of Race*, Londres, Polity Press, 2002, p.167. Na versão original em inglês do trecho

citado: “a calamity that has damaged the reputation of the UN and has set back the prospect for international co-operation in this field”

[11] Desde as primeiras reuniões do Comitê Preparatório da Conferência Mundial de Durban, o documento que viria a ser adotado ao final do encontro foi quase sempre negociado em inglês sob o título “Declaration and Programme of Action”, o qual induz, por silepse, à concordância verbal no singular. A mesma lógica cabe na tradução do documento para o vernáculo como “A Declaração e Plano de Ação”, sem o artigo “o” antes de “Plano”. Em harmonia com o entendimento consagrado pelas Nações Unidas, trata-se de documento único, embora subdividido em duas partes: uma declarativa e outra programática. Com isso, justifica-se igualmente o uso, ao longo deste trabalho, da referência ocasional simplesmente à Declaração de Durban em metonímia da parte pelo todo.

[12] Este não é o caso, por exemplo, das políticas anti-racistas implementadas pelo Executivo dos Estados Unidos a partir da decisão da Suprema Corte que pôs fim às justificativas jurídicas em favor da segregação racial nas escolas (*Brown v. Board of Education*, de 1954), as quais se valem da concepção de direitos civis (*civil rights)*, e não de direitos humanos. Aqueles têm como destinatário o indivíduo em razão de sua condição de cidadão, e visam a proteger especialmente as liberdades individuais. Os direitos civis são, portanto, muito menos amplos do que os direitos humanos, estes últimos desenvolvidos conceitual e praticamente a partir da Declaração Universal de 1948 e dotados de características como a universalidade, a indivisibilidade e a interrelação entre direitos civis e políticos, por um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais, por outro, sem esquecer o direito ao desenvolvimento. O somatório e a articulação dessas várias esferas de direitos é o que constitui a essência dos direitos humanos.

[13] Boutros-Ghali, Boutros, *Unvanquished: A U.S. – U.N. Saga*, Nova York, Random House, 1999, p. 174. Na versão em inglês do trecho citado: “as ‘customary’ interpretations of international law and acquire some legal force”.

[14] Dentre esses acontecimentos podem ser mencionados ataques a sinagogas e cemitérios judaicos na Europa Ocidental e a entrada nas Nações Unidas de diversos países africanos e asiáticos.

[15] A adoção da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial refletiu o entendimento da comunidade internacional de que, superada a primeira fase de proteção dos direitos humanos, marcada pela tônica da proteção geral e abstrata do ser humano (igualdade formal), era indispensável entendê-lo como sujeito de direito, em suas peculiaridades e particularidades. Cf. Piovesan, Flávia, *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional*, 2007, p. 7, Mimeografado.

[16] O Brasil coordenou as negociações relacionadas ao estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção, recursos legais e medidas de reparação em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

[17] Giberto Saboia, entrevista ao autor deste trabalho.

[18] Roberto Martins, entrevista ao autor deste trabalho.

[19] Os dispositivos da Carta da ONU que se referem aos direitos humanos foram descritos por autores como Henry Steiner e Philip Alston como "dispersos, sucintos e mesmo criptográficos". (Cf. Steiner, Henry e Alston, Philip, *International Human Rights in Context: Law, Politics and, Morals, Nova York,* Oxford University Press, 2000, p. 138). Na versão original, "scattered, terse, even cryptic". A única menção explícita à expressão direitos humanos presente na Carta (artigo 1.3) acha-se vinculada ao contexto da cooperação internacional e de questões econômicas, sociais, culturais ou humanitárias. Dentre as menções "dispersas" podem ser mencionadas as referências feitas no preâmbulo do documento fundador das Nações Unidas aos "direitos fundamentais do homem", à "dignidade" e ao "valor do ser humano", assim como à "igualdade dos homens e das mulheres". Cf. Organização das Nações Unidas, Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça, Nova York, Departamento de Informação Pública da ONU, s/d, p.5.

[20] O princípio da não-discriminação acha-se consagrado na Carta da ONU em seu artigo 1.3 (que trata dos propósitos das Nações Unidas), cuja versão integral é a seguinte: "Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião". Cf. *Ibidem*, p.7.

[21] Na versão original: "For all the opponents of this pernicious system, the simple and noble words of the Universal Declaration were a sudden ray of hope at one of our darkest moments. During the many years that followed, this document served as a shining beacon and an inspiration to many millions of South Africans. It was proof that they were not alone, but rather part of a great global movement against racism and colonialism, for human rights, peace and justice". Cf. Mandela, Nelson, *In His Own Words*, Nova York, Little, Brown and Company, 2003, p. 79.

[22] Cf. Santa Cruz, Hernán, *Racial Discrimination*, New York, United Nations, 1971, p. 15.

[23] Piovesan, Flávia, *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um Estudo Comparativo dos Sistemas Regionais Europeu,Iinteramericano e Africano*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006, p. 8.

[24] United Nations Organization, *Secretary General's Statament before the General Assembly*, 21/12/1965, A/PV.1408, apud Lerner, Natan, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Maryland, Siythoff & Noordhoff, 1980, p. 7. Na versão original, "a most significant step towards the realization of the Organization's long-term goals".

[25] Genocídio e "limpeza étnica" que, segundo a ONG Global Rights, dos Estados Unidos, e analistas internacionais, se repetem, neste início de século, em Darfur, no Sudão, em circunstância e contexto específicos. Cabe ressaltar, no entanto, que a União Européia e o governo dos Estados Unidos têm-se recusado a descrever os massacres ocorridos no Sudão como atos de genocídio. O Governo do Sudão igualmente recusa-se a

admitir a prática de genocídio em seu território. Comissão Especial das Nações Unidas liderada pelo jurista italiano Antonio Cassesse declarou, em 2005, que a violência na região de Darfur não caracterizava um quadro de genocídio, mas de crime contra a humanidade com dimensões étnicas. Cf. Cornwell, Rupert, Darfur Killlings not Genocide, says UN Group, Global Policy Forum, 31/1/205. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan>. Acesso em 31/1/2007.

[26] O chamado princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados foi consagrado no artigo 2.7 da Carta da ONU, cujo conteúdo, *ipsis literis*, é o seguinte: "Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII". Cf. Organização das Nações Unidas, *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, Nova York, Departamento de Informação Pública da ONU, s.d.

[27] Assinala Lindgren Alves que para contornar a antinomia entre o dever de agir e o princípio que determinava a inação em matérias ligadas à proteção internacional dos direitos humanos, a ONU concentrou suas atividades, por vinte anos (1945-1965), na fixação de normas para a atuação dos Estados, sem estabelecer mecanismos responsáveis pelo monitoramento das violações. Os Estados violadores invocavam freqüentemente o princípio da não-ingerência em assuntos internos em resposta a críticas relacionadas aos direitos humanos. Somente no início da década de 1970 entrariam em funcionamento os primeiros mecanismos de supervisão de tratados de direitos humanos (sendo o primeiro deles o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial). E mesmo diante das críticas e admoestações morais e políticas desses mecanismos e de distintos órgãos da ONU (no caso extremo do *apartheid*, sanções materiais contra a venda de armas – determinadas pelo Conselho de Segurança - e recomendações de sanções econômicas pela Assembléia Geral), "quase todos os governos

implicados questionavam a legitimidade dos mecanismos estabelecidos – e particularmante das acusações de que eram alvo – como se representassem infrações ao princípio da não-ingerência em assuntos internos". Cf. Lindgren Alves, José Augusto, *Relações Internacionais e Temas Sociais: a Década das Conferências, Brasília,* IBRI, 2001, p. 112-113. Com o passar dos anos, tais alegações cairiam progressivamente em desuso. Isso não impediu que, em Viena durante as negociações do artigo 4º da Declaração, propostas de criação de novos mecanismos e novas formas de proteção dos direitos humanos suscitassem controvérsias renovadas sobre a questão da soberania estatal na matéria. A solução encontrada pelo Comitê de Redação, presidido pelo Embaixador Gilberto Saboia, foi salomônica. Em primeiro lugar, o referido artigo ressaltou a importância da cooperação internacional na promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais ("objetivo prioritário das Nações Unidas"). A seguir, declarou que "a promoção e proteção de *todos* os direitos humanos constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional" (*Ibidem, loc.cit*.). Dessa forma, pela primeira vez, um documento das Nações Unidas (legitimado pela assinatura de 171 Estados) declarava expressamente que a proteção internacional dos direitos humanos não infringe o princípio da não-ingerência previsto no artigo 2º, parágrafo 7º , da Carta da ONU.

[28] Piovesan, Flávia, *op. cit*., 2006, p. 28.

[29] *Ibidem, loc.cit*.

[30] Para Flávia Piovesan, "Em tal cenário, as mulheres, as crianças, a população afrodescendente, os migrantes, as pessoas portadoras de deficiência, entre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas na especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o direito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura tratamento especial". Cf. *Ibidem, loc.cit.*

[31] Convém ressaltar que historicamente o esforço internacional das Nações Unidas foi dirigido basicamente à luta contra o racismo e a discriminação racial (incluídas neste caso as manifestações de xenofobia,

compreendida na definição do termo "discriminação racial" proporcionada pelo artigo 1.1 da ICERD). O tratamento da intolerância correlata como objeto de preocupação formal das Nações Unidas teria início com a criação pela Comissão de Direitos Humanos, em 1993, da relatoria especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

[32] Em 1945, dos 51 Estados-membros fundadores, apenas 2 eram africanos (Etiópia e África do Sul) e 8 asiáticos – incluindo o Oriente Médio - (Arábia Saudita, Índia, Irã, Iraque, Líbano, Filipinas, Síria e Turquia). Desses, a África do Sul e a Arábia Saudita se absteriam na votação que aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Tal quadro se alteraria significativamente apenas a partir de 1960.

[33] Cf. Layton, Azza Salama, *International Politics and Civil Rights Policies in the United States: 1941-1960*, Nova York, Cambridge University Press, 2000, p. 23. Na versão em inglês dos trechos citados: "any country whose racial policy is short of equality" e "our emphasis is doubled in the event of treating Negroes on a standard short of human dignity".

[34] Cf. Banton, Michael, *The International Politics of Race*, *Cambridge*, Polity Press, 2002, p. 99. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "as proof that capitalism and racism went hand in hand".

[35] United Nations, Resolution adopted on the report of the first and sixth committee, 44 (I), *Treatment of Indians in the Union of South Africa*, Disponível em: < http://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nro/032/95/img>. Acesso em 23/12/2006. Na versão original, em inglês: "the treatment of Indians in the Union (of South Africa) should be in conformity with the international obligations under the agreement concluded between the two governments and the relevant provisions of the Charter".

[36] Ambos órgãos hoje denominados diferentemente. A Comissão de Direitos Humanos (CDH) foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos. O novo Conselho, instituído em 15/3/2006 por meio da resolução

A/60/251, com o voto de 170 a favor (Brasil), 4 contra (Estados Unidos, Ilhas Marshall, Palau e Israel) e três abstenções (Bielorrússia, Irã e Venezuela), é um órgão subsidiário da Assembléia Geral da ONU, com atribuições e funções ampliadas e diferenciadas em relação à antiga CDH. Sua primeira sessão realizou-se em 19/6/2006 com a participação de 47 membros, dentre os quais o Brasil. Com relação à Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, criada em 1947 na primeira sessão da CDH, teve seu nome alterado pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, em 1999, para Subcomissão sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. A Subcomissão é composta por vinte e seis especialistas, que atuam em sua capacidade pessoal e são eleitos de acordo com o princípio da distribuição geográfica eqüitativa.

[37] Lindgren Alves, José Augusto, *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, Editora FTD, 1997, p.88.

[38] A partir da Declaração Universal de 1948, o princípio da não-discriminação passaria a ser inserido em todos os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, de forma subordinada ou autônoma. Em sua forma subordinada, faz referência à obrigação dos Estados Partes em um tratado em reconhecer e garantir a todos, sem discriminação, os direitos e liberdades previstos especificamente no instrumento respectivo (caso artigo 2.1 do Pacto Internacional sobre os Direitos e Civis e Políticos e do artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Em sua forma autônoma, estabelece o princípio geral de não-discriminação em si mesmo, que não se limita ao âmbito coberto pela declaração ou tratado, mas que cobra sua máxima expressão ao ser aplicado justamente em situações não incluídas no referido instrumento (artigo 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos).

[39] United Nations, General Assembly, *The treatment of people of Indian origin in the Union of South Africa*, Resolution 395 (V), 2/2/1950. Disponível em <htpp://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nro>. Acesso em 23/12/2006

[40] As personalidades escolhidas para compor a comissão (United Nations Commission on the Racial Situation in the Union of South Africa) foram: Ralph Bunche (norte-americano), Hernán Santa Cruz (chileno) e Jaime Torres Bodet (México). A indicação de Ralph Bunche não estava isenta de simbolismo. Renomado acadêmico e intelectual negro, Bunche foi um dos mais importantes funcionários internacionais das Nações Unidas nas suas primeiras décadas de atividades. Em 1950, Ralph Bunche viria a ser agraciado com o prêmio Nobel da Paz por sua atuação como mediador do processo de paz na Palestina. Nos anos 60, teria participação importante no movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos.

[41] United Nations, General Assembly, *The question of race conflict in South Africa resulting from the policies of apartheid of the Government of the Union of South Africa*, resolution 917 (X), 6/12/1955,

[42] Cabe recordar que, no final dos anos 1950, permaneciam sob o domíno colonial britânico Nigéria, Somália, Chipre, Serra Leoa, Kwait, Uganda, Jamaica, Trinidad Tobago, Rodésia do Norte (Zâmbia), Malaui, Barbados, Guiana, Botsuana e Lesoto; a França dominava ainda Benin, Camarões, Chad, Congo-Brazzaville, Costa do Marfim, Gabão, Mairitânia, Níger, Togo, República Centro-Africana e Argélia; a Bélgica mantinha o Congo sob o jugo colonial; e Portugal preservava o controle sobre Guiné Bissau, Cabo Verde, Angola, Moçambique e São Tome e Príncipe. Nos Estados Unidos, a prática do linchamento de negros (4.773 mortos entre 1882 e 1959, segundo dados da Tukesgeee University disponíveis em: http://en.tukesgee.org/wiki/lynching-_in_the_united_states. Acesso em 24/12/06) e as legislações segregacionsitas (*Jim Crow Laws*) permaneceram em vigor ao longo de toda a década de 1950. Data somente de 1964 a aprovação pelo Congresso dos EUA do *Civil Rights Act*, que pôs fim formalmente à discriminação racial em locais públicos e obrigou os empregadores a implementarem políticas igualitárias no campo do emprego.

[43] O historiador Leonard Thomson, em obra clássica sobre o regime do *apartheid*, afirmou que a mitologia política que sustentou o regime

segregacionista tinha como um de seus sustentáculos o princípio de que o povo branco da África do Sul, de religião cristã, possuía um destino e uma missão divina de preservação da distinção entre as raças. Em *The Political Mythology of Apartheid*, New Haven, Yale University Press, 1985, p. 69, Thomson reproduz a seguinte frase, extraída de discurso pronunciado, na década de 1960, pelo Primeiro-Ministro Hendrik Frensch Verwoerd: "Enviamos esta mensagem ao mundo exterior e lhe dizemos … que existe uma maneira de salvar as raças brancas do mundo: que brancos e não-brancos na África possam exercer seus direitos dentro de suas próprias áreas". Na versão em inglês: "We send this message to the outside world and say to them...that there is one way of saving the white races of the world. And that is for the White and non-White in Africa each to exercise his rights within his own areas".

[44] Convém reiterar que, no final dos anos 50, vigiam nos Estados Unidos legislações estaduais racistas e segregacionistas que impunham aos negros a condição de cidadãos de segunda classe. Na África e na Ásia, o colonialismo europeu impedia que milhões de seres humanos desfrutassem de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais plenos.

[45] United Nations, Security Council, Resolution 134 (1960), 1/4/1960. Na versão original: "situation arising out of the large-scale killings of unarmed and peaceful demonstrators against racial discrimination and segregation in the Union of South Africa".

[46] *Ibidem, loc.cit.*

[47] Na escala semântica de valores comuns ao vocabulário diplomático multilateral, "convidar" (*to call upon*) é evidentemente menos incisivo do que "instar" (*to urge*).

[48] International Court of Justice, Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa, Second Phase, Judgement, *ICJ Reports*, 1966, p. 298.

[49] United Nations, General Assembly, Resolution 1761 (XII), *The Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa* , November 6, 1962.

[50] United Nations, Security Council, Resolution 181 (1963), "Questions Relating to the P*olicies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa"*, 7/8/1963,

[51] Segundo David Forsythe, em seus primeiros vinte anos de atividades a Comissão de Direitos Humanos se notabilizaria por seu "fierce commitment to inoffensiveness", em razão de sua composição e pelo fato de os Estados, em plena Guerra Fria, evitarem suscitar questões relacionadas aos direitos humanos. Além disso, os países ocidentais, que controlavam a CDH em seus primeiros anos, demonstravam prudência no tratamento do tema em vista de seu "record on racism and racial discrimination". Cf. Forsythe, David, Human Rights in International Relations, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 69.

[52] Cf . United Nations, Commission on Human Rights, Resolution 1235, 6/6/1967, in Joosten, Veronique, From the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. Disponível em <http://www.law.kluleuven.be/iir/vvn>. Acesso em 24/12/2006. Na versão original: "as exemplified by the policy of apartheid as practiced by the Republic of South Africa and in the territory of South West Africa under the direct responsibility of the United Nations and now illegally occupied by the Government of South Africa.

[53] Cf. Banton, Michael, *International Action Against Racial Discrimination*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 100.

[54] *Ibidem, loc. cit.* Na versão em inglês publicada no livro citado, "No racial discrimination in any form exists or has ever existed in the Argentine Republic, either in the laws or in the practical application thereof, and the constitutional and legal provisions both at the national and provisional levels affirm the absolute equality of all inhabitants; the enjoyment of the rights of citzenship is not based on discrimination of this kind either".

[55] Com relação ao citado artigo 9º da ICERD, este dispõe simplesmente sobre a obrigação dos Estados Partes de submeter à apreciação do Comitê relatórios periódicos sobre a implementação dos dispositivos do tratado.

[56] O preambular quarto da Convenção Internacional dispõe, em seu trecho principal: "Considerando que as Nações Unidas têm condenado o colonialismo e todas as práticas de segregação e discriminação a ele associadas, em qualquer forma e onde quer que existam..." Para diversos Estados, lido em conjugação com o preambular 9º e 10º , o artigo 4º sinalizaria como causas da discriminação racial simplesmente o colonialismo, o *apartheid* e as doutrinas racistas. O CERD trataria de demonstrar a fragilidade de tal interpretação.

[57] Cf. Banton, Michael, *op.cit*. 1999, p. 106. Na versão original: "apparently, states which had ratified the Convention did not need it, wheras those which did need it had chosen not to ratify".

[58] United Nations, Committee on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, General Comments n. 2, 26/2/1972. Na versão em inglês: "whether or not racial discrimination exists in their respective territories".

[59] Cf. United Nations, *op.cit*., 1991, paras 77-8.

[60] Cf. Banton, Michael, *op.cit*. 1999, pp. 121-22. Na versão em inglês: "it had accepted and dispelled the assumption that racial discrimination was something that occurred only in a minority of states".

[61] *Ibidem, loc.cit.* Na versão em inglês: "a substantial body of opinion which regarded action against racial discrimination as one of the priorities of international politics'.

[62] United Nations, General Assembly, *Elimination of All Forms of Discrimination*, Resolution 3379 (XXX), 10/11/1975. Na versão original: "the unholy alliance between South African racism and Zionism".

[63] United Nations, Security Council, Resolution 418 (1977) of 4 November 1977. Disponível em <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/297/01/IMG/NR029701.pdf>. Acesso em 5/12/2007.

[64] As duas primeiras Conferências Mundiais de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial e as três Décadas para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial serão analisadas em outra parte deste capítulo.

[65] United Nations, General Assembly, *Second Decade to Combat and Racial Discrimination*, A/Res/38/14, 22/11/1983.

[66] A primeira Década para a Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial havia sido declarada em 1973.

[67] Banton, Michael, op.cit. 1999, pp.127-139.

[68] Cf. Banton, Michael, 1999, p.127.

[69] United Nations, General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/Conf.157/23, 12/7/1993, II par.19. Na versão em inglês: "a primary objective for the international community".

[70] *Ibidem*, pars 23-4.

[71] O relator especial Mazowiecki submeteu à Comissão de Direitos Humanos dois relatórios. A citação presente neste trabalho refere-se ao segundo, datado de 27/10/1992 e publicado no documento E/CN.4/1992/S-1/9. Na versão em inglês: "ethnic conflict (did) not appear to be a consequence of war, but rather its goal".

[72] Em relação a Ruanda, o genocídio ocorrido no país revelaria a ineficácia dos mecanismos de decisão das Nações Unidas para reagir a tragédia de tamanhas proporções. Em boa medida, a inação da ONU no caso resultou da postura adotada pelos países ocidentais (sobretudo Estados Unidos, França e Reino Unido) no âmbito do Conselho de Segurança da Organização. Em 21 de abril de 1994, às vésperas do início do genocídio, o Conselho viria a aprovar a Resolução 912, que optou pela redução do contingente da Força de Paz em Ruanda (que passaria a contar com menos de 500 homens). Apenas em fins de junho de 2004, o Conselho autorizou tardiamente o uso da força (capítulo VII da Carta da ONU) para conter a extensão do genocídio da minoria tutsi.

[73] Em maio de 1993, o Conselho de Segurança estabeleceu, por meio da Resolução 827, o Tribunal para Crimes de Guerra, com o objetivo de investigar as graves violações ao Direito Internacional Humanitário cometidas no território da antiga Iugoslávia, desde 1991, incluindo assassinato em massa, detenção sistemática e organizada, estupro de mulheres e a prática de "limpeza étnica". Em julho de 1994, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 935, nomeou comissão para investigar as violações dos direitos humanos e do direito humanitário

ocorridas durante a guerra civil em Ruanda. As investigações realizadas conduziram à criação de Tribunal *ad hoc* destinado a julgar os crimes praticados naquele país entre janeiro de dezembro de 1994.

[74] Na verdade, a proposta de estabelecimento de uma corte penal internacional foi formulada inicialmente (no pós-guerra) em 1949 pela Comissão de Direito Internacional da ONU. A aprovação do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional se daria em 17/7/1998. O referido Estatuto tornou-se um instrumento obrigatório no momento de sua ratificação por 60 Estados Parte (abril de 2002). Legalmente, o TPI passou a existir a partir de 1/7/2002.

[75] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Subcommission, E/CN.4/Sub.2/1994/12, 25/7/1994.

[76] Cf. United Nations, General Assembly, *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, A/Res./48/34, 20/12/1993.

[77] Neste caso, havia grande tensão entre representantes do Estado e de um dos grupos étnicos que representava a grande maioria da população na região em questão (etnia albanesa no Kosovo). Cf. Banton, Michael, *op.cit*. 1999, p. 167.

[78] *Ibidem*, p. 166.

[79] Cf. Banton, Michael, *op. cit.*, 2002, pp.53-62.

[80] Exemplo nesse sentido foi a aprovação, em 1997, durante a 70ª sessão da Comissão de Direitos Humanos, de resolução (1997/125) que criticava duramente trecho do relatório anual apresentado pelo Relator Especial (capítulo II intitulado "Islamist and Arab Anti-Semitism"). A inusitada reação da CDH foi provocada pela seguinte frase contida no relatório: "The use of Christian and secular European anti-Semitism motifs in Muslim publications is on the rise, yet at the same time Muslim extremists are putting increasingly to their own religious sources, first and foremost the Qur'an, as a primary anti-Jewish source". A resolução aprovada, sem votação, expressava a "indignation and protest at the content of such an offensive reference to Islam and the Holy Qur'an" e requeria

ao Presidente da CDH que solicitasse ao Relator Especial "to take corrective action in response to the present decision".

[81] Cf. Reddy, E.S., United Nations Against Apartheid: a chronology, United Nations Centre Against Apartheid. Disponível em <http://www.anc.org.za/un/un-chron./html>. Acesso em 26/12/2006. Na versão em inglês: "noted with great satisfaction the establishment of a united, non-racial and democratic South Africa".

[82] Cf. Hirschl, Ran, *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2004, p. 27-29. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "the cornerstone of democracy in South Africa". Quanto às inovações da Constituição final sul-africana, de 1997, em relação à interina, no campo da proteção dos direitos fundamentais, pode ser mencionada a menção ao compromisso do Estado com a adoção de medidas razoáveis para assegurar a provisão de certos direitos sociais.

[83] Ibidem, p. 10. Na versão em inglês: "constitutional revolution".

[84] International Court of Justice, *Reservations to the Convention on Genocide Case*, The Hague, ICJ, 1951, p.23. Na versão em inglês: "manifestly adopted for a purely humanitarian and civilizing purpose".

[85] O artigo IX da Convenção dispõe que as disputas entre Partes contratantes relativas à interpretação, aplicação e cumprimento de seus dispositivos, incluindo as relativas à responsabilidade de um Estado pela prática de genocídio, devem ser submetidas à Corte Internacional de Justiça, "at the request of any of the parties to the dispute". Em 1988, quando de sua ratificação da Convenção, o governo dos Estados Unidos declarou sua reserva em relação a este artigo. Para o governo norte-americano, a submissão à Corte Internacional de Justiça de denúncias de violação da Convenção envolvendo os Estados Unidos depende de seu expresso consentimento. Os governos de Grã-Bretanha, Itália e México, dentre outros, declararam formalmente sua oposição à referida reserva do governo dos Estados Unidos. Cf. United Nations, *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime Genocide*. Disponível em <http://www.ohchr.org/english.countries/ratification>. Acesso em 13/5/2007.

[86] Convém ressaltar que tanto a OIT quanto a UNESCO são agências especializadas das Nações Unidas. Convenções e tratados internacionais aprovados por esses organismos são evidentemente de cumprimento compulsório por parte dos Estados Partes nesses instrumentos. Porém, é possível argumentar que seu peso político é distinto do que caracteriza os instrumentos internacionais aprovados pela Assembléia Geral da ONU, cuja representatividade é universal.

[87] A Convenção 111 da OIT define discriminação como: a) toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou tratamento em matéria de emprego ou profissão; b) qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão, que poderá ser especificada pelo Membro interessado depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando existentes, e outros organismos adequados. Cf. Organização Internacional do Trabalho, Convenção Internacional sobre a Discriminação no Emprego e na Profissão. Disponível em <http://www.ilo.org/public/standard/norm>. Acesso em 14/5/2006.

[88] O Plano de Ação da Conferência Mundial de Durban, em seu artigo 78.e, reitera o apelo das duas conferências anteriores pela ratificação da Convenção número 111 da OIT.

[89] Cf. United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Comments Submitted by the International Labour Office*, E/CN.2/2001/22, 20/3/2001. Desde o fim da Conferência Mundial de Durban até junho de 2007, 19 outros Estados ratificaram a Convenção 111, aumentando expressivamente o número de Estados Parte no instrumento. Cf. Organização Internacional do Trabalho, Convenção Internacional sobre a Discriminação no Emprego e na Profissão. Disponível em http://www.ilo.org/public/standard/norm. Acesso em 14/6/2007.

[90] Problemas decorrentes em boa parte da resistência dos Estados em informar em detalhes sobre a aplicação da Convenção em seus territórios. Muitos Estados criticavam o fato de terem de reportar sobre temas coincidentes tanto ao comitê de monitoramento da Convenção da UNESCO quanto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Apenas em 2004 as regras (*guidelines*) para a elaboração dos relatórios da Convenção da UNESCO foram racionalizadas pelo Comitê sobre Convenções e Recomendações daquela agência da ONU com base em regras definidas pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A intenção da UNESCO foi integrar e harmonizar as obrigações dos Estados Partes na Convenção de 1960 e no Pacto Internacional de elaborar relatórios para os dois mecanismos de monitoramento.

[91] O México foi o único Estado a abster-se na votação que aprovou a Convenção. No entanto, no mesmo dia, durante outra sessão da Assembléia Geral da ONU, o representante mexicano, havendo recebido novas instruções, interveio para solicitar a mudança do voto de seu país de abstenção para favorável ao texto da nova convenção.

[92] O Brasil ratificou a ICERD em 27/3/1968.

[93] A falta de unidade dos preâmbulos é uma característica comum de diversos tratados. Em geral, o preâmbulo de tratados internacionais é a parte em que são introduzidos seus antecedentes e propósitos. Algumas vezes, o preâmbulo de um tratado internacional contém essencialmente declarações de natureza política. Pode conter elementos que um Estado negociador não logrou incluir no corpo do tratado, embora muitas vezes numa versão diluída. O preâmbulo costuma ser ainda um repositório conveniente de princípios e propósitos que se perderam ao longo do processo negociador.

[94] Conforme publicado no Diário Oficial de 10 de dezembro de 1969, juntamente com o Decreto 65.810, de 8 de dezembro de 1969, que a promulgou.

[95] Também denominados fundamentos para a discriminação (*grounds for discrimination*).

[96] Exemplo concreto de discriminação indireta pode ser extraído da jurisprudência da Corte Européia de Direitos Humanos. Em sentença sobre o caso Thlimennous v. Grécia, de 6/3/2000, a Corte entendeu que o direito de não ser discriminado em relação a direitos e liberdades previstos no artigo 14 da Convenção Européia sobre Direitos Humanos é violado quando Estados Partes, sem um objetivo e uma justificativa razoável, deixam de tratar diferentemente pessoas cujas situações são siginificativamente diferentes. Embora o caso tratasse de discriminação e liberdade de consciência, a decisão do Corte é especialmente relevante para o caso de minorias, sobre as quais leis gerais podem produzir efeitos nocivos desproporcionais. A Comissão para a Igualdade Racial da Grã-Bretanha (*Commission for Racial Equality*), inspirada na *Race Directive* 2000/43, do Conselho da Europa, tem entendido que discriminação racial indireta ocorre sempre que um requisito ou condição (legal ou não) aplicável a todos indistintamente: a) não pode ser atendido por segmento expressivo de pessoas pertencentes a grupo racial específico (em geral minoritário); b) não pode ser justificado com base em fundamentos não-raciais. Para a Comissão britânica, um dos exemplos nesse sentido seria a proibição de que empregados do sexo masculino cubram a cabeça ou os cabelos com algum tecido ou objeto, o que excluiria homens sikhs que usem turbante ou judeus que usem *kippah*. Informações disponíveis em: <http://www.echr.coe.int/echr/en/header/case-law/hudoc>. Acesso em 20/3/2007.

[97] Lerner, Natan. *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,* Alphen aan den Rijn, The Netherlands, Sijthoff and Noordhoff, 1980, p. 28.

[98] United Nations, CERD, *General Recommendation no 15,* "Organized violence based on ethnic origin", 23/03/93, A/48/18.

[99] United Nations, CERD, *General Recommendation no 26,* Article 6 of the Convention, 24/3/2000, A/55/18, Annex V.

[100] A decisão de permitir a presença de representantes dos Estados Partes na discussão sobre seus relatórios foi tomada apenas após recomendação expressa da Assembléia Geral (A/Res/2783 –XXXI-, de

6/12/1971, Rule 64). Somente após essa decisão foi possível estabelecer diálogo construtivo entre peritos e representantes dos Estados Partes. Logo, esta deve ser considerada uma das principais inovações dos métodos de trabalho do Comitê. Com relação ao sistema de relatores por países, sua introdução data de 1988 e representou outra alteração importante nos procedimentos do CERD. Em seu relatório anual de 1988, parágrafos 21 e 24.b, o Comitê descreve as responsabilidades do relator como sendo a de preparar "a thorough study and evaluation of each State report, to prepare a comprehensive list of questions to put to the representatives of the reporting State and to lead the discussion in the Committee" (CERD, *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, 12/8/1988, A/43/18). Com respeito à fonte da qual os peritos podem se valer na elaboração de seus comentários, por muitos anos o CERD não aceitou que fossem utilizados dados provenientes de organizações não-governamentais ou órgãos da imprensa. Essa política, contudo, foi alterada a exemplo do que viria a ocorrer com outros *treaty bodies* (Human Rights Committee (ed.), *Manual on Human Rights Reporting*, 1991, p. 121). Com respeito ao tema das Observações Finais (*Concluding Observations*), o Comitê decidiu, em março de 1991, em sua 39ª sessão, que, com a indicação de relatores de países, era possível aprofundar a consideração dos relatórios por meio da adoção de uma declaração final que expressasse a opinião coletiva dos peritos. A partir de 1992, iniciou-se a prática de elaboração dessas Observações Finais sobre cada relatório periódico (ou inicial) apresentado por Estados Partes. Sobre os medidas a adotar em caso de atraso na entrega de relatórios, o CERD decidiu, na mesma 39ª sessão, que, na hipótese de atrasos por tempo excessivo, seriam considerados como válidos os últimos relatórios apresentados pelo Estado concernido. Atualmente, o CERD adota o procedimento de notificar previamente o governo atrasado na entrega de relatório periódico sobre sua intenção de analisar a a situação desse Estado-parte em sessão específica. Na hipótese de silêncio do Estado, o CERD pode proceder à análise da situação do país com

base em dados provenientes de variadas fontes, incluindo órgãos e agências das Nações Unidas e ONGs.

[101] Cf. Buergenthal, Thomas, Implementing the UN-Racial Convention, *Texas International Law Journal* n. 187, 1977, p. 202 et seq.

[102] Ao permitir que indivíduos e grupos possam encaminhar comunicações ao órgão de monitoramento da ICERD, a Convenção distingue-se do Protocolo Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Protocolo Adicional à Convenção Internacional contra a Tortura, que apenas admitem queixas advindas de indivíduos que aleguem a condição de vítimas. Posteriormente, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher adotaria, em seu artigo 2º, o mesmo procedimento da ICERD, ampliando-o ao admitir expressamente que não apenas os indivíduos e grupos que aleguem ser vítimas de discriminação apresentem queixas ao treaty body concernido, mas também indivíduos ou grupos que representem alegadas vítimas. O Brasil assinou esse protocolo em 13/3/2001 e o promulgou em 28/9/2002.

[103] United Nations, CERD, *Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination,* 1993, A/48/18/6.

[104] Cf. Van Boven, T., Prevention, Early-Warning and Urgent Procedures: A New Approach by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. In E. Denters, N. Schrijver (ed.), *Reflections on InternationalLaw from the Low Countries*, The Hague, 1998, p. 165 et seq. Aos Estados listados na obra citada somaram-se ainda outros citados na página do CERD. Disponível em <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.html>. Acesso em 15/5/2007.

[105] Ministério das Relações Exteriores, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão e Ministério das Relações Exteriores, 1995, pp. 212-213.

[106] Na verdade, juntamente com o Brasil oito outros Estados assinaram a Convenção na mesma data: Bielorrússia, República Centro-Africana, Filipinas, Grécia, Israel, Polônia, Ucarânia e União Soviética.

[107] United Nations, CERD/C/R.3/Add.11, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil*, 18/3/1970, p. 1. Na versão original, em inglês, "I have the honour to inform you that since racial discrimination does not exist in Brazil, the Brazilian Government has no necessity to take sporadic measures of legislative, juridical and administrative nature in order to assure equality of races".

[108] United Nations, CERD/C/R.3/Add.48, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazi*", 15 de julho de 1971, p.1. Na versão em inglês, "The racial integration in Brazil, which is the result of four centuries of our national development, provides the contemporary world with an experience in harmonious racial living hat is unfortunately uncommon in other areas. This integration has not stemmed from laws stipulating that we are one people, but from a natural process spontaneously achieved".

[109] United Nations, CERD/C/R.30/Add.7, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil – Second Periodic Reports of States Due in 1972*, 7/21972, p. 2. Na versão em inglês: "The climate of peaceful and friendly interracial relations that is one of the outstanding features of Brazilian culture has not only been maintained but also has been improved upon during the last biennium. There is no racial privilege nor any sentiment of isolation or frustration on the part of the Brazilian citizens because of skin colouring or other racial reasons".

[110] Ibidem. Na versão em inglês: "It is impossible to provide statistical data on the racial composition of the Brazilian population, since the last censuses, including that taken in 1970, did not ask for indications as to race, considered useless and meaningless. In the context of the Brazilian conscience and culture, nor do Brazilian identification cards or passports provide information as to the colour of their bearers".

[111] United Nations, CERD/C/R.70/Add.10, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil – Third Periodic Reports of States Due in 1974*, 20/3/1974.

Na versão em inglês: "As far as racial discrimination is concerned, there have been no innovations in the Brazilian situation to justify the presentation of a new report. The Brazilian Government therefore takes this opportunity to reaffirm the validity of the information on the subject previously supplied".

[112] United Nations, CERD/C/R.20/Add.14, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil – Fifth Periodic Reports of States Due in 1978*, 15/3/1978, p.p 1-2. Na versão em inglês: "The last comprehensive studies presented to the Secretariat in 1974 contain the description of a situation that holds good today. There has been no hange ever since. Finally regarding administrative and legal procedures complying with article 4(b) of the International Convention, Brazilian law is particuary stringent, defining as a crime against national security any incitement to racial hatred and discrimination, providing to offendes sentences of 10 to 20 years in prison (artile 39, VI, Law of National Security)".

[113] United Nations, CERD/C/66/Add.1, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil – Sixth Periodic Reports of States Due in 1980*, 6/11/ 1979.

[114] United Nations, CERD/C/91/Add.25, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil – Seventh Periodic Reports of States Due in 1982*, 18/ 10/1982, p. 2.

[115] United Nations, CERD/C/149/Add.3, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 9 of the Convention – Brazil – Seventh Periodic Reports of States Due in 1986*, 12/5/1986, p. 3. Na versão em inglês: "might be deeply modified as a result of the measures that have been taken since Marh 1985 by the Brazilian Government with a view to providing the country with a new legal and institutional framework. The most important of theses measures is the election, in November 1986, of a Constituent Assembly, entrusted with the task of drafting a new Federal Constitution".

[116] Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores, *Décimo Relatório Periódico Relativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, Brasília, FUNAG, 1996, p.8.

[117] *Ibidem*, pp. 36-37.

[118] United Nations, General Assembly, Resolution 3057 (XXVIII), "Decade for Action to Combat Racism and Racial Discrimination", 2/11/1973. Na versão em inglês: "which in our time represent serious obstacles to further progress and to the strengthening of international peace and security".

[119] *Ibidem*, Anexo, item 5. Em inglês: "more than ever".

[120] Ibidem, Anexo, parágrafo 13.

[121] Em 1978, a ONU contava com 151 Estados-membros.

[122] United Nations, General Assembly, *The Declarations and Programs of Action adopted by the First (1978) and the Second (1983) World Conferences to Combat Racism and Racial Discrimination*, E/CN.4/1999/WG.1BP.1, 9/3/1999, Declaração, par.5. Em inglês: "an affront to the dignity of mankind".

[123] *Ibidem*, *loc.cit*., par. 18. Em inglês: "the Zionist state of Israel and the racist regime of South Africa".

[124] Em 1983, as Nações Unidas contava com 158 Estados-membros.

[125] Cf. Banton, Michael, *op.cit*. 1999, p. 30. A política do engajamento construtivo (*constructive engagement*) dos Estados Unidos em relação à África do Sul, concebida e implementada por Chester Crocker, Subsecretário de Estado para Assuntos Africanos durante a Administração do Presidente Ronald Reagan, alcançara notoriedade com a publicação de artigo intitulado *South Africa: Strategy for Change* na edição do inverno de 1980/1981 da revista *Foreign Affairs*. No ensaio, Chester Crocker criticava duramente a política externa do governo Jimmy Carter para a África do Sul, marcada por explícita condenação ao regime segregacionista de Pretória. Para Crocker, os Estados Unidos precisavam reconhecer os limites de sua influência sobre a evolução dos fatos políticos na África do Sul e explorar as possibilidades de diálogo

"construtivo" com o Governo de Pretória, com vistas à aceleração do processo de transição política pacífica naquele país. Em sua visão, os Estados Unidos possuíam interesse específico na transformação do regime político sul-africano em uma democracia não-racial. O fracasso dessa transformação era vista por Crocker como uma ameaça aos valores e interesses dos Estados Unidos. Sobre as bases da política de *constructive engagement*, cf. Crocker, Chester, Southern Africa: Eight Years Later, *Foreign Affairs*, Fall 1989.

[126] A delegação do Brasil integraria o Comitê de Redação da Conferência Mundial, composto ainda por Bulgária, França, Índia, Iraque, México, Países Baixos, Tanzânia e União Soviética.

[127] Ministério das Relações Exteriores, Relatório da Delegação Brasileira à II Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, mimeo, s.d..

[128] Embora não seja um dos objetivos deste trabalho analisar a atuação diplomática brasileira contra o racismo e a discriminação racial no âmbito da ONU, no período anterior à preparação e realização da Conferência Mundial de Durban, o autor considerou oportuno tecer algumas considerações gerais sobre a participação do Brasil na II Conferência Mundial realizada em Genebra (cujos resultados foram mais expressivos do que os da I Conferência). A ênfase da participação brasileira esteve centrada na condenação do *apartheid*, em harmonia com a postura crítica da diplomacia brasileira em relação à política racial sul-africana. Segundo Pio Penna Filho, com o avanço e a consolidação da política externa africana do governo brasileiro, sobretudo a partir de meados da década de 1970, o Brasil passou a intensificar ao máximo sua "contundente crítica à discriminação racial práticada na África do Sul, feita em todas as oportunidades que se apresentaram, principalmente nas declarações conjuntas elaboradas durante os contatos com os países africanos e nos debates ocorridos nas Nações Unidas". Dentre as medidas concretas adotadas pelo Estado brasileiro que retratavam a intenção de afastar-se do governo da África do Sul, em virtude da política segregacionista, poderiam ser ressaltas: a) o desestímulo ao comércio

bilateral; b) a restrição à concessão de vistos para a entrada no Brasil de personalidades, desportistas, artistas e empresários sul-africanos; c) o monitoramento dos investimentos sul-africanos no Brasil; d) a redução ao máximo dos contatos bilaterais culturais e desportivos; e) o estrito controle de sobre as exportações de armas para aquele país; f) o desestímulo à cooperação técnica; e g) a intensificação da crítica, no âmbito da ONU, contra o *apartheid* e a ocupação ilegal do Sudoeste Africano (Namíbia). Cf. Penna Filho, Pio, África do Sul e Brasil: Diplomacia e Comércio (1918-2000), Brasília, Revista Brasileira de Política Internacional, número 44, 2001, p. 82-88.

[129] Cf. Banton, Michael, *op.cit.*, 1999, p. 28-34.

[130] A qualificação da Primeira Conferência Mundial contra o Racismo como um fracasso é freqüentemente formulada pelos países da Europa Ocidental, pelos Estados Unidos e pelo Canadá, cujas delegações abandonaram o evento em função sobretudo da linguagem utilizada em referência a Israel e ao conflito no Oriente Médio. O sociólogo e ex-perito do CERD Michael Banton defende a mesma posição. Cf. Michael Banton, op. cit. 2002.

[131] United Nations, General Assembly, *The Declarations and Programs of Action adopted by the First (1978) and the Second (1983) World Conferences to Combat Racism and Racial Discrimination*, E/CN.4/1999/WG.1BP.1, 9/3/1999, par. 55.

[132] Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993. In Lindgren Alves, José Augusto.op. cit., 2001, p. 133.

[133] Cf. United Nations, General Assembly, *Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination*, A/Res/48/91, 16/2/1994, oitavo parágrafo preambular.

[134] Cf. United Nations, Economic and Social Council, *Social and Human Rights Questions: Implementation of the Programme of Action for the third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination*, E/1999/61, 1/6/1999.

[135] United Nations, Commission on Human Rights, *World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action*, Resolution 2003/30, 23/4/2003. Na versão original, em inglês dos trechos reproduzidos: "with great concern" e "despite the many efforts of the international community, the objectives of the Third Decade have largely not been achieved".

[136] As principais contradições e ambigüidades da ação histórica das Nações Unidas contra o racismo podem ser identificadas nas posturas assumidas por boa parte dos países ocidentais nas décadas de 1950 e 1960 nos planos internacional e doméstico (ou de sua jurisdição interna). Por um lado, os governos da Europa Ocidental apoiaram a elaboração de instrumentos de proteção geral e especial de proteção dos direitos humanos que condenaram expressamente manifestações discriminatórias fundadas em raça, cor e outros critérios. Por outro lado, o discurso externo desses governos confrontava-se de forma flagrante com o quadro interno de injustiça e discriminação racial vigente nos Estados Unidos e nas colônias e possessões européias na África e na Ásia. Posteriormente, sobretudo na década de 70, o esforço internacional contra o *apartheid* viu-se comprometido pela atitude muitas vezes hesitante e silenciosa de parte do Ocidente à aplicação da política do *apartheid* pelo regime sul-africano.

[137] Em outras palavras, até o final dos anos 80, a maioria dos Estados aderia a Convenções sobre direitos humanos com o objetivo de "patrulhar" outros Estados, e não necessariamente de promover grandes mudanças no plano interno. Em reflexão sobre o assunto, Oona Hathaway observou que os tratados de proteção dos direitos humanos não produziriam efeito direto, mensurável e positivo sobre as práticas dos Estados que os ratificam. Segundo estudo conduzido pela autora sobre o comportamento de 166 Estados que ratificaram instrumentos de proteção dos direitos humanos entre 1960 e 1999, muitos desses Estados teriam piorado seu desempenho e agravado as violações dos direitos humanos

dos indivídios submetidos à sua jurisdição. Para Hathaway, os fatos revelados por seu estudo não deveriam conduzir à conclusão superficial e precipitada de que os tratados de proteção dos direitos humanos agravariam o quadro de respeito a tais direitos. Para a autora, é possível que tratados de direitos humanos produzam efeitos positivos a longo prazo sobre os Estados que os ratificam ao gerar compromissos públicos dos quais a sociedade civil e os órgãos internacionais de monitoramento podem valer-se como instrumento de pressão por mudanças. Cf. Hathaway, Oona, Do Human Rights Treaties Make a Difference?, Yale, *The Yale Law Journal*, 26/4/2002, volume 111, p. 1935-2042.

[138] O artigo 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos dispõe: "Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, à igual proteção da lei. A este respeito a lei deverá proibir qualquer discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e efetiva contra a discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição". Na versão em inglês: "All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status". Cf. United Nations, *A compilation of International Instruments*, Nova York, 1994, p. 30.

[139] Segundo Banton, um dos erros derivados da Convenção Internacional de 1965 tem sido a crença de que o racismo e a discriminação racial constituem uma unidade ontológica, uma forma distinta e patológica de comportamento. Nas palavras do sociólogo inglês, "The contrast with conceptions of crime is helpful because most commentators would maintain that there are many forms of crime, committed for varied reasons, and that what causes them to be associated is the action of legislatures in criminalizing certain actions and providing for the punishment of the perpetrators. Just as crime is diverse and normal, so is discrimination.

Humans can act in discriminatory way on grounds of sex, religion, age, disability and other recognized social attributes just as they can on grounds of race. Like crime, discrimination is defined not by its presumed nature but by the manner of its prohibition". Para Michael Banton, esta teria sido a redação "lógica" da ICERD, pois apresentaria a discriminação racial não como uma patologia social, mas como uma manifestação social de caráter universal, a qual, embora não "eliminável" pela ação dos Estados, demandaria destes ações no sentido preveni-las, reduzi-las e sancioná-las. Cf Banton, Michael, op.cit. *2002,* pp. 44-45.

[140] United Nations, *The United Nations Against Apartheid: 1948-1994*, Nova York, United Nations Publications, 1995, p.320. Na versão original em inglês: "It was of great importance to the universal efficacy of, and respect for, the Declaration of Human Rights and the Charter of the United Nations that the United Nations should have spurned the pleas of the apartheid regime that the gross violations of human rights in South Africa was a domestic matter of no legal or legitimate concern to the world body".

[141] Robinson, Mary, Preface, *United to Combat Racism*, Paris, UNESCO, 2001, p.v. Na versão em inglês: "the springboard for extreme nationalism and racial ethnic intolerance".

[142] *Ibidem*, *loc.cit*. Na versão em inglês: "bring home the reality of racism in our societies, renew our determination to implement internationally agreed standards against racism and discrimination, reinforce national human rights institutions, and find meaningful remedies for the victims of racism".

[143] United Nations, General Assembly, Res. 52/111, *Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, and the convening of a world conference on racism, racial discrimination, xenophobia and intolerance*, A/52/642, 12/12/1997, par. 28. Na versão em inglês: "to review the political, historic, economic, social, cultural and other factors leading to racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".

[144] Os objetivos principais da Conferência Mundial de Durban, segundo o parágrafo 28 da resolução 52/111 (*Ibidem, loc.cit*.) eram os seguintes: a) revisar os progressos alcançados na luta contra o racismo, a

discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, particularmente desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos; b) considerar possibilidades e meios de melhor assegurar a aplicação dos padrões existentes e a implementação dos instrumentos existentes de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata; c) aumentar o nível de consciência sobre os males do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância correlata; d) formular recomendações concretas sobre meios de aumentar a eficácia das atividades e mecanismos das Nações Unidas por meio de programas destinados ao combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata; e) revisar os fatores políticos, históricos, econômicos, sociais, culturais e outros que conduzem ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata; f) formular recomendações concretas para a adoção de medidas positivas (*action-oriented*) nacionais, regionais e internacionais destinadas à luta contra todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata; g) elaborar recomendações concretas para assegurar que as Nações Unidas tenham recursos financeiros necessários para suas ações nessa área. Em análise sobre os objetivos definidos pela resolução da Assembléia Geral, José Augusto Lindgren Alves observou que a proposta original da Subcomissão (1994) de convocação da Conferência entendia o evento como algo dedicado aos problemas do presente, "herdados ou não do passado, voltado para o futuro". Porém, da maneira aprovada pela Assembléia Geral, abrangendo todas as discriminações existentes (literal 'f'), assim como cobranças pelos males do passado (literal 'e'), a Conferência "se tornava ambiciosa demais". Cf. Lindgren Alves, José Augusto, *op. cit*. 2005, p.120.

[145] *Ibidem*, *op. cit*. p. 119. No caso, refere-se Lindgren Alves à tendência dos países desenvolvidos, no pós-Guerra Fria, de atribuir todas as mazelas do planeta aos países pobres ou em desenvolvimento. Essa atitude foi flagrante nas conferências mundiais sobre temas sociais da década de 1990. Cf. Lindgren Alves, José Augusto, op.cit., 2001.

[146] Não se tratará neste trabalho dos resultados da chamada "Consulta de Bellagio", organizada por Gay McDougall, então membro do CERD e diretora-executiva da ONG Human Rights Law Group, com o apoio da Fundação Rockfeller, em janeiro de 2000, com o objetivo de formular recomendações ao Comitê Preparatório da Conferência Mundial. O encontro, ocorrido meses antes da primeira reunião do Comitê Preparatório, reuniu especialistas de diversas partes do mundo. Ao contrário dos resultados das reuniões de especialistas e dos encontros preparatórios regionais, as contribuições da Consulta não viriam a constituir elemento importante no processo de elaboração da primeira versão da Declaração e Plano de Ação da Conferência Mundial de Durban, em razão possivelmente do fato de o evento não haver sido organizado por iniciativa da Secretaria-Geral da Conferência.

[147] Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, Nova York, Avon Books Inc., 1992. Na verdade, a tese central do livro havia sido exposta em ensaio publicado na revista *The National Interest*, no verão de 1989, sob o título The End of History?. Naquela versão: "the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government".

[148] A Resolução 1994/2 foi intitulada "Uma Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial ou Étnica, a Xenofobia e Outras Formas Contemporâneas Correlatas de Intolerância".

[149] O artigo 1.2 da Carta da ONU dispõe, entre os propósitos das Nações Unidas: "Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal".

[150] Samuel Huntington publicou, em 1996, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nova York, Simon & Schuster, 1996. As idéias centrais da obra, no entanto, foram divulgadas em ensaio publicado na revista *Foreign Affaris*, no verão de 1993, sob o título The Clash of Civilizations?. Em 2004, publicaria outro polêmico ensaio no qual afirmava que a migração contínua de hispânicos para os Estados

Unidos ameaça a cultura e o estilo de vida norte-americano. Segundo Huntington, a maior parte dos americanos considera os valores da ética protestante como parte essencial de sua identidade nacional. Esse credo estaria ameaçado pelo multiculturalismo e pela diversidade, que desafiam a identidade nacional do país. Cf. Huntington, Samuel, Who are we?, Cultural Core of American National Identity, Nova York, Simon & Schuster, 2004.

[151] Cf. United Nations, General Assembly, *Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Intolerance*, A/55/304, 19/8/2000, par.2. Na versão em inglês: "misuse of print, audio-visual, and electronic media and new communication technologies, including the internet, to incite violence motivated by racial hatred".

[152] Os dados relativos a todos os seminários de especialistas convocados pelas Nações Unidas no âmbito do processo preparatório para a Conferência Mundial de Durban foram extraídos da página <http://www.hri.ca/racism/official>. Acesso em 6 e 7 de janeiro de 2007.

[153] United Nations, World Conference Against Racism, *Report of the Central and Eastern European Regional Seminar of Experts on the Protection of Minorities and Other Vulnerable Groups*, A/Conf.189/PC.2/2, 14/8/2000, par. 65. Na versão em inglês da frase do especialista Kontanty Cebert: "exacerbation of nationalist and ethnic exclusivism movements in different countires of the mentioned region".

[154] Cf. Telegrama número 814 (reservado), de Brasemb Santiago, datado de 07/11/2000.

[155] *Ibidem*, doc. cit., par. 7.

[156] Cf. European Conference Against Racism, Report of Working Groups. Disponível em <http://www.coe.int.t/e/human_rights/ecri>. Acesso em 7/1/2007. *Conclusions and Recommendations of the European Conference Against Racism*, Council of Europe, par. 1.

[157] *Ibidem*, par. 15. Na versão em inglês: 'to whom residency has been granted – taking account of length of residence".

[158] Ibidem, par. 56

[159] Nos trabalhos das Nações Unidas, os países costumam dividir-se extra-oficialmente em cinco grupos regionais: Grupo da Europa Ocidental e Outros (WEOG), Grupo da Europa do Leste, Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC), Grupo Asiático e Grupo Africano. O WEOG compreende os países da Europa Ocidental, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. A participação dos Estados Unidos e do Canadá na Conferência de Santiago adicionou elemento de tensão no processo negociador de diversos temas. Prova disso foi a confidência do Chefe da delegação de Cuba ao Embaixador Gilberto Saboia de que seu governo estava disposto a adotar atitude negociadora menos flexível em Santiago, em virtude da participação desses países norte-americanos no encontro. Cf. Telegrama número 921 (reservado), da Embaixada em Santiago, datado de 8/12/2000, par. 2.

[160] É oportuno observar que a influência mais significativa das organizações não-governamentais no processo negociador levado a cabo em Santiago não resultou do documento final produzido na "Conferência dos Cidadãos das Américas", mas sim do trabalho de *lobby* e interlocução com as diversas delegações dos Estados nas salas ou antesalas em que a Declaração e o Plano de Ação eram negociados. Somente os representantes de entidades da sociedade civil que possuíam pontos claros e específicos a defender foram capazes de influenciar a linguagem dos textos sob negociação. Diversas entidades da sociedade civil brasileira incluíram-se nesse grupo restrito de ONGs que, por haverem identificado previamente suas prioridades, posições e propostas, lograram manter diálogos mais efetivos com as delegações oficiais e influenciar o conteúdo de decisões do fórum intergovernamental.

[161] As "outras vítimas" identificadas na Declaração foram os "mestiços", refugiados, pessoas deslocadas internamente, judeus, árabes, muçulmanos, ciganos e asiáticos. Há ainda referência às vítimas de discriminação múltipla ou agravada, conjunto que inclui mulheres, crianças, pessoas afetadas pelo vírus HIV e pobres. Em relação à inclusão da população mestiça, defendida por alguns Estados caribenhos e sul-

americanos (em especial a Venezuela), representantes dos povos indígenas e das populações afrodescendentes consideram-na um retrocesso político, uma vez que vários governos da região costumavam exaltar as virtudes da mestiçagem como prova da inexistência de racismo em suas sociedades.

[162] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Preparatory Regional Conferences, *Santiago Declaration e Program of Aciion*. A/Conf.189/PC.2/7, 24/4/2001, p. 53. Na versão em inglês: 'it is inappropriate to apply a modern concept of international law to acts which took place centuries ago".

[163] *Ibidem*, p. 5. Na versão em inglês: 'that today could constitute crimes against humanity".

[164] Cabe observar que os os governos do Peru e do Equador haviam igualmente apresentado candidaturas para compor a Mesa da Conferência. Como a intenção do governo chileno era a de nomear apenas três vice-presidentes, de acordo com critério de representação sub-regional (América do Norte, Caribe e América do Sul), a candidatura brasileira via-se ameaçada pelas de Peru e Equador. No entanto, o governo do Chile, além de não se opor à candidatura brasileira, manifestara o interesse de que o Brasil coordenasse as discussões sobre um dos temas mais polêmicos do encontro regional: a questão das reparações às vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

[165] Cf. Despacho Telegráfico número 485, de 30/11/2000, para a Embaixada em Santiago.

[166] *Ibidem*, par. 3.

[167] *Ibidem,* par. 4a.

[168] *Ibidem*, par. 4b. A terminologia utilizada pelos documentos finais da Conferência Regional das Américas viria a ser "afrodescendentes" ou, em inglês, "people of African descent". No caso da referência aos povos originários das Américas, a Declaração e Plano de Ação de Santiago consagrou, conforme assinalado anteriormente, o uso da expressão

"povos indígenas", associada a uma cláusula de salvaguarda que qualificou o termo, o que, ainda assim, viria a constituir um dos avanços conceituais do documento. A delegação brasileira viria a apoiar a utilização nos documentos finais de ambas expressões (afrodescendentes e povos indígenas). No caso da utilização de "povos indígenas", a posição oficial brasileira viria a evoluir ao longo do processo de negociação. O diálogo fluido sobre o tema entre representantes dos povos indígenas e membros da delegação contribuiu para a consolidação dessa posição. Em entrevista concedida ao autor deste trabalho, o Embaixador Gilberto Saboia afirmou que a posição assumida por delegações de países andinos e caribenhos sobre o uso da expressão povos indígenas viria a influenciar igualmente a posição da delegação brasileira sobre o tema.

[169] *Ibidem*, par. 4d.

[170] *Ibidem*, loc.cit.

[171] *Ibidem*, par.4e.

[172] Cf. United Nations, World Conference Against Racism, *Report of the Regional Conference for Africa* (Dakar, 22-24 January 2001), A/Conf.189/PC.2/8, 27/3/2001, Declaração, par. 5. Na versão original em inglês: "deeply rooted national and international dimensions".

[173] *Ibidem*, Declaração, par. 6. Na versão original em inglês: "violations of human rights, including discrimination based on ethnic or national origin and lack of democratic, inclusive and participatory governance".

[174] Ibidem, par. 9. Na versão em inglês: "namely the slave trade, all forms of exploitation, colonialism and apartheid".

[175] *Ibidem*, Declaração par. Na versão em inglês: "an explicit apology by the former colonial Powers".

[176] *Ibidem*, Plano de Ação, par. 1. Em inglês: "composed of five eminent persons from the different regions, appointed by the United Nations Secretary-General".

[177] Ibidem, par. 4. Na versão em inglês: "in a practical and result-oriented manner".

[178] Cf. *Ibidem*, par. 6.

[179] A participação de Israel no encontro não foi autorizada pelo Grupo Asiático.

[180] O Centro Simon Wiesenthal e a Comunidade Internacional Baha'i, duas ONGs acreditadas junto ao ECOSOC, não lograram participar das atividades da Conferência Asiática, em virtude de alegadas "dificuldades técnicas e procedimentais" das autoridades iranianas, organizadoras do evento regional. A Alta Comissionada para os Direitos Humanos das Nações Unidas lamentou publicamente o ocorrido e reiterou o apoio das Nações Unidas à participação de todas as ONGs acreditadas no processo preparatório e na Conferência Mundial. Cf. Office of the High Commissioner on Human Rights, Press Release RD/907, 21/2/2001. Disponível em <http://www.um.org/news/press/docs/2001>. Acesso em 11/1/2007.

[181] Cf. Human Rights Watch, Caste: Asia's Hidden Apartheid. Disponível em: <http://www.hrw.org/campaign/caste>. Acesso em 11/1/2007.

[182] Em linguagem diplomática multilateral, tal procedimento significa a inexistência de acordo consensual em relação à expressão reproduzida entre colchetes.

[183] United Nations, General Assembly, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intelerance, *Report of the Preparatory Committee on its First Session*, A/Conf.189/PC.1/21, 16/6/2000, par. 30. Na versão em inglês, "Delegations of the Western Group and others accept point 4 with the word 'compensatory' in square brackets on the basis that, in this context, and in the light of further discussions, they have the right to revisit this point".

[184] *Ibidem, loc. cit*. Na versão em inglês: "With regard to the brackets placed around the word 'compensatory' in theme number 4, the African Group does not agree that the brackets are necessary, in the light of relevant international human rights instruments and resolutions of the Commission on Human Rights, including those of its fifty-sixth session. However, the African Group agreed to the placement of the brackets around the word in order to facilitate the adoption of the themes for the World Conference. It is underscored that at the meetings of the inter-

sessional working group and the preparatory processes for the Conference, the African Group and other delegations will continue to discuss and support the inclusion of the word 'compensatory' as part of theme number 4. The African Group reaffirms the conclusion that the brackets thus placed around the word will not in any way re-open any discussion on any part of theme number 4, except the bracketed word".

[185] *Ibidem*, par. 5.

[186] Cf. Despacho Telegráfico número 444 da Secretaria de Estado para Missão junto às Nações Unidas, em Genebra, datado de 10/5/2001, par. 6.

[187] *Ibidem*, par. 7.

[188] *Ibidem*, par. 8. O Comitê Nacional Preparatório deixou evidenciado, desde o primeiro momento, que um dos elementos centrais da atuação da delegação brasileira deveria ser a denúncia da situação de discrimiminação racial que vitimava os afrodescendentes e a busca de respostas eficazes para a superação desse quadro. Em parte específica desse trabalho será analisada em detalhes a atuação do Comitê Nacional Preparatório e suas posições sobre alguns dos principais temas da futura Conferência Mundial.

[189] Despacho Telegráfico número 487 da Secretaria de Estado para a Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 25/5/2001, par. 8.

[190] *Ibidem*, *loc. cit*.

[191] Ibidem, par. 10.

[192] *Ibidem*, *loc. cit*.

[193] *Ibidem*, par. 12. Além disso, o referido despacho telegráfico recordou que, durante seminário sobre o tema do Holocausto, realizado em Estocolomo, em 2001, foi consagrado o entendimento de que o significado universal do tema "opõe-se a teses revisionistas e inspira com suas lições a atenção da comunidade internacional para as questões do genocídio, da limpeza étnica, do racismo, do anti-semitismo e da xenofobia".

[194] *Ibidem*, par. 13.

[195] Despacho Telegráfico número 488 (reservado) para a Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 25/5/2001, par. 4.

[196] *Ibidem*, par. 7.

[197] *Ibidem*, par. 16. A referida resolução foi aprovada por 28 votos a favor (Brasil), 15 contra e 9 abstenções. Dentre os trechos da resolução reproduzidos pelo despacho telegráfico de instruções, como orientação dirigida à delegação brasileira, podem ser mencionados: "Expressa profunda preocupação com os estereótipos negativos de religiões; expressa igualmente profunda preocupação que o Islã costume ser freqüente e erroneamente associado a violações dos direitos humanos e ao terrorismo; encoraja os Estados, respeitados seus respectivos sistemas constitucionais, a assegurar adequada proteção contra todas as violações dos direitos humanos que resultem da difamação de religiões e a adotar todas as medidas possíveis para promover a tolerância e o respeito a todas as religiões".

[198] A proposta de realização de uma terceira sessão do Comitê Preparatório viria a ser referendada pela Assembléia Geral da ONU.

[199] Telegrama número 1005 (reservado) da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/6/2001, par. 3.

[200] Em vários momentos do debate sobre temas relacionados ao passado (tráfico de escravos, escravidão e colonialismo) e às medidas reparatórias, delegados africanos e ocidentais trocaram acusações por vezes ásperas. Delegados africanos acusaram a delegação sueca (que coordenava o grupo ocidental) e outras delegações européias de buscarem obstruir propositalmente o processo negociador em questões centrais da Conferência. Delegado da Nigéria chegou a questionar se os europeus estavam dispostos a "pagar o preço político da responsabilidade perante a comunidade internacional" por eventual fracasso da Conferência de Durban. As delegações africanas mais atuantes na II Reunião do Comitê Preparatório foram as da África do Sul, Quênia (coordenador regional), Nigéria e Egito. Cf. Ibidem, par. 8.

[201] As delegações de Canadá e Suécia também contribuíram nesse processo de sistematização de parágrafos do projeto de Declaração.

[202] A expressão que os delegados dos países do Grupo da Europa Ocidental e Outros gostariam de utilizar para referir-se a todas as vítimas,

evitando mencioná-las especificamente, era "indivíduos e grupos que são vítimas de, afetados por ou vulneráveis a racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata".

[203] Cf. Telegrama número 1005 (reservado) da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/6/2001, par. 14.

[204] *Ibidem*, par. 15.

[205] Cf. Despacho Telegráfico número 704 para a Missão do Brasil junto à ONU, em Genebra, datado de 1/8/2001, pars. 2 e 3..

[206] Ou seja, segundo sugestão brasileira, eventual proposta de constituição de fundos especiais de desenvolvimento, no plano multilateral, seria apresentada como resultado do esforço conjunto da comunidade internacional na luta contra o racismo, e não como decorrência de reconhecimento de culpa por parte de Estados específicos.

[207] Cf. Telegrama número 1397 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/8/2001, par. 3. No original em inglês: "come to terms with the past in order to move forward".

[208] Ibidem, par. 4. No original em inglês: "to get lost in the past or to lapse into recrimination".

[209] O grupo foi integrado ainda por Jimmy Carter, Mikhail Gorbatchev, Marti Ahtisaari, ex-Presidente da Finlândia, Roger Etchegaray, Cardeal e ex-presidente do Conselho Pontifício de Justiça e Paz, e Gareth Evans, ex-Primeiro-Ministro da Austrália. As três últimas personalidades viriam a reunir-se em Genebra durante o período de realização da III Reunião do Comitê Preparatório.

[210] A nota dizia literalmente o seguinte: "O uso da expressão 'povos' neste documento não implica qualquer reconhecimento de direitos associados ao termo no Direito Internacional. Os direitos associados ao termo 'povos indígenas' possuem significado vinculado a contexto específico e são determinados de forma apropriada em negociações multilaterais, cujos textos de declarações lidam especificamente com tais direitos".

[211] A Convenção 169 da OIT, adotada em 27/6/1989, trata dos "Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes". O seu artigo 1.3 dispõe:

"O uso do termo 'povos' nesta Coonvenção não deve ser interpretado no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no Direito Internacional". Por sua vez, o artigo 3º dispõe: "Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos direitos humanos sem obstáculos nem discriminação". A referida Convenção foi ratificada pelo Brasil em 25/7/2003 e promulgada pelo Decreto 5.051, de 19/4/2004.

[212] A divergência no interior do Grupo da Europa Ocidental em torno da utilização da expressão "povos indígenas" favorecia a posição negociadora do Grupo Latino Americano e Caribenho. Ao final, a Grã-Bretanha e a França acabariam flexibilizando suas posições.

[213] Cf. Telegrama número 1398 da Missão Permanente junto às Nações Unidas, em Genebra, datado de 7/8/2001, par. 20.

[214] *Ibidem*, par. 21. Cabe observar que, em entrevista ao autor deste trabalho, Benedita da Silva, que integrou a delegação brasileira durante a III reunião do Comitê Preparatório, recordou haver apoiado a proposta brasileira de inserir a orientação sexual como um dos fatores agravantes da discriminação racial. Recordou a então Vice-Governadora do Estado do Rio de Janeiro que, no mesmo dia em que a delegação brasileira apresentou a proposta de "novo parágrafo 68" ao projeto de Plano de Ação, ela concedeu entrevistas a emissoras de rádio brasileiras, nas quais ressaltou a relevância e o pioneirismo da iniciativa brasileira.

[215] *Ibidem*, par. 24.

[216] *Ibidem*, par. 25.

[217] *Ibidem, loc. cit.*

[218][219] *Ibidem*, par. 26.

[220] Ao final da III reunião do Comitê Preparatório, havia-se mostrado parcialmente infrutífero o esforço de coordenação informal de Brasil, México e África do Sul. Isso tanto se observou na temática do passado quanto nas do Oriente Médio e da lista de vítimas e bases para a discriminação. Nos três casos, a falta de flexibilidade negociadora de diferentes atores impediu tratamento equilibrado e construtivo de alguns dos parágrafos pertinentes. Cf. Telegrama número 1427 (reservado) da

Missão Permanente junto à ONU em Genebra, datado de 10/8/2001, par. 2.

[221] Além disso, cerca de 90 parágrafos do projeto de Plano de Ação não haviam sido lidos e negociados pelo Grupo de Trabalho.

[222] *Ibidem*, par. 3.

[223] Em março de 2000, durante a primeira reunião do Comitê Preparatório, a delegação do Brasil comunicou ao Secretariado da Conferência a decisão do Estado brasileiro de não sediar o evento regional preparatório. O fato provocou duras críticas de representantes de ONGs brasileiras (majoritariamente do Movimento Negro) presentes a Genebra. Recorde-se que o Governo brasileiro, juntamente com os do Irã e do Senegal, havia-se candidatado oficialmente para sediar as respectivas Conferências Regionais Preparatórias, tal como consta da resolução CDH 2000/14, de 17/4/2000, que agradeceu aos Governos do Brasil, Irã e Senegal, assim como ao Conselho da Europa, pelo oferecimento para sediarem os encontros preparatórios regionais. Logo, era legítima a expectativa de entidades da sociedade civil brasileira e de integrantes do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU de que o encontro regional das Américas viesse a realizar-se no Brasil. Ao optar por não sediar o evento, o Governo brasileiro sustentou que a decisão decorria de fatores logísticos e sobretudo da necessidade de melhor organizar o processo preparatório nacional para a Conferência Mundial. Apesar do impacto negativo da decisão, a criação do Comitê Nacional Preparatório geraria nova dinâmica no diálogo entre a sociedade civil e o Estado brasileiro sobre os temas da Conferência. Aos poucos, os representantes das organizações não-governamentais perceberam que a importância atribuída pelo Governo brasileiro aos temas centrais da Conferência Mundial era real e concreta. Gerou-se progressivamente um clima de confiança entre os representantes do Estado e da sociedade civil que atuaram no processo preparatório para Durban, tal situação nova resultando da aumentada e intensificada transparência com que o Comitê dialogou com diferentes segmento da sociedade, em diversos Estados da Federação, sobre

matérias vinculadas ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata vigentes no Brasil.

[224] Seus membros governamentais eram Vilmar Faria, assessor-chefe da Assessoria Especial do Gabinete da Presidência da República, Wanda Engel, Secretária de Estado da Assistência Social, Carlos Moura, Presidente da Fundação Cultural Palmares, Marco Antonio Diniz Brandão (a quem sucedeu Hildebrando Tadeu Valadares), Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty, Carlos Henrique Cardim, Diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Carlos Alberto Ribeiro Xavier, assessor especial do Ministério da Educação, Cláudio Duarte da Fonseca, Secretário de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, Maria Helena Gomes dos Santos, Chefe da Assessoria Internacional do Ministério do Trabalho e Emprego, Sebastião Azevedo, presidente do INCRA, Roberto Borges Martins, presidente do IPEA, Ricardo Paes de Barros, Diretor de Estudos Sociais do IPEA, Teresa Lobo, do Conselho do Programa Comunidade Solidária, e Glênio Alvarez, presidente da FUNAI. Os representantes da sociedade civil eram: Benedita da Silva, Vice-Governadora do Estado do Rio de Janeiro, reverendo Antonio Olímpio de Sant'Anna, do Conselho Mundial de Igrejas, Azelene Kaingang, do Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil, Cláudio Nascimento, da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis, Dom Gílio Felício, Bispo Auxiliar de Salvador, Hélio de Souza Santos, professor universitário e economista, Hédio Silva, advogado e consultor do Centro de Estudos e Relações do Trabalho, rabino Henry Sobel, presidente do Rabinato da Congregação Israelita Paulista, Ivete Alves de Sacramento, reitora da Universidade do Estado da Bahia, Ivanir dos Santos, presidente do Conselho de Articulação de Populações Marginalizadas, Roque de Barros Laraia, professor universitário e antropólogo, e Sebastião Alves Manchinery, da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira. Como representantes das Comissões de Direitos Humanos e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados integravam-no, respectivamente, os deputados Nelson

Pellegrino e Luiz Alberto Silva. Como representante do Ministério Público Federal, a Sub-Procuradora Geral da República e Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Maria Eliane Menezes de Faria. O Itamaraty sediou diversas reuniões do Comitê e organizou, por meio do IPRI, três seminários em diferentes estados brasileiros. Sua participação nos trabalhos do Comitê Nacional foi relavante tanto no aspecto logístico quanto no substativo. Ao longo de todo o processo de preparação nacional, o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty manteve diálogo fluido e transparente com a sociedade civil e os demais órgãos governamentais, em perfeita coordenação com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

[225] Essa afirmativa foi feita ao autor pelo senhor Ivanir dos Santos, presidente do Conselho de Articulação de Populações Marginalizadas. A líder indígena Azelene Kaingang sustentou a mesma tese em entrevista ao autor.

[226] O GTI População Negra foi composto por colegiado de oito representantes da sociedade civil (provenientes do Movimento Negro) e oito representantes do Estado. Organizou-se em dezesseis áreas (Informação-quesito cor; trabalho e emprego; comunicacão; educação; relações internacionais; terra – remanescentes de quilombos; políticas de ação afirmativa; mulher negra; racismo e violência; saúde; religião; cultura negra; esportes; legislação, estudo e pesquisa; e assuntos estratégicos). Apesar das expectativas geradas pela criação do GTI, seu destino foi assemelhado ao de seus antecessores estaduais e municipais. Em boa medida, os parcos resultados alcançados pelo GTI (que teve como coordenadores dois importantes militantes do Movimento Negro, o advogado Carlos Moura e o acadêmico Hélio Santos) podem ser creditados a um conjunto de razões: definições genéricas de seus objetivos; graves problemas de financiamento e, acima de tudo, falta de peso político na estrutura do Estado. Ainda assim, registra entre seus principais logros a reavaliação dos livros didáticos distribuídos a alunos do ensino fundamental de todo o país, com a eliminação de estereótipos racistas; a elaboração de proposta de Política de Saúde para a População

Negra; a inclusão do quesito raça/cor (amarela, branca, indígena, parda e negra) nos formulários oficiais, nacionalmente padronizados, de Declaração de Nascidos Vivos e Declaração de Óbitos; a promoção de eventos destinados à formação de "multiplicadores" no combate à discriminação no mercado de trabalho; a elaboração de proposta de criação, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação. Na leitura crítica de Roberto Martins, o GTI produziu resultados muito aquém do esperado pela sociedade civil em razão do "desdém brasileiro pela desigualdade racial". Para o ex-presidente do IPEA, "logo ficou evidente que a maior parte dos ministérios e das agências governamentais envolvidas encaravam o GTI População Negra mais como um aborrecimento do que como uma prioridade". Cf. Martins, Roberto, *Desigualdades Raciais e Políticas de Inclusão Racial: um sumário da experiência brasileira recente*, Santiago do Chile, CEPAL, abril de 2004, p. 60.

[227] Soares, Sergei, *Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negra*, Brasília, IPEA, Texto para Discussão número 769, 2000, p. 23.

[228] *Ibidem, loc. cit.*

[229] *Ibidem, loc. cit.*

[230] *Ibidem*, p. 24. As três etapas da discriminação a que se refere o pesquisador são: qualificação, inserção e salário.

[231] *Ibidem, loc. cit.*

[232] Henriques, Ricardo, *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de ida na Década de 90*, Brasília, IPEA, Texto para Discussão número 807, 2001.

[233] Estudos acadêmicos anteriores já haviam traçado diagnóstico profundo da dimensão da desigualdade racial no Brasil, sobretudo no que diz respeito à situação do negro brasileiro. O ineditismo estava na produção de diagnóstico e análise sobre a desigualdade racial por órgão do Estado. Cf. Hasenbalg, Carlos, *Discriminação racial e desigualdades raciais no Brasil*, Rio de janeiro, Graal, 1979 e Hasenbalg, Carlos e Silva,

Nelson do Valle, *Estrutura Social, Mobilidade e Raça*, Rio de Janeiro, Vértice, Iuperj, 1998.

[234] Henriques, Ricardo, *op.cit. 2001,* p. 1.

[235] *Ibidem, loc. cit.*

[236] *Ibidem,* p. 2.

[237] *Ibidem,* p. 10

[238] *Ibidem,* p. 46.

[239] *Ibidem,* p.47.

[240] *Ibidem,* loc. cit.

[241] Roberto Martins, entrevista ao autor deste trabalho.

[242] United Nations, Commission on Human Rights, *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Resolution 2000/14, 17/4/2000, pars. 60-61.

[243] Saboia, Gilberto e Guimarães, Samuel Pinheiro (org), *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata*, Brasília, Ministério da Justiça, 2001, Prefácio.

[244] Operadores do direito seriam, entre outros, os juízes, os promotores de justiça, os advogados e os delegados de polícia.

[245] Santos, Hélio, Discriminação Racial no Brasil. I*n* Saboia, Gilberto e Guimarães, Samuel Pinheiro (org), *op. cit*., p. 81.

[246] *Ibidem, loc. cit*.

[247] *Ibidem,* p. 102.

[248] Brandão, Marco Antonio Diniz, O Papel da Diplomacia no Combate ao Racismo, in Saboia, Gilberto e Guimarães, Samuel Pinheiro (org), *op. cit*. p. 167.

[249] *Ibidem,* p. 177.

[250] Observe-se que, em sua intervenção, em nenhum momento o então presidente da FUNAI fez uso da expressão “povos indígenas”.

[251] Santos, Joel Rufino dos, Causas da Discriminação Estrutural, Institucional e Sistêmica, in Ibidem, p. 409.

[252] *Ibidem, loc. cit*.

[253] *Ibidem,* p. 410.

[254] *Ibidem*, p. 417.

[255] Vale observar que a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Cultura organizaram diversos eventos vinculados aos temas da Conferência Mundial de Durban, dentre os quais: a) reunião de trabalho de especialistas (Brasília, agosto de 2000); b) pré-conferência regional sobre cultura e saúde da população negra (Brasília, setembro de 2000); c) pré-conferência regional sobre racismo, gênero e educação (Rio de Janeiro, outubro de 2000); d) pré-conferência regional sobre cultura, educação e políticas de ação afirmativa (São Paulo, outubro de 2000); e) pré-conferência regional sobre desigualdades e desenvolvimento sustentável (Macapá, outubro de 2000); f) pré-conferência regional sobre o novo papel da indústria da comunicação e entretenimento (Fortaleza, outubro de 2000); g) pré-conferência regional sobre o papel do direito à informação cultural histórica (Maceió, novembro de 2000); e h) congresso brasileiro de pesquisadores negros (Recife, novembro de 2000). Esses eventos não foram convocados por iniciativa do Comitê Nacional Preparatório.

[256] Os Grupos de Trabalho trataram dos seguintes temas: Raça e Etnia; Cultura e Comunicação; Religião; Orientaç ão Sexual; Educação, Saúde e Trabalho; Acesso à Justiça e Defesa dos Direitos Humanos; Questão Indígena; Necessidades Especiais; Gênero; Remanescentes de Quilombos; Xenofobia; Migrações Internas e Juventude.

[257] Cf. Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, *Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Intolerância*, Carta do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/rndh/cartario.pdf>. Acesso em 21/1/07.

[258] Cf. Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo, *Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001, p. 11.

[259] *Ibidem*, p. 17. As regras constitucionais a que se refere o relatório são: a) as que atribuem ao Estado o dever de abolir a marginalização e as desigualdades (art. 3º , III; art. 23, X; e art. 170, VII); b) as que fixam textualmente prestações positivas destinadas à promoção e integração dos segmentos desfavorecidos (artigo 3º , IV; art. 3º , X; e art. 23, X; art. 227, II); e c) as que prescrevem expressamente discriminação positiva como forma de compensar desigualdades de oportunidade (art. 7º , XX; art. 37, VIII; art. 145, par. 1º ; art. 170, IX; e art. 179).

[260] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Intolorance, Address by Mary Robinson, United Nations High Commissioner for Human Rights and Secretary-General of the World Conference Against Racism, Preparatory Committee for the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Intolerance, May 1st 2000. Disponível em: <http://www.ohchr.ch>. Acesso em 13/1/2007. Na versão em inglês: "a change of mentalities, hearts and spirits".

[261] A Liga Árabe (ou Liga dos Estados Árabes) é uma organização fundada no Cairo, em 1945, por sete países, com o objetivo de reforçar e coordenar os laços econômicos, sociais, políticos e culturais entre seus membros. Os atuais membros da Liga Árabe são: Arábia Saudita, Argélia, Autoridade Nacional Palestina, Bahrein, Dijbuti, Egito, Emirados Árabes, Iêmen, Ilhas Comores, Iraque, Jordânia, Kuait, Líbano, Líbia, marrocos, Mauritânia, Oman, Qatar, Sítia, Somália, Sudão e Tunísia.

[262] Gilberto Saboia, entrevista ao autor deste trabalho.

[263] Esses testemunhos foram colhidos pelo autor em conversas mantidas com a advogada Maria do Carmo Cruz - que integrava o *Human Rights Law Goup* – e a médica Jurema Werneck, da ONG "Criola", durante a II reunião do Comitê Preparatório Internacional. Ambas participaram de todo o processo preparatório da Conferência Mundial de Durban.

[264] Cf. Shepherd, George, A New World Agenda for the 21st Century: The World Conference on Racism and Xenophobia in Durban, South Africa, University of Denver, 10/6/2001. Disponível em: <http://

www.hri.ca/racism/analyses/gshepherd.shtml>. Acesso em 14/2/2007. Na versão original em inglês da expressão citada: "meanspirited".

[265] *Ibidem*. Na versão original em inglês: "a total failure".

[266] O jornal *Folha de São Paulo*, a *Agência Estado*, o *Correio Brazilense* e a revista *Isto É* enviaram a Durban respectivamente os jornalistas Fernanda da Escóssia, José Maria Mayrinck, Luís Turiba e Kátia Mello. Os jornais *O Globo*, *Jornal do Brasil*, *Folha de São Paulo*, *Estado de São Paulo* e *Correio Brazilense* publicaram, entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, matérias diárias sobre a Conferência. Ao longo do segundo semestre de 2001, diversas matérias sobre o processo preparatório brasileiro vieram a ser publicadas nos referidos jornais.

[267] Expressão utilizada em editorial do Jornal do Brasil, publicado no dia 4/9/2001, para referir-se às tensões provocadas pela introdução da questão do Oriente Médio no processo de negociação dos documentos finais de Durban. Cf. Muito barulho, *Jornal do Brasil*, 4/9/2001, Editorial.

[268] Ibidem.

[269] Da Escóssia, Fernanda, Escravidão foi crime contra a humanidade, diz diplomata, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/8/2001, Brasil.

[270] *Idem*, Encontro deverá gerar ação concreta, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/8/2001, Brasil.

[271] Conferência é discriminada, *Correio Braziliense*, Brasília, 31/8/2001, Direitos Humanos.

[272] A batalha em torno do racismo, *Veja*, São Paulo, 2/9/2001, Internacional.

[273] Respeitadas as devidas diferenças, desacordos tão ou mais profundos haviam caracterizado o processo preparatório para a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. O nível de divergências foi tamanho que apenas na quarta e última sessão do Comitê Preparatório foi possível realizar-se a primeira leitura do anteprojeto de documento final elaborado pelo Secretariado das Nações Unidas. Como recorda Lindgren Alves, o texto encaminhado a Viena

pelo Comitê Preparatório continha "tantas passagens sem acordo que o consenso desejado parecia uma esperança perdida". Cf. Lindgren Alves, José Augusto, *op. cit*. 2001, p. 92.

[274] United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Statement of the High Comissioner on NGO Participation in Durban, 8 de novembro de 2001, Disponível em: <http://www.unhchr.ch/html/racism>. Acesso em 16/2/2007. Na versão em inglês do trecho citado: "the voices of the victms of racism".

[275] Cf. United Nations, General Assembly, Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Report of the *Secretary General*, A/56/481, 17/10/2001, par. 18. Porém, segundo Eric Mann, 10.000 representantes de ONGs teriam tomado parte do Fórum. Cf. Mann, Eric, *Dispatches from Durban*, Frontline Press, Los Angeles, 2002, p. 15.

[276] O Fórum das ONGs não foi o único evento vinculado à Conferência de Durban realizado imediatamente antes do encontro mundial. Nos dias 26 e 27 de agosto de 2001, realizou-se o Encontro Internacional da Juventude (*International Youth Summit*), o qual reuniu 700 jovens de todo o mundo. Os documentos finais do encontro foram entregues à Secretária-Geral da Conferência Mundial e encaminhados ao plenário da Conferência no dia 5 de setembro de 2001. Em termos práticos, o documento do referido encontro não exerceu influência direta sobre o conteúdo da Declaração e Plano de Ação da Conferência de Durban. No entanto, o evento representou instância adicional para a manifestação pública de "vozes das vítimas de racismo e discriminação".

[277] World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *NGO Forum Declaration and Program of Action*, 3/9/2001, mimeo, par. 11. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "foreign occupation which led to forced transplantation of peoples, massive dispossession of territories and resources and the destruction of political, religious and social systems for which acknowledgment and reparations were never made".

[278] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *NGO Forum Declaration*, par. 64. Na versão original em inglês: "a crime against humanity and a unique tragedy in the history of humanity".
[279] Ibidem, par. 69. Na versão original em inglês: "the draining of its financial resources by foreign debt service".
[280] Ibidem, par. 71. Na versão original integral do referido parágrafo: "Slave-holder nations, colonizers and occupying countries have unjustly enriched themselves at the expense of those people taht they have enslaved and colonized and whose land the have occupied. As these nations largely owe their political, economic and social domination to the exploitation of Africa, Africans and Africans in the Diaspora they should recognize their obligation to provide these victims just and equitable reparations".
[281] Ibidem, pars. 84 a 90.
[282] Ibidem, par. 98.
[283] Ibidem, par. 99. Na versão original: "a basic root cause of Israel's ongoing and systematic human rights violations of the Palestinian people, including acts of genocide and practices of ethnic cleansining, is a racist regime, which is Isarel's brand of apartheid".
[284] Ibidem, par. 48.
[285] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *NGO Forum Program of Action*, par. 58. Na versão original: "Monetary compensation that will repair the victims, including Africa, Africans and African descendants, based on assessment of losses resulting from the violations of human rights and crimes against humanity".
[286] *Ibidem*, par. 118. Na versão em inglês: "the reinstitution of UN resolution 3379 determining the practices of Zionism as racist pracices which propagate the racial domination of one group over another".
[287] *Ibidem*, par. 123.
[288] *Ibidem*, par. 125.

[289]United Nations, Office of the High Commissioner on Human Rights, Press Realease, Mary Robinson on the Results of Durban, Genebra, 6/12/2001. Disponível em: <http://www.hrea.org/lists/wcar>. Acesso em 14/2/2007. Na versão em inglês: "behaviours unnacceptable anywhere but specially unconscionable in the context of a World Conference Against Racism"

[290] *Ibidem*. Na versão original em inglês: "language that is hurtful and inappropriate, language which served to inflame the atmosphere rather than to encourage rational and constructive dialogue".

[291] Em entrevista ao autor deste trabalho, Lindgren Alves afirmou que a reação da Alta Comissária para os Direitos Humanos justificou-se ainda em virtude dos exageros cometidos por diversos representantes de ONGs mais radicais presentes ao Fórum. Recordou que foram várias as denúncias de intimidações e cerceamento de palavra de representantes mais moderados durante os debates realizados em plenário e em grupos de trabalho do Fórum. Assinalou ainda Lindgren que, "como muitos jornalistas e observadores confundiam esse Fórum com a Conferência, 'Durban' como um todo foi mais criticada do que merecia".

[292] Eric Mann participou ativamente do movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos, havendo integrado o *Congress of Racial Equality* e o *Students for Democratic Society*. É atual diretor da organização não-governamental *Labor Community Strategy Center*, com sede em Los Angeles.

[293] Mann, Eric, *op. cit*., p. 111. Na versão original: "an unrepresentative and flawed process whereby more than 90% of the NGO delegates played no role in writing, discussing or voting on it in any matter".

[294] Cf. Heringer, Rosana, Durban é só o Começo, *Carta da CEPIA*, Rio de Janeiro, n. 9, 2001, p. 3 – 7.

[295] Amnesty International, *Press Release*, Human Rights Agenda for the World Conference Against Racism, Durban, 3/9/2001. Disponível em: <http://www.web.amnesty.org/library/index/racism>. Acesso em 18/02/2007.

[296] O número (168) leva em conta o abandono da Conferência por parte dos Estados Unidos e de Isarael. Além dos 168 Estados participantes, fez-se igualmente representar na Conferência a Autoridade Palestina, referida pelo relatório da Conferência como "outra entidade". Cf. United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Report of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/Conf.189/12, 25/1/2002, par. 5.

[297] Cabe observar que o Comitê Preparatório da Conferência Mundial, em sua primeira reunião, ocorrida em maio de 2000, deliberou que a participação de ONGs como observadoras na Conferência e em suas reuniões preparatórias seria reservada às entidades que: a) possuíam *status* consultivo junto ao ECOSOC; b) representassem povos indígenas, segundo o previsto na Resolução 1995/32, do ECOSOC; e c) que tivessem sido especialmente acreditadas a participar da Conferência, com base no disposto na Resolução 1996/31 (complementadas posteriormente pelas Decisões PC.1/5 e PC.2/5, do Comitê Preparatório). Na prática, a decisão do Comitê Preparatório representava uma abertura ampla da Conferência às entidades da sociedade civil mundial. Embora tal decisão não representasse a posição unânime dos governos, refletia a posição da maioria dos Estados e da Secretaria-Geral da Conferência. Cf. United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Report of the preparatory Committee on its First Session*, A/Conf.189PC.1/21, 16/6/2000, PC.1/4 e PC.1/5.

[298] Cf. United Nations, General Assembly, Implementation of the Programme of Action for the Third Decade to Combat Racism and World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Report of the Secretary General*, A/56/481, 17/10/2001, par.10. Segundo o citado relatório, 42 eventos paralelos realizaram-se no local da Conferência. Vinte e seis deles foram organizados ou co-organizados por órgãos, agências e Programas das Nações Unidas. A União Interparlamentar e o Parlamento sul-africano

organizaram, no dia 2 de setembro, encontro que reuniu centenas de parlamentares de todo o mundo. O tema do referido encontro foi "A ação dos parlamentos na luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata".

[299] Os vice-presidentes escolhidos foram (por grupo geográfico): Grupo africano: Nigéria, Quênia, Senegal e Tunísia; Grupo asiático: China, Índia, Iraque e Paquistão; Grupo da Europa Oriental: Armênia, Arzebaijão, Bulgária, Croácia e Eslováquia; Grupo da América Latina e Caribe: Barbados, Chile, Cuba e México; e Grupo da Europa Ocidental e outros Estados: Bélgica, Canadá, Noruega e Suécia.

[300] O Governo brasileiro lançou a candidatura de Edna Roland ao cargo de relatora da Conferência Mundial durante a III Reunião do Comitê Preparatório, em Genebra. Em 3/8/2001, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores instruiu a Missão do Brasil junto à ONU, em Genebra, a realizar gestões junto às Missões dos países latino-americanos em favor da mencionada candidatura. Cf. Despacho telegráfico número 717 (ostensivo) para a Missão do Brasil junto à ONU, em Genebra, de 3/8/2001.

[301] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Report of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/Conf.189/12, 25/1/2002. Na versão original, em inglês: "Tracing a connection with past crimes may not always be the most constructive way to redress past inequalities, in material terms"

[302] *Ibidem*. Na versão original em inglês: "past wrongs" e "offering an apology to the victims and their
heirs'.

[303] *Ibidem*. Na versão original: "in Europe they were the target of Holocaust, the ultimate abomination".

[304] Ibidem. Na versão original: 'wrongs".

[305] *Ibidem*. Na versão original, "mutual accusations are not the purpose of this Conference".

[306] Participaram da mesa redonda as seguintes autoridades: Vaira Vike-Freiberga, Presidente da República da Látvia, Olusejun Obasanjo, Presidente da República Federal da Nigéria, Abdoulaye Wade, Presidente da República do Senegal, Pedro Rodrigues Pires, Presidente da República de Cabo Verde, Yoveri Museveni, Presidente da República de Uganda, Paul Kagame, Presidente da República de Ruanda, Fidel Castro, Presidente da República de Cuba, Djijobi Di-Ndinge, Presidente da República do Gabão, Abdelaziz Bouteflika, Presidente da República Democrática da Argélia, Jozo Krizanovic, Presidente da Bósnia e Hezergovina, Pascoal Mocumbi, Presidente da República de Moçambique, Denis Sassou Nguesso, Presidente da República do Congo, e Yasser Arafat, Presidente da Autoridade Palestina.

[307] Cf. Telegrama número 376 da Embaixada na África do Sul datado de 4/9/2001, par. 3.

[308] Em nota à imprensa divulgada pelo Departamento de Estado, em 3/9/2001, o Secretário de Estado Colin Powell declarou: "Hoje, instruí nossos delegados à Conferência Mundial contra o Racismo a que retornem para casa. Lamentei tomar esta decisão, em virtude da importância da luta internacional contra o racismo e a contribuição que a Conferência poderia ter dado nesse sentido. Mas, após discussões mantidas hoje por nossa delegação e outras que têm trabalhado pelo sucesso da Conferência, estou convencido de que isso não será possível. Sei que não se combate o racismo com conferências que produzam declarações que contenham linguagens de ódio, algumas das quais significam o retorno aos dias de 'sionismo igual a racismo'; ou que apóiem a idéia de desqualificação do Holocausto; ou sugiram que o *apartheid* exista em Israel; ou que singularize um único país do mundo – Israel – para censura e abuso." Cf. United States Department of State, *Press Release*, US Withdrawal from the World Conference Against Racism, 3/9/2001. Disponível em <http://www.unstate.gov>. Acesso em 24/2/2007. Na versão original: "Today, I have instructed our representatives at the World Conference against Racism ro return home. I have taken this decision with regret, because of the importance of the international fight against

racism and the contribution that the Conference could have made to it. But, following discussions today by our team in Durban and others who are working for a successful conference, I am convinced that will not be possible. I know that you do not combat racism by conferences that produce declarations containing hateful language, some of which is a throwback to the days of 'Zionism equals racism'; or support the idea that we have made too much of the Holocaust; or suggests that apartheid exists in Israel; or that singles out only one country in the world – Israel – for censure and abuse".

[309] Cf. Telegrama número 547 enviado pela Embaixada em Tel Aviv em 5/9/2001, par. 1.

[310] Ibidem, par. 2.

[311] Lindgren Alves, José Augusto, *op. cit*., 2005, p. 122.

[312] *Ibidem, loc. cit*.

[313] Cf. Telegrama número 332 (ostensivo) enviado pela Embaixada em Ottawa em 4/9/2001, par. 2. Na versão original das citações contidas no referido expediente: "unless it becomes clear to us that a satisfactory outcome is impossible"; "keep our options open and review the situation on a day-to-day basis".

[314] Cf. Telegrama número 390 (reservado) da Embaixada em Pretória, datado de 11/9/2001, par. 2.

[315] Em 13 de setembro de 1993, representantes do Estado de Israel e da Organização para a Libertação da Palestina assinaram a "Declaração de Princípios sobre Acordos Relativos ao Auto-Governo Interino", também conhecida como "Acordos de Oslo". Os referidos acordos foram assinados em Washington, em cerimônia auspiciada pelo Presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton. Apesar de assinados na capital norte-americana, os "Acordos de Oslo" foram produto de negociações secretas entre israelenses e palestinos, intermediadas pelo governo norueguês, que tiveram início na cidade de Sarpsborg, em janeiro de 1993, e foram concluídas em Oslo em 20/8/1993.

[316] Em entrevista ao autor deste trabalho, o Embaixador Gilberto Saboia, responsável pela coordenação das consultas sobre os temas do passado

e das reparações, declarou que o grupo informal logrou "efetuar progressos em vários aspectos do documento". Ressaltou que, como os temas opunham basicamente europeus a africanos, em alguns casos "foi necessário entendimento direto entre os dois grupos para chegar ao resultado final".

[317] Trata-se, no caso, dos parágrafos específicos sobre os temas do passado e da reparação negociados no âmbito do grupo informal de consultas coordenado pelo Brasil. Os textos desses parágrafos eram objeto de desacordo entre diversas delegações.

[318] Os novos parágrafos da Declaração viriam a ser os de número 13, 14, 15, 99, 100, 101, 102, 103, 105 e 106 ; os do Plano de Ação seriam os de número 120, 157, 158 e 159. Cf. United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Declaration and Programme of Action*, Nova York, Department of Public Information, 2002.

[319] Basicamente delegações integrantes dos Grupos Africano e da Europa Ocidental.

[320] O mesmo procedimento foi adotado em relação aos dois outros grandes temas (fontes de discriminação e vítimas; e Oriente Médio) submetidos a consultas individuais.

[321] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Declaration and Programme of Action*, Nova York, Department of Public Information, 2002, Declaração, Parágrafo 13. Na versão em inglês: "appalling tragedies".

[322] Recordou Lindgren Alves que, por longo período histórico, a escravidão era "prática corrente e tristemente legal, não existindo no Direito essa tipologia de crimes (só estabelecida após a II Guerra Mundial pelos Tribunais de Nuremberg e Tóquio)". Nasceria daí provavelmente uma das dificuldades de natureza jurídico-política dos europeus em aceitar a caracterização da escravidão e do tráfico de escravos como crimes no passado. Cf. Lindgren Alves, José Augusto, *op. cit*. 2005, p. 132.

[323] Parágrafo 13 da Declaração. Na versão em inglês: "slavery and the slave trade are a crime against humanity and should always have been so".

[324] Na versão original em inglês dos trechos citados: "(colonialism) has led to racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance" e "were victims of colonialism and continue to be victims of its consequences".

[325] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit, 2002, Declaração, par. 102. Na versão original em inglês do trecho reproduzido: "the moral obligation on the part of the concerned States".

[326] É o seguinte o trecho citado do parágrafo 100 da Declaração, em sua versão original, em inglês: "some States have taken the initiative to apologize and have paid reparation, where appropriate, for grave and massive violations committed".

[327] Os trechos citados do artigo 101 da Declaração, em sua versão original, em inglês, dispõem: "regretting or expressing remorse or presenting apologies" e "have not yet contributed to restoring the dignity of the victims to find appropriate ways to do so".

[328] Cf. Telegrama Número 377 (ostensivo) da Embaixada em Pretória datado de 4/9/2001, par. 3.

[329] Uma das ONGs mais ativas em Durban na reivindicação do pagamento de indenizações a vítimas da escravidão foi a *National Black United Front*, com sede em Chicago, nos Estados Unidos.

[330] O parágrafo 157 do Plano de Ação refere-se ao "Fundo de Solidariedade Mundial para a Erradicação da Pobreza", instituído em dezembro de 2000 por meio da resolução 55/210, da Assembléia Geral da ONU, e à "Nova Iniciativa Africana", aprovada no encontro de cúpula da Organização da Unidade Africana realizado em Lusaca em julho de 2001.

[331] Na versão em inglês do trecho citado do parágrafo 159 do Plano de Ação: "in particular those of the African continent and in the Diaspora".

[332] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit, 2002, Declaração, par. 2. Na versão em inglês: "are individuals or group of individuals who are or have been negatively affected by, subjected to, or targets of these scourges".

[333] Os parágrafos em questão viriam a ser os de número 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65 da Declaração e 149, 150 e 151 do Plano de Ação. Esse conjunto de parágrafos viria a ser adotado em plenário em sessão tumultuada, após várias iniciativas procedimentais que quase colocaram a perder tudo o que havia sido negociado. As circunstâncias da aprovação desses parágrafos serão descritas em detalhes em trecho posterior deste trabalho.

[334] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit., 2002, loc. cit., par. 57. Na versão em inglês: "to avert future tragedies".

[335] Ibidem, Declaração, par. 58. Na versão em inglês: "Holocaust must never be forgotten".

[336] Ibidem, Declaração, par. 61. Na versão em inglês: "as well as the emergence of racial and violent movements based on racism and discriminatory ideas against Jewish, Muslim and Arab communities".

[337] Ibidem, Declaração, par. 63. Na versão em inglês dos trechos citados: "the plight of the Palestinian people under occupation"; "the inalienable right of the Palestinian people to self-determination and to the establishment of an independent State"; "the right to security for all States in the region, including Israel".

[338] Ibidem, Declaração, par. 65.

[339] Ibidem, Declaração, par. 63. Na versão em inglês: "(call upon) all States to support the peace process and bring it to an early conclusion".

[340] *Ibidem*, Declaração, Preâmbulo, par. 3. Na versão em inglês: 'heroic struggle".

[341] *Ibidem*, par. 19. Na versão em inglês: "continue to be propounded in one form or another even today".

[342] Ibidem, par. 4. Na versão em inglês; "speedy and comprehensive elimination of all forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".

[343] Recorde-se que a III Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial se encerraria no final de 2003.

[344] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaração, par. 25 -26.

[345] Ibidem, par. 15. Na versão em inglês: "the principal international instrument to eliminate racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".

[346] Ibidem, par. 16. Na versão em inglês: "all relevant international human rights instruments, with a view to universal adherence".

[347] Uniram-se na restrição ao uso da expressão "perspectiva de gênero" delegações de países árabes e muçulmanos, africanos e asiáticos, e a delegação do Vaticano, entre outras.

[348] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit., 2002, Declaração, par. 33. Na versão em inglês: "it was understood that the term 'gender' refers to the two sexes, male and female, within the context of society". E à continuação: "The term 'gender' does not indicate any meaning different from the above".

[349] Basicamente as mesmas citadas anteriormente.

[350] Ibidem, Declaração, par. 3. Na versão em inglês: "a matter of priority for the international community" e "a unique and historic opportunity".

[351] Ibidem, par. 11. Na versão em inglês: "developing countries face special difficulties in responding to this central challenge".

[352] Cf. Ibidem, par. 9 e 11.

[353] Ibidem, par. 16. Na versão citada em inglês: "constitutes one of the main sources of contemporary racism".

[354] Ibidem, par. 17.

[355] Ibidem, par. 27.

[356] Dentre as delegações que exigiram tal ressalva, podem ser mencionadas a norte-americana (durante o processo preparatório) e a britânica

[357] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit., 2002, Declaração, par. 24. Na versão em inglês: "in the context of, and without

prejudice to the outcome of, ongoing international negotiations". No caso, tratou-se de referência às negociações em curso no Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre o Projeto de Declaração Universal sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

[358] Ibidem, par. 33. Na versão em inglês: "recognize the existence of their population of African descent".

[359] Trata-se dos parágrafos 36, 37 e 38 da Declaração.

[360] Trata-se dos parágrafos 39 a 45 da Declaração.

[361] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit. 2002, Declaração, par. 42. Na versão em inglês: "efforts are being made to secure universal recognition for these rights".

[362] Ibidem, par. 46-51.

[363] Ibidem, par. 52-55.

[364] Ibidem, par. 30. Neste caso, a proteção dos direitos humanos de pessoas submetidas a tráfico abarca migrantes, refugiados, demandantes de asilo e deslocados internos.

[365] Ibidem, par. 46.

[366] Ibidem, par. 55.

[367] Ibidem, par. 49. Na versão em inglês: "to facilitate family reunion".

[368] Ibidem, par. 68. O referido parágrafo refere-se a ciganos, utilizando-se das expressões, em inglês: *Roma, Gypsies, Sinti and Travellers*.

[369] Cf. Ibidem, par. 69-71.

[370] Ibidem, par. 73. Na versão em inglês: "individually or in community with other members of his or her group".

[371] Ibidem, par. 75. Na versão em inglês: "which has a negative impact and impedes their access to health care and medication".

[372] Cf. Ibidem, par. 76, 78 e 80.

[373] A Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 41/128, de 4/12/1986. Votaram contra os Estados Unidos. Oito países (integrantes do Grupo da Europa Ocidental e o Japão) abstiveram-se.

[374] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit. 2002, Declaração, par. 77. Na versão original em inglês: "of paramount importance for promoting equality and non-discrimination in the world".
[375] Ibidem, par. 91. Na versão em inglês: "deep concern".
[376] Ibidem, loc. cit. Na versão em inglês: "for purposes contrary to respect for human values, equality, non-discrimination, respect for others and tolerance, including to propagate racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".
[377] Ibidem, par. 86-87.
[378] Ibidem, par. 95-97. Na versão original do texto citado: "quality education".
[379] Trata-se dos parágrafos 99, 100, 101, 102, 103, 105 e 106 da Declaração.
[380] Ibidem, par. 98 e 104. O trecho reproduzido tem a seguinte versão em inglês: "the facts and truth of the history of mankind from antiquity to recent past".
[381] Ibidem, par. 108. Na versão original em inglês dos trechos citados: "special measures or positive actions" e "appropriate representation".
[382] A Recomendação Geral número 14 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial esclareceu que, na aplicação das medidas especiais, a diferenciação de tratamento não será julgada discriminatória se o critério utilizado para tal diferenciação não afrontar os objetivos e os propósitos da Convenção. Cf. United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Comments*, General Comment Number 14.
[383] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit. 2002, Declaração, par. 110.
[384] Os chamados "Princípios de Paris" são regras mínimas relativas às instituições nacionais de direitos humanos aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução número 48/134, de 20 de dezembro de 1993.

[385] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance,op. cit. 2002, Declaração, par. 112.

[386] *Ibidem*, par. 122. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "in a spirit of solidarity and international cooperation".

[387] *Ibidem*, loc. cit. Na versão em inglês dos trechos citados: "which should be carried out efficiently and promptly" e "with the full involvement of civil society at the national, regional and international levels".

[388] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit. 2002, Plano de Ação, par. 3. Na versão em inglês do trecho citado: "infected, or presumably infected, with pandemic diseases such as HIV/AIDS".

[389] Cf. Ibidem, par. 4-14.

[390] Cf. Ibidem, par. 7.

[391] Ibidem, par. 15. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "on the basis of equality, non-discrimination and full and free participation in all areas of society".

[392] Ainda que com base em leitura restritiva da expressão "gênero", conforme assinalado em nora anterior. Cf. *supra* nota cccliii.

[393] Cf. Ibidem, par. 24-33 para o tratamento específico da situação dos migrantes e par. 34-36 para os casos relacionados aos refugiados. Além disso, sub-itens que trataram do papel da mídia e dos partidos políticos no enfrentamento do racismo referiram-se a ações direcionadas a eses dois grupos de vítimas.

[394] Ibidem, par. 114 (e).

[395] Ibidem, par. 26. Na versão em inglês: "regardless of the migrants' immigration status".

[396] Reafirmou-se a obrigação de respeito dos Estados-partes na Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, de todos os seus dispositivos, especialmente o referente aos direitos dos não-nacionais, independentemente de sua condição migratória, de consultar-se com representantes consulares de seu próprio Estado em caso de prisão ou detenção. Cf. Ibidem, par. 80.

[397] A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 18/12/1990, define o adjetivo "indocumentados", utilizado para qualificar a expressão "trabalhadores migrantes e seus familiares" no seu artigo 5(b).

[398] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit. 2002, Plano de Ação, par. 30(a) e 30(b).

[399] Ibidem, par. 28. Na versão em inglês dos trechos citados: "positive effect" e "expeditious and effective manner".

[400] Não havia consenso em relação à extensão desse tratamento preferencial (reunificação familiar) a refugiados e demandantes de asilo. Diante do impasse, as delegações que advogavam prioritariamente em favor dos direitos dos imigrantes lograram inserir tal dispositivo unicamente no sub-item específico que lida com a situação desse conjunto de vítimas.

[401] Mencionou-se especificamente a Convenção Internacional relativa à Condição de Refugiado, de 1951, e seu Protocolo Adicional, de 1967.

[402] Cf. United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit, 2002, Plano de Ação, par. 39-44.

[403] Cf. Ibidem, par. 50.

[404] Ibidem, par. 76. Na versão em inglês do trecho citado: "to give due consideration to the observations and recommendations".

[405] O sub-item relativo às políticas prospectivas e aos planos de ação que visem a assegurar a não-discriminação referiu-se em seu título explicitamente à "ação afirmativa". Os artigos 99 e 100 do Plano de Ação tampouco evitaram utilizar a expressão.

[406] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, op. cit., 2002, Plano de Ação, par. 99. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance is a primary responsibility of States'.

[407] Ibidem, loc. cit. Na versão em ingles do trecho citado: "affirmative or positive actions".

[408] Ibidem, par. 109. Na versão em inglês do trecho citado: "with a view to eliminating disparities in health status".

[409] Ibidem, par. 149 – 151.

[410] Ibidem, art. 158. As referidas medidas foram analisadas anteriormente neste trabalho no contexto das considerações feitas sobre os parágrafos acordados nas negociações coordenadas pelo Brasil sobre temas do passado.

[411] Ibidem, par. 183. Na versão em inglês do trecho citado: "but also on the promotion and protection of the human rights of migrants and on the relationship between migration and development".

[412] Ibidem, par. 199. Na versão em inglês: "complementary international standards to strengthen and update international instruments against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in all their aspects".

[413] Em declaração prestada à imprensa, no dia 2/9/2001, o então porta-voz do Ministério da Justiça, Nelson Penteado, afirmou que a delegação oficial brasileira era composta por 168 pessoas. Cf. Brasil tem 500 representantes na Conferência, *O Estado de São Paulo*, 3/9/2001, Geral. No entanto, o despacho telegráfico número 273, de 24/8/2001 - uma semana antes do início da Conferência -, enviado pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores à Embaixada em Pretória transmitiu lista de membros da delegação oficial, a ser encaminhada às autoridades sul-africanas, composta por 69 pessoas. Cf. Despacho telegráfico número 273 encaminhado à Embaixada do Brasil em Pretória, datado de 24/8/2001.

[414] Despacho Telegráfico número 281 encaminhado à Embaixada do Brasil em Pretória, datado de 29/8/2001, par. 4.

[415] Ibidem, par. 6.

[416] Em entrevista ao autor deste trabalho, tanto Benedita da Silva quanto Azelene Kaingang referiram-se à reunião ocorrida em Durban no dia 1/9/2001entre a delegação oficial e a sociedade civil como "histórica".

Para Benedita da Silva, "para muitos militantes do Movimento Negro, aquela foi a primeira vez em que identificavam claramente no Governo um aliado na luta contra a discriminação racial de que o povo negro brasileiro era vítima". Para Azelene Kaingang, "ao final da reunião, reafirmei minha convicção de que parte importante das reivindicações históricas dos povos indígenas seria expressa e defendida pela delegação oficial brasileira, da qual eu mesma fazia parte".

[417] Ministério da Justiça, Discurso do Doutor José Gregori, Ministro da Justiça do Brasil no Debate Geral da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, 1/9/2001. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/textos/MinistroDurban.htm>. Acesso em 12/3/2007.

[418] Ibidem, loc. cit.

[419] Ibidem.

[420] Cf. Lindgren Alves, José Augusto, op. cit. 2005. Nas palavras do referido autor: "Não posso deixar de assinalar, até por impulso patriótico, que foi duas vezes graças ao Brasil, e pela mesma pessoa, o embaixador Gilberto Saboia, que a Conferência de Durban teve êxito: ao coordenar as discussões e, conseqüentemente, a redação dos parágrafos alternativos importantíssimos sobre as chamadas questões do passado, assim como pela 'ousadia' de formular sozinho a moção procedimental de não consideração para os parágrafos inaceitáveis concernentes ao Oriente Médio". É importante ressaltar que, ao longo de todo o processo negociador, o Chefe alterno da delegação brasileira esteve em contato telefônico permanente com o Ministro de Estado das Relações Exteriores sobre os temas de maior sensibilidade política.

[421] Tratava-se do preambular 30 e do operativo 33 do projeto de Declaração e do parágrafo 179 do projeto de Plano de Ação.

[422] Lindgren Alves, José Augusto, *op. cit.*, 2005, p. 129.

[423] A iniciativa tomada pelo Embaixador Gilberto Saboia foi precedida de consulta telefônica feita pelo Chefe alterno da delegação brasileira ao Chanceler Celso Lafer, que a aprovou.

[424] Trata-se da Resolução número 2001/33, de 20/4/2001, aprovada por 52 votos a favor e uma abstenção (Estados Unidos). A resolução reconheceu que o acesso a medicamentos no contexto de pandemias como HIV/AIDS é um elemento fundamental para o alcance progressivo da plena realização do direito humano à saúde física e mental. Cf. United Nations, Commission on Human Rights, *Access to medication in the Context of Pandemics like HIV/AIDS*, E/CN.4/Res/2001/33, 20/4/2001.

[425] United Nations, *Report of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, doc. cit., cap. VII, par. 22. Na versão original (em inglês) lida em plenário do trecho reproduzido: "a signative step in the fight against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".

[426] A menção feita pela delegação brasileira à ausência na Declaração e Plano de Ação ao gênero como um dos fatores de agravamento da discriminação refere-se à expressão ("gênero") entendida como construção social do sexo. Tal qual consagrado na Conferência de Beijing (1995), o uso do termo gênero expressa todo um sistema de relações sociais que inclui sexo, mas que transcende a diferença biológica. Como ressaltado em trecho anterior deste trabalho, esta interpretação foi expressamente rejeitada em nota de pé de página introduzida no preâmbulo da Declaração de Durban, que qualificou a expressão "gênero" de forma restritiva, entendendo-a como sinônimo de "sexo", ou seja, como caracterização genética e anátomo-fisiológica dos seres humanos. Cf. *supra* nota ccccliii.

[427] Telegrama número 387 (ostensivo) de Brasemb Pretória para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores datado de 6/9/2001. O Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais era o então Ministro Tadeu Valadares.

[428] Cf. United Nations, World Conference Against Racism, Racial Dicrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Plano de Ação, parágrafos 159, 190 e 209.

[429] Cf. Grange, Mariette, The World Conference Against Racism, International Catholic Migration Commission, Genebra, março de 2002,

p. 19. Na versão em inglês da frase completa da Chanceler sul-africana: "Durban had agreed on a fresh start and a new road-map in the fight against racism".

[430] É importante reiterar que a votação havida na última sessão plenária da Conferência disse respeito unicamente à moção de não-consideração de parágrafos que a delegação da Síria tencionava reapresentar sobre as questões do Oriente Médio.

[431] É importante deixar claro que não caberia à Assembléia Geral da ONU aprovar ou referendar a Declaração e Plano de Ação aprovada pelos Estados que participaram da Conferência de Durban, a qual foi soberana em suas deliberações. Simplesmente, coube à Assembléia Geral da ONU aprovar o relatório final do encontro mundial.

[432] Cf. United Nations, General Assembly, Third Committee, *Elimination of Racism and Racial Discrimination*, A/56/581, 6/3/2002.

[433] Cf. United Nations, General Assembly, *Press Release*, GA/10012, 27/3/2002. Na versão em inglês: "a difficult process".

[434] United Nations, General Assembly, *Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/Res/56/266, 27/3/2002. Na versão em inglês: "made an important contribution to the cause of the erradication of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance".

[435] *Ibidem, p*reâmbulo. Na versão em inglês: "without delay through effective action".

[436] Ibidem, par. 10. Na versão em inglês: "including their gender-based manifestations".

[437] Ibidem, par. 15. Na versão em inglês dos trechos citados: "critical importance" e "on an equal footing with that of previous United Nations world conferences in the human rights and social fields".

[438] Ibidem, par. 17. Na versão em inglês dos trechos reproduzidos: "Elimination of Racism and Racial Discrimination" e "Comprehensive Implementation of and Follow-up to the Durban Declaratin and Program of Action".

[439] United Nations, General Assembly, *Press Release*, doc. cit. Na versão em inglês: "additional concerns".

[440] Cf. Schechter, Michael, UN-sponsored world conferences in the 1990s, in Schechter, Michael (org.), *United Nations-sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up*, New York, The United Nations University, 2001, p. 7-9.

[441] Em sub-item específico da Declaração e Plano de Ação de Viena intitulado *Follow-up to the World Conference on Human Rights*, recomendou-se, no artigo 99, que a Comissão de Direitos Humanos revisasse anualmente o progresso realizados na implementação do referido documento. No parágrafo 100, requereu-se ao Secretário-Geral da ONU que convidasse todos os Estados, órgãos e agências do sistema de direitos humanos das Nações Unidas, instituições nacionais ou regionais de direitos humanos e organizações não-governamentais a que o informassem, por ocasião do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos – em 1998, cinco anos depois da realização da Conferência de Viena -, sobre os progressos alcançados na implementação da Declaração e Plano de Ação.

[442] Cf. United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Declaration and Programme of Action*, Nova York, Departament of Public Information, 2002, Plano de Ação, par. 191 (b).

[443] Cf. Ibidem, par. 7.

[444] Cf. Ibidem, par. 198.a. Na versão em inglês: "appropriate means to follow up on the outcome of the Conference".

[445] United Nations, *Commission on Human Rights, Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, E/CN.4/2002/68. A referida resolução foi aprovada com 37 votos a favor, 11 contra e 5 abstenções. Os votos contrários provieram fundamentalmente das delegações dos países do Grupo da Europa Ocidental e Outros que integravam a Comissão de Direitos Humanos (Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Espanha, França, Itália, Portugal, Reino Unido e Suécia).

[446] Ibidem, par. 7. Na versão em inglês: "complementary international standards" e "in all their aspects".

[447] Ibidem, par. 8.c. A expressão utilizada pela versão em inglês foi "racial profiling".

[448] Houve ainda uma reunião adicional do GT Intergovernamental em 21/3/2003.

[449] Vale observar que dentre os países do Grupo da Europa Ocidental e Outros, fizeram-se representar quatro Estados que haviam votado contra a aprovação da resolução da Comissão de Direitos Humanos que instituiu o Grupo de Trabalho: Alemanha, Áustria, Bélgica e França. Do referido grupo regional não estiveram presentes, *inter alia*, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Israel tampouco compareceu às reuniões. Do GRULAC, estiveram presentes Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Dezenove Estados do Grupo Africano se fizeram presentes na sessão.

[450] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action on its first session*, E/CN.4/2003/20, 24/3/2003.

[451] A maior parte dos países do Grupo da Europa Ocidental e Outros participou da segunda sessão do GT Intergovernamental, inclusive as delegações de Canadá, Espanha, Estados Unidos, Portugal e Reino Unido. Israel permaneceu ausente das sessões do Grupo de Trabalho. Do GRULAC, estiveram presentes Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Vinte Estados do Grupo Africano se fizeram presentes na sessão.

[452] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report*

of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action on its second session, E/CN.4/2004/20, 10/3/2004.

[453] À terceira sessão compareu a maior parte dos Estados do Grupo da Europa Ocidental e Outros. Os Estados Unidos não se fizeram representar. O Governo de Israel, no entanto, enviou representante às reuniões. Do GRULAC, estiveram presentes Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Vinte e um Estados do Grupo Africano se fizeram presentes na sessão.

[454] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action on its third session,* E/CN.4/2005/20, 14/12/2004.

[455] Vinte Estados encaminharam informações ao Alto Comissariado sobre as medidas legislativas adotadas para o combate ao racismo por meio da *internet*. Os Estados que enviaram as referidas informações foram Áustria, Azerbaijão, Canadá, Casaquistão, Chile, Chipre, Coréia, Croácia, Dinamarca, Estônia, Geórgia, Hungria, Japão, Maurício, México, Rússia, Suécia, Suíça, Ucrânia e Túrquia. Cf. United Nations, Commission on Human Rights, *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Al Foms of Discrimination: Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Implementation of Relevant Recommendations of the Third Session of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of A ction*, E/CN.4/2006/15, 16/2/2006.

[456] O Grupo Ocidental e Outros esteve representado por todos seus integrantes, inclusive os Estados Unidos. A delegação de Israel não compareceu às reuniões. Do GRULAC, estiveram presentes Argentina,

Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Vinte Estados do Grupo Africano se fizeram presentes na sessão.

[457] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action on its fourth session*, E/CN.4/2006/18, 20/3/2006.

[458] Ibidem, par. 56-57.

[459] United Nations, Human Righs Council, *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action*, Resolution 1/5, A/HRC/1/5, 30/6/2006. Os especialistas selecionados pelo Alto Comissariado viriam a ser Jenny Goldschmidt (Holanda, Grupo da Europa Ocidental e Outros), Dimitrina Petrova (Bulgária, Grupo da Europa Central e do Leste), Syafi'i Anwar (Indonésia, Grupo Asiático), Tiyajana Malwua (Malaui, Grupo Africano) e Waldo Luis Villalpando (Argentina, Grupo Latino-Americano e Caribenho). Vale observar que o perito Syafi'i Anawar não constava da lista de pré-seleção dos candidatos asiáticos divulgada inicialmente pela Unidade Antidiscriminação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Os nomes pré-selecionados eram de nacionais do Japão, da Índia e do Sri Lanka. Possivelmente a escolha do perito Syafi'i Anawar resultou da pressão realizada pelos coordenadores da África (Argélia) e Ásia (Arábia Saudita) em favor de especialista de confissão islâmica.

[460] A presidência do Grupo de Trabalho decidiu não publicar relatório sobre a primeira parte da quinta-sessão. Com isso, impossibilitou-se o acesso à informação sobre os Estados que tomaram parte nas reuniões. O relatório final da quinta sessão deverá ser publicado apenas após a realização da segunda parte da sessão, prevista para setembro de 2007.

[461] O artigo 66 do Plano de Ação instou os Estados a estabelecerem e implementarem, "sem atraso" (*without delay*), políticas e planos nacionais de ação para combater o racismo, a discriminação racial, a

xenofobia e a intolerância correlata. A importância dos Planos Nacionais de Ação na luta contra o racismo foi reafirmada por peritos e pela maioria dos Estados que participaram das sessões de trabalho do GT Intergovernamental. Por essa razão, a presidência do GT decidiu incorporar esse tema à agenda da primeira parte da quinta sessão.

[462] Cf. África do Sul, Constitution of the Republic of South Africa (1996). Disponível em:<http://www.servat.unibe.ch>. Acesso em 7/4/2007.

[463] United Nations, Human Rights Council, *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action*, A/HRC/4/WG.3/7, 15/6/2007, p.2. No original em ingles: "a major obstacle to the Committee's work and the effective implementation of the Convention".

[464] O Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher refere-se, em seu artigo 8.1, a "informação confiável indicando violações graves e sistemáticas por um Estado parte de direitos previstos na Convenção". Na versão em inglês: "reliable information indicating grave and systematic violations by a State Party of rights set forth in the Convention". A mesma linguagem é utilizada pelo artigo 6.1 do Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência". Cf. United Nations, Human Rights Council, *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action*, A/HRC/4/WG.3/7, 15/6/2007, p. 20.

[465] Segundo o CERD, até fevereiro de 2007, apenas 9 dos 51 Estados que realizaram a declaração facultativa prevista no artigo 14 da ICERD afirmaram oficialmente haverem criado instituição ou mecanismo com tais atribuições. Os países em questão foram África do Sul (Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos), Argentina (Instituto Nacional de Combate à Discriminação e à Xenofobia - INADI), Bélgica (Centro para a Igualdade de Oportunidades e a Luta contra o Racismo), Liechenstein (Corte Constitucional), Luxemburgo (Comissão Especial Permanente contra a Discriminação), Montenegro (Corte Federal Constitucional), Portugal (Alto Comissariado para a Imigração e Minorias

Étnicas), Romênia (Conselho Nacional para o Combate à Discriminação), Sérvia (Corte Federal Constitucional). Cf. Ibidem, p. 23.

[466] Segundo o estudo, lacunas normativas existem quando fatos recorrentes ou fatores estruturais que privam seres humanos de sua dignidade não se encontram previstos em padrões normativos. Em tais casos, um instrumento novo ou mais abrangente pode ser necessário para superar tal situação. Lacunas normativas podem ser substantivas ou procedimentais, sendo aquelas relativas ao conteúdo de um direito e estas aos procedimentos de sua proteção. Cf. United Nations, Human Rights Council, *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action*, A/HRC/4/WG.3/6, 27/8/2007, p. 6.

[467] Cf. Ibidem, p. 17.

[468] A maior parte dos participantes adveio do GRULAC, representado por Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Do Grupo da Europa Ocidental e Outros apenas Dinamarca e Irlanda tomaram parte das reuniões. Os demais participantes foram majoritariamente do Grupo Africano, secundado pelos Grupos Asiatico e da Europa do Leste. Israel fez-se representar na primeira sessão do Grupo de Trabalho.

[469] Do Grupo da Europa Ocidental e Outros apenas Finlândia, França, Grécia e Irlanda tomaram parte das reuniões. A maioria dos participantes pertencia ao GRULAC (Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e aos Grupos Africano e Asiático.

[470] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its first and second sessions,* E/CN.4/2003/21, 25/2/2003, par. 48.

[471] Dezoito Estados do GRULAC tomaram parte das reuniões: Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador,

Guatemala, Haiti, Jamaica, México, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Onze Estados do Grupo da Europa Ocidental e Outros, estiveram presentes na terceira sessão do GT: Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Suécia e Suíca. Doze Estados do Grupo Africano tomaram parte da sessão.

[472] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its third session*, E/CN.4/2004/21, 19/12/2003.

[473] Dezessete Estados do Grupo Africano tomaram parte nos trabalhos do GT. Dentre os países que integram o GRULAC, 15 participaram das reuniões: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Do Grupo da Europa Ocidental e Outros, participaram Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Luxemburgo e Noruega.

[474] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its fourth session*, E/CN.4/2005/21, 26/1/2005.

[475] Quinze Estados do Grupo Africano se fizeram representar nas reuniões. Do GRULAC, estiveram presentes delegações de 13 Estados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Haiti, Honduras, México, Panamá e Venezuela. Do Grupo da Europa Ocidental, compareceram à sessão Alemanha, Áustria, Bélgica, Grécia, Irlanda, Noruega e Suíça.

[476] Visando à promoção da liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade compartilhada como valores essenciais nas relações internacionais do século XXI, a Declaração do Milênio estabeleceu os seguintes objetivos: a) paz, segurança e desarmamento; b) desenvolvimento e erradicação da pobreza; c) proteção do meio ambiente; d) promoção dos direitos humanos, da democracia e

da "boa governança" (*good governance*); e) proteção dos vulneráveis (crianças e pesssoas que sofrem desproporcionalmente os efeitos de desastres naturais, conflitos armados, guerras e urgências humanitárias); f) atendimento às necessidades especiais da África; e g) fortalecimento das Nações Unidas. Cf. United Nations, General Assembly, *United Nations Millenium Declaration*, A/55/2, 8/9/2000.

[477] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its fifth session*, E/CN.4/2006/19, 6/12/2005.

[478] O GRULAC ainda não havia indicado especialista para substituir o professor Roberto Martins.

[479] Dezessete Estados do Grupo Africano estiveram presentes à reunião. Do GRULAC, compareceram Argentina, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, República Dominicana e Venezuela. Do Grupo da Europa Ocidental e Outros, estiveram presentes 11 Estados.

[480] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, *Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, Report of the Working Group of Experts on People of African Descent on its sixth session*, A/HRC/4/39, 9/3/2007.

[481] Dois especialistas brasileiros especialmente convidados contribuíram para as discussões sobre o tema. O professor Ignácio Cano, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, discorreu sobre o preconceito racial identificável nas ações letais da polícia brasileira. O acadêmico analisou o preconceito racial vigente no sistema de segurança pública do Brasil e manifestou-se a favor da coleta de dados estatísticos que permitam determinar a existência e o impacto da discriminação fundada em estereótipo racial nos aparelhos policiais brasileiros. Edna Roland, especialista eminente independente sobre o seguimento de Durban, afirmou que essa modalidade de discriminação não se manifestaria da mesma forma em todas as regiões do mundo. Disse que, na América Latina, os afrodescendentes seriam as principais vítimas desse tipo de discriminação. No plano global, a

especialista brasileira defendeu o monitoramento da prática de discriminação baseada em estereótipo racial resultante da implementação das políticas de Estado de combate ao terrorismo.

[482] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination, *Views of the Independent Eminent Experts on the Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action*, E/CN.4/2004/112, 10/2/2004.

[483] Cf. United Nations, General Assembly, Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights, *Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/57/443, 30/09/2002.

[484] O projeto "Rota dos Escravos" foi aprovado pela 27ª sessão da Conferência Geral da UNESCO realizada em 1993. Coordenado, administrado e monitorado pelo Departamento de Diálogo Intercultural e Pluralismo para a Cultura da Paz da referida entidade desde 1994, o projeto, que reúne cerca de 40 especialistas no assunto, desenvolve, em cooperação com o Secretariado da UNESCO, uma série de atividades vinculadas ao acesso e à preservação das fontes documentais e tradições orais concernentes à memória do tráfico. É responsável por programa educacional que busca promover uma melhor compreensão e apresentação nas escolas de informações históricas sobre o tráfico de escravos. O projeto visa ainda a gerar uma reflexão científica internacional multidisciplinar dedicada a elucidar as causas profundas, as modalidade e as conseqüencias do tráfico de escravos. Mais do que a busca da verdade histórica, o projeto "Rota dos Escravos" busca reafirmar o entendimento de que a luta pela democracia e pelos direitos humanos é também uma luta pela memória, com a finalidade de evitar o esquecimento e prevenir a repetição das tragédias do passado. Cf. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *The Slave Route*, s/d. Disponível em: <http://www.portal.unesco.org/culture/en>. Acesso em 13/4/2007.

[485] Cf. United Nations, General Assembly, Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights, *Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/58/324, 27/08/2003.

[486] Cf. Ibidem, A/59/375, 21/9/2004.

[487] Cf. Ibidem, A/60/307, 29/8/2005.

[488] United Nations, General Assembly, *Report of the Secretary-General, Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/Res/60/144, 14/2/2006.

[489] Os Estados que responderam ao questionário dentro do prazo – até o dia 30/6/2006 - foram Bósnia e Herzegovina, Casaquistão, Croácia, , Chipre, Chile, Coréia, Dinamarca, Equador, Eslováquia, Eslovênia, Finlândia, França, Guatemala, Holanda, Irã, Itália, Maurício, México, Omã, Polônia, República Tcheca, Romênia, Ucrânia e Uruguai. Além desses Estados, responderam ao questionário o Centro Europeu de Monitoramento do Racismo e da Xenofobia, o Centro para os Direitos Humanos de Amã, a Fundação Canadense de Relações Raciais, a Liga Muçulmana Mundial e o Escritório do Comissário Nacional para os Direitos Humanos de Honduras.

[490] Cf. United Nations, General Assembly, *Report of the Secretary-General, Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance,* A/61/337, 12/9/2006.

[491] Cf. United Nations, Commission on Human Rights, *Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and All Forms of Discrimination: Comprehensive Implementation of and Follow-up to the Durban Declaration and Program of Action, Report of the High*

Commissioner on Human Rights containing a draft basic document on the development of a racial equality index, E/CN.4/2006/14, 31/1/2006.

[492] A análise dos resultados da Conferência Regional das Américas será realizada em parte subseqüente deste trabalho.

[493] United Nations, General Assembly, *Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/Res./61/149, 19/12/2006.

[494] United Nations, General Asembly, *Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, EU Explanation of Vote*, s/d. Disponível em: <http://www.eyeontheun.org>. Acesso em 1/4/2007.

[495] United Nations, General Assembly, *Report to the General Assembly on the Third Session of the Human Rights Council*, A/HRC/3/L.11, 8/12/2006. Na versão em inglês do trecho citado: "including further actions, initiatives and practical solutions for combating all the contemporaries scourges of racism".

[496] O título da resolução aprovada foi "Preparações para a Conferência de Revisão de Durban". A União Européia havia proposto o seguinte título: "Preparações para a Conferência de Revisão sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban".

[497] United Nations, General Assembly, Human Rights Council, *Report of thePreparatory Committee for the Durban Review Conference, First Session,* A/CONF. 211/PC.1/L.3.

[498] United Nations, Commission on Human Rights, *Comprehensive Implementation of and Follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action, Note Verbale dated 22 January 2003 from*

the Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office at Geneva addressed to the Office of the High Commssioner for Human Rights, E/CN.4/2003/G/36, 28/2/2003.

[499] Cf. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, *Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial*, Brasília, SEPPIR, 2005, p. 35.

[500] Cf. Telegrama número 405 (reservado) da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 22/2/2006, par. 3-7.

[501] United Nations, General Assembly, Human Rights Council, *Report of the Regional Conference of the Americaa on Progress and Challenges in the Programme of Action against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/HRC/4/111, 15/1/2007. Na versão em inglês: "what is known as the 'right to positive discrimination'".

[502] Ibidem. Na versão em inglês: "the spirit of the documents adopted in Durban and Santiago, taking into account the interrelationship between obstacles to human development and the situation of vulnerable groups in the region".

[503] Roberto Martins, entrevista ao autor.

[504] Edna Roland, entrevista ao autor.

[505] Entendidos como os descendentes de africanos "em diáspora" ou, na definição adotada pelo GT de Especialistas sobre Afrodescendentes, as vítimas históricas e continuadas do tráfico de escravos nos oceanos Atlântico e Índio e do Mediterrâneo e do regime escravocrata.

[506] José Augusto Lindgren Alves, entrevista ao autor deste trabalho. Para Lindgren Alves, este pleito do Grupo Africano seria "absurdo nos dias de hoje". E, lucidamente, acrescentou: 'Se continuarmos com essas cobranças históricas, que os americanos estimularam individualmente no caso dos judeus, os chinenes poderão cobrar do Japão, o Brasil de Portugal, os filipinos da Espanha e dos Estados Unidos, e os negros escravizados na África dos próprios africanos".

[507] José Augusto Lindgren Alves, entrevista ao autor.

[508] Pinheiro, Paulo Sérgio, Prefácio, in Lindgren Alves, José Augusto, *op. cit*., 2001, p. 21.

[509] United Nations, *Report of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Annex II, p. 150. Disponível em: <http://www.daccessdds.un.org/undoc/gen/no2>. Acesso em 15/2/2007. Na versão original: "of its will to unite on a topic of central importance in people's lives".

[510] Ibidem. Na versão original: "has prompted an extraordinary mobilization of civil society in many different countries".

[511] Gilberto Saboia, entrevista ao autor deste trabalho.

[512] Em 2005, em função do convite permanente estendido pelo Governo brasileiro a todos os relatores temáticos do sistema de direitos humanos das Nações Unidas, o Relator Especial sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, Doudou Diène, visitou oficialmente o Brasil.

[513] É legítimo afirmar que o processo de Durban gerou impacto direto sobre as ações de política externa brasileira no campo dos direitos humanos (especificamente no combate ao racismo, à discriminação racial e à intolerância) no contexto interamericano. Em relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, em maio de 2007, Doudou Diène, Relator Especial sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, enalteceu o papel que o Brasil tem exercido no fortalecimento das dimensões regional e internacional de combate ao racismo, "ilustrado particularmente por sua liderança na redação da Conferência Interamericana contra o Racismo e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, e na organização, em julho de 2006, em cooperação com o Chile, da Conferência Regional das Américas, destinada a identificar o progresso e os desafios remanescentes na implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban". Cf. *United Nations, Human Rights Council*, Political Plataforms which promote or incite racial discrimination, Updated study by the *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mr.*

Doudou Dième, A/HRC/5/10, 25/5/2007, par. 49. Na versão em inglês do trecho citado: "illustrated in particular by its leadership in the drafting of the Inter-American Convention on Racism and All Forms of Discrimination and Intolerance, and the organization, in July 2006, in cooperation with Chile, of the Regional Conference of the Americas aiming at identifying progress and remaining challenges in the implementation of the Durban Declaration and Programme of Action".

[514] Cf. Stubbs, Josefina (ed.), *Más allá de los Promedios: Afrodesciendentes en América Latina – Los Afrocolombianos*, Washington, Banco Mundial, 2006.

[515] É oportuno mencionar que, em 2004, o BID publicou estudo elaborado por Jonas Zoninsein intitulado *The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion*. No referido trabalho, o autor apontou que a ausência de políticas públicas destinadas a eliminar a exclusão social de afrodescendentes e indígenas – e a desigualdade étnico-racial que acompanha tal exclusão – em quatro países estudados (Brasil, Bolívia, Guatemala e Peru) gerava um alto custo econômico pago pelas respectivas sociedades. Com base na análise de dados desagregados por raça/etnia, Zonistein concluiu que as economias de Brasil, Bolívia, Guatemala e Peru cresceriam pelo menos 12,8%, 36.7%, 13,6% e 4,2%, respectivamente, com o fim da exclusão social prolongada de afrodescendentes e indígenas. Cf. Zonistein, Jonas, The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion, In: *Social Inclusion and Development in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank, 2004, p. 41-53.

[516] United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaração, par. 9, 11, 66 e 67.

[517] Robinson, Mary, apud Faheem, Kareem, The Education of Mary Robinson: a conversation with the UN High Commissioner for Human Rights, *The Village Voice*, April 24-30 2002, p. 35-40. Na versão original: "the best international text on migrants'.

[518] Os Estados que ratificaram – ou aderiram à – Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial entre junho de 1997 e setembro de 2001 foram África do Sul, Arábia Saudita, Cazaquistão, Geórgia, Indonésia, Irlanda, Kyrgyzstão, Liechenstein, Lituânia e Sérvia. Entre outubro de 2001 e junho de 2007, os seguintes países tornaram-se Parte na Convenção: Andorra, Belize, Benin, Comores, Eritréia, Guiné Equatorial, Honduras, Montenegro, Quênia, Tailândia, Timor Leste, Oman, Paraguai, Saint Kitts e Nevis, São Marino e Turquia. Com isso, em dezembro de 2007, a ICERD contava com 173 Estados Partes.

[519] *Cf. United Nations, General Assembly, Report by Mr. Maurice Gléglé-Ahanhanzo, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance to theGeneral Assembly, A/57/204, 11/7/2002, par. 8.*

[520] *Ibidem,* par. 20-24.

[521] No caso, Doudou Diène, que assumiu a Relatoria Especial sobre Formas Contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata em agosto de 2002.

[522] Cf. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action, Fourth session, Address of Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights,* 16/1/2006. Disponível em: <http://www.unhchr.ch>. Acesso em 28/3/2007.

[523] United Nations, Human Rights Council, *Report Submitted by Mr. Doudou Diène, Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, A/HRC/4/19, 12/1/2007.

[524] Ibidem, par. 54.

[525] Sodré, Muniz, Uma Genealogia das Imagens do Racismo, São Paulo, *Folha de São Paulo*, 19 de março de 2005, Caderno Mais!.

[526] *Ibidem, loc. cit.*

[527] Cf. United Nations, General Assembly, *Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Follow-up to the to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action, Report of the Secretary-General*, A/60/307, 29/8/2005, par. 76.

[528] O comitê ad-hoc viria a apresentar estudo preliminar sobre o tema durante a segunda parte da quinta sessão do Grupo de Trabalho Intergovernamental, realizada de 3 a 7 de setembro de 2007.

[529] United Nations, Human Rights Council, *Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Follow-up to the to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action*, A/HRC/3/L11, 8/12/2006. Na versão em inglês do trecho reproduzido: "that one of its main priorities be to insure that the draft instrument(s) is/ are produced for negotiations".

[530] Juan Martabitt, Representante Permanente do Chile em Genebra.

[531] United Nations, General Assembly, Human Rights Council, GT Intergovernamental sobre a Implementação Efetiva da Declaração e Plano de Ação de Durban, Segunda Parte da 5ª Sessão, S*tudy of the CERD on possible measures to strengthen implementation through optional recommendations or the update of its monitoring procedures*, A/HRC/4/WG.3/7, 15/6/2007. No caso, os dois Protocolos Adicionais mencionados prevêem o estabelecimento de procedimentos de investigação que podem incluir visitas *in loco* a Estados nos quais ocorram graves e sistemáticas violações dos direitos humanos previstos nas convenções respectivas.

[532] Na visão de Lindgren Alves - em entrevista ao autor -, a grande dificuldade aqui será evitar que o recrudescimento do fundamentalismo

e a hipersensibilidade dos islâmicos levem a Conferência de Revisão a transformar-se em foro de limitação da liberdade de expressão, recomendando aos Estados a proibição – logo, a censura, desejada pelos muçulmanos – de qualquer manifestação considerada "blasfema". Isso reintroduziria no fulcro das atenções internacionais um elemento contencioso baseado em dogma, que pouco tem a ver com o racismo, deixando de lado a realização de esforços efetivos para erradicar a discriminação racial e a intolerância das sociedades contemporâneas.

[533] United Nations, *Report of the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, Annex II, p. 150. Na versão original: "to improve the lot of the victims".

Bibliografia

a) Livros e artigos

- ANDERSON, Carol, *Eyes Off The Prize: The United Nations and the African American struggle for human rights, 1944 – 1955*, Nova York, Cambridge University Press, 2003.
- ANDREWS, George Reid, *Afro-Latin America 1800-2000*, Nova York, Oxford University Press, 2004.
- ANNONI, Danielle (org.), *Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional – Cidadania, Democracia e Direitos Humanos*, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2002.
- APPIAH, K. Anthony e Gates Jr., Henry Louis, *Africana – The Encyclopedia of the African and African American Experience*, Nova York, Basic Civitas Books, 1999.
- ARENDT, Hannah, *The Origins of Totalitarianism*, Nova York, Harvest Book – Harcourt, 1976.
- ARENDT, Hannah, The Rights of Man, What are They?, *Modern Review*, Summer 1949.
- AROCHA, Jaime, Inclusión de los Afrocolombianos, Meta Inalcanzable?, in *Geografía Humana de Colombia, Los Afrocolombianos, República de Colombia*, Tomo VI, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1998.
- BACK, Les e Solomos, John, *The Theories of Race and Racism – a Reader*, Londres, Routledge, 2004.
- BAEHR, Peter e Castermans-Holleman, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2004.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Washington, BID, 2004.
- BANTON, Michael, *A Idéia de Raça*, Lisboa, Edições 70, 1977.
- BANTON, Michael, *International Action Against Racial Discrimination*, Londres, Clarendon Press, 1999.
- BANTON, Michael, *The International Politics of Race*, Londres, Polity Press, 2002.

- BARBOSA GOMES, Joaquim B., *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade*, São Paulo, Renovar, 2001.
- BARBOSA GOMES, Joaquim B., A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro, Brasília, *Revista de Informação Legislativa*, ano 38, n. 151, p. 129-148, jul/set 2001.
- BELLO, Alvaro e Marta Rangel, Etnicidad, Raza y Equidad en América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL, LC/R.1967, 2000.
- BOSI, Alfredo, *Dialética da Colonização*, São Paulo, Companhia das Letras, 1992.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, *Unvanquished: A U.S. – U.N. Saga*, Nova York, Random House, 1999.
- BRONSTEIN, Arturo, Hacia el Reconocimiento de la Identidad y de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Anérica Latina: síntesis de una evolución y temas para reflexión, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, 1998.
- BUERGENTHAL, Thomas, Implementing the UN-Racial Convention, Austin, *Texas International Law Journal* n. 187, 1977.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* (3 volumes), Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, 1999 e 2003.
- CAVALLI-SFORZA, Luigi Luca, *Genes, Peoples, and Languages*, Berkeley, University of California Press.
- COSTA PINTO, Luiz Aguiar, *O Negro no Rio de Janeiro: Relações e Raça numa Sociedade em Mudança*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, s.d.
- CROCKER, Chester, Southern Africa: Eight Years Later, *Foreign Affairs*, Fall 1989.
- CUETO, Santiago (ed.), *Etnicidad, Raza, Género y Educación en América Latina*, Washington, Diálogo Inter-Americano, 2004.
- DALLARI, Pedro, *Constituição e Relações Exteriores*, São Paulo, Saraiva, 1994.
- D'APPOLLONIA, Ariane Chebel, *Les Racismes Ordinaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

- DENTERS, Erik (ed.), *Reflections on International Law from the Low Countries*, Haia, Springer, 1998.
- DERUYTERRE, Anne, Nativos en Números, *Revista BIDAmérica*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, setembro-outubro de 1999.
- DONNELY, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Nova York, Cornell University Press, 1989.
- DUPAS, Gilberto, *Atores e Poderes na Nova Ordem Global: Assimetrias, Instabilidades e Imperativos de Legitimação*, São Paulo, Editora Unesp, 2005.
- FAHEEM, Kareem, The Education of Mary Robinson: a Conversation with the UN High Commissioner for Human Rights, Nova York, *The Village Voice*, 24-30 de abril de 2002.
- FERNANDES, Florestan, *O Negro no Mundo dos Brancos*, São Paulo, Difel, 1972.
- FOOT, Rosemary (org.), *US Hegemony and International Organizations*, Nova York, Oxford University Press, 2003.
- FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*, Nova York, Cambridge University Press, 2000.
- FREDERICKSON, George, *Racism: A Short History*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- FREDMAN, Sandra (org.), *Discrimination and Human Rights: the case of racism*, Londres, Oxford University Press, 2001.
- FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, Nova York, Avon Books Inc., 1992.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira, *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira*, Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 2002.
- GLENDON, Mary Ann, *A World Made New – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration on Human Rights*, Nova York, Random House, 2001.
- GOBODO-MADIKIZELA, Pumla, *A Human Being Died That Night – a South African story of forgiveness*, Nova York, Houghton Mifflin Company, 2003.

- GONZÁLEZ MORALES, Felipe e Contesse Singh, Jorge, *Sistema Judicial y Racismo contra Afrodescendientes: Brasil, Colombia, Peru y República Dominicana*, Santiago do Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2004.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo (org.), *Tirando a máscara – Ensaios sobre o racismo no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo, *Classes, Raças e Democracia*, São Paulo, Editora 34, 2002.
- GURIN, Patricia, *Defending Diversity: Affirmative Action at the University of Michigan*, Michigan, The University of Michigan Press, 2004.
- HANNAFORD, Ivan, *Race: The History of an Idea in The West*, Washington, The Woodrow Wilson Press, 1996.
- HATHAWAY, Oona, Do Human Rights Treaties Make a Difference?", Yale, *The Yale Law Journal*, 26 de abril de 2002, volume 111
- HENRIQUES, Ricardo, *Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90*, Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 807, julho de 2001.
- HENRY, Charles, *Foreign Policy and the Black International Interest*, Nova York, State University of New York Press, 2000.
- HERINGER, Rosana, Durban é só o começo, *Carta da CEPIA*, Rio de Janeiro, n. 9, 2001.
- HIRSCHL, Ran, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.
- HOPENHAYN, Martin, Nuevas Relaciones entre Cultura, Política y Desarrollo en América Latina, *Serie Políticas Sociales, Aspectos sociales de la integración*, Vol. IV, Santiago do Chile, CEPAL, abril de 1998.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nova York, Simon & Schuster, 1996
- IGNATIEFF, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Anuário Estatístico do Brasil*, Rio de Janeiro, IBGE, vol. 61, 2001.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Síntese de Indicadores Sociais 2002*, Rio de Janeiro, IBGE/UNFPA, 2002.
- International Court of Justice, *Reservations to the Convention on Genocide Case*, Haia, ICJ, 1951.
- JACCOUD, Luciana e Beghin, Nathalie , *Desigualdades Raciais no Brasil – um Balanço da Intervenção Governamental*, Brasília, IPEA, 2002.
- LAFER, Celso, *A reconstrução dos Direitos Humanos*, São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- LAFER, Celso, *A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*, São Paulo, Manole, 2005.
- LAWSON, R.A. e Blois, M. (eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994.
- LAYTON, Azza Salama, *International Politics and Civil Rights Policies in the United States: 1941-1960*, Nova York, Cambridge University Press, 2000.
- LERNER, Natan, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Maryland, Siythoff & Noordhoff, 1980.
- LESSER, Jeffrey, *A Negociação da Identidade Nacional – Imigrantes, Minorias e a Luta pela Etnicidade no Brasil*, São Paulo, Editora UNESP, 2001.
- LÉVI-STRAUSS (e outros), Claude, *Raça e Ciência*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1972.
- LÉVI-STRAUSS, Claude, *Race et Histoire – Race et Culture*, Paris, Albin Michel / Editions Unesco, 2001.
- Liauzu, Claude, *Race et Civilisation: L'autre dans la Culture Occidentale*, Paris, Syros, 1992.
- LINDGREN ALVES, José Augusto, *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, Editora FTD, 1997.

- LINDGREN ALVES, José Augusto, *Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.
- LINDGREN ALVES, José Augusto, *Os Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo, Perspectiva / Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.
- LINDGREN ALVES, José Augusto, Fragmentação ou Recuperação, *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, volume 13, número 2, set/dez. 2004.
- LINDGREN ALVES, José Augusto, *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*, São Paulo, Perspectiva, 2005.
- MACMASTER, Neil, *Racism in Europe*, Nova York, Palgrave, 2001.
- MAGGIE, Yvonne (org.), *Raça como Retórica*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- MAIO, Marcos e Santos, Ricardo Ventura, *Raça, Ciência e Sociedade*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 1996.
- MANDELA, Nelson, *In His Own Words*, Nova York, Little, Brown and Company, 2003.
- MANI, Rahti, The Role of Race in Guyana's Next Election, *The Black Americas*, Washington, IAD, Outubro de 2005.
- Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, *Por uma Política Nacional de Combate ao Racismo e à Desigualdade Racial*, Brasília, Cultura Gráfica e Editora Ltda., 1996.
- MARTÍNEZ COBO, José, *Estudios del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Nova York, United Nations University, 1987.
- MARTINS, Roberto, *Desigualdades Raciais e Políticas de Inclusão Racial: um sumário da experiência brasileira recente*, Santiago do Chile, CEPAL, abril de 2004.
- MELLO, Marco Aurélio, Ótica Constitucional: a igualdade e as ações afirmativas, in *Tribunal Superior do Trabalho, Discriminação e Sistema legal Brasileiro – Seminário Nacional*, Brasília, TST, 2001.

- MERTUS, Julie, *Bait and Switch – Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Nova York, Routledge, 2004.
- Ministério da Justiça, *Multiculturalismo e Racismo – o Papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos*, Brasília, Ministério da Justiça, 1997.
- Ministério da Justiça, *Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, Brasília, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.
- Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores, *Décimo Relatório Periódico Relativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, Brasília, FUNAG, 1996.
- Ministério das Relações Exteriores, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946 – 1995*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.
- Ministério das Relações Exteriores, *Décimo-sétimo Relatório Periódico Relativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, Brasília, 2003.
- Ministério das Relações Exteriores, Relatório da Delegação Brasileira à II Conferência Mundial de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial, mimeo, s.d.
- MORSINK, Johannes, Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, Filadélfia, University of Pennsylavania Press, 1999.
- MUNANGA, Kabengele (org), *Estratégias de combate à discriminação racial*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- Organização das Nações Unidas, *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, Nova York, Departamento de Informação Pública da ONU, s.d.

- PENNA FILHO, Pio, África do Sul e Brasil: Diplomacia e Comércio (1918-2000), *Revista Brasileira de Política Internacional*, número 44, Brasília, 2001.
- PÉREZ-SAINZ, Juan Pablo, Indígenas y Fuerza de Trabajo en Guatemala, in CELADE et al., *Estudios sociodemocráficos de pueblos indígenas*, Santiago do Chile, CELADE, 1994.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (org), *Brasil – Um Século de Transformações*, São Paulo, Companhia das Letras, 2001.
- PIOVESAN, Flávia, *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos: Perspectivas Global e Regional*, 2007, 93 p., Mimeografado.
- PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Internacional Constitucional*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006.
- PIOVESAN, Flávia e De Souza, Douglas Martins (org), *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*, Brasília, SEPPIR, 2006.
- PIOVESAN, Flávia, *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, São Paulo, Editora Saraiva, 2006.
- POLIAKOV, Léon, *O Mito Ariano: Ensaio sobre as Fontes do Racismo e dos Nacionalismos*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1974.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Relatório de Desenvolvimento Humano: Racismo, Pobreza e Violência*, Brasília, PNUD, 2006.
- RAMOS, André de Carvalho, *Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos*, Rio de Janeiro, Renovar, 2004.
- SABOIA, Gilberto (org.), *Anais de Seminários Regionais Preparatórios para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*, Brasília, Ministério da Justiça e Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.
- SANTA CRUZ, Hernán, *Racial Discrimination*, Nova York, United Nations, 1971.

- SCHECHTER, Michael, *United Nations-sponsored World Conferences – Focus on Impact and Follow-up*, Nova York, United Nations University Press, 2001
- SCHWARTZ, Lilia, *O Espetáculo das Raças: Cientistas, Instituições e Questão Racial no Brasil – 1870-1930*, São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, *Estado e Sociedade Promovendo a Igualdade Racial*, Brasília, SEPPIR, março de 2005.
- SEVCENKO, Nicolau, *Literatura como Missão*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1985.
- SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora Malheiros, 2001.
- SODRÉ, Muniz, *Claros e Escuros: Identidade, Povo e Mídia no Brasil*, Petrópolis, Editora Vozes, 1999.
- SOWELL, Thomas, *Affirmative Action Around the World: an Empirical Study*, New Haven, Yale University Press, 2004.
- SPALDING, Elizabeth, *The First Cold Warrior: Harry Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, Kentucky, The University Press of Kentucky, 2006.
- Steiner, Henry and Alston, Philip, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, Nova York, Oxford University Press, 2000.
- STUBBS, Josefina (ed.), *Más Allá de los Promedios: Afrodescendientes en América Latina – Los Afrocolombianos*, Washington, Banco Mundial, fevereiro de 2006.
- STUBBS, Josefina (ed.), *Más Allá de los Promedios: Afrodescendientes en América Latina – Los Afroequatorianos*, Washington, Banco Mundial, fevereiro de 2006.
- STUBBS, Josefina (ed.), *Más Allá de los Promedios: Afrodescendientes en América Latina – Los Afroperuanos*, Washington, Banco Mundial, Fevereiro de 2006.

- STUBBS, Josefina (ed.), *Más Allá de los Promedios: Afrodescendientes en América Latina – Los Afrohondureños*, Washington, Banco Mundial, fevereiro de 2006.
- Supremo Tribunal Federal, *Crime de Racismo e Anti-semitismo: um Julgamento Histórico do STF*, Brasília, Editora Brasília Jurídica, 2004.
- TELLES, Edward, *Racismo à Brasileira: uma Nova Perspectiva Sociológica*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2003.
- THOMSON, Leonard, *The Political Mythology of Apartheid*, New Haven, Yale University Press, 1985.
- United Nations, *A Compilation of International Instruments*, Nova York, 1994.
- United Nations, *The United Nations Against Apartheid: 1948-1994*, Nova York, United Nations Publications, 1995.
- United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, *Declaration and Programme of Action*, New York, Departament of Public Information, 2002.
- URQUAHART, Brian, *Ralph Bunche: an American Odyssey*, Nova York, W. W. Norton, 1998.
- URREA, Fernando (ed.), *Gente Negra en Colombia: Dinámicas Sociopolíticas en Cali y el Pacífico*, Medellín, Editora Lealón, 2004.
- VILLA, Miguel e Martínez, Jorge, *Tendencias y Patrones de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, CEPAL, 2000.
- ZONINSEIN, Jonas, The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion, in BID, *Social Inclusion and Development in Latin America*, Washington, BID, 2004.

b) Artigos, documentos e resoluções de órgãos da Organização das Nações Unidas obtidos em meio eletrônico

- África do Sul, Constitution of the Republic of South Africa (1996). Disponível em <http://www.servat.unibe.ch>. Acesso em 7/4/2007.
- Amnesty International, *Press Release*, Human Rights Agenda for the World Conference Against Racism, Durban, 3/9/2001. Disponível em: <http://www.web.amnesty.org/library/index/racism>. Acesso em 18/02/2007.
- Banco Mundial, Política del Banco Mundial sobre los Pueblos Indígenas: Tema de Discusión para la Revisión de la Directriz Operativa DO 4.20. Disponível em: <htpp://wbln0018.worldbank.org>. Acesso em 20/3/2006.
- Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Intolerância, Carta do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/rndh/cartario.pdf>. Acesso em 21/1/07.
- Cornwell, Rupert, Darfur Killlings not Genocide, says UN Group, Global Policy Forum, 31/1/205. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudan>. Acesso em 31/1/2007.
- Department of Foreign Affairs of the Republic of South Africa, Address by Minister Dlamini Zuma to the African Regional Preparatoy Meeting for the World Conference Against Racism, Dacar, Senegal, 22/1/2001. Disponível em: <http://www.dfa.gov.za>. Acesso em 11/1/2007.
- European Conference Against Racism, Report of Working Group I. Disponível em: <http://www.coe.int.t/e/human_rights/ecri>. Acesso em 7/1/2007.
- Human Rights Watch, Caste: Asia's Hidden Apartheid. Disponível em <http://www.hrw.org/campaign/caste>. Acesso em 11/1/2007.
- Joosten, Veronique, From the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. Disponível em: <http://www.law.kluleuven.be/iir/vvn>. Acesso em 24/12/2006.

- Ministério da Justiça, Discurso do Doutor José Gregori, Ministro da Justiça do Brasil no Debate Geral da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, 1/9/2001. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/textos/MinistroDurban.htm>. Acesso em 12/3/2007.
- Office of the High Commissioner on Human Rights, Press Release RD/907, 21/2/2001. Disponível em: <http://www.um.org/news/press/docs/2001>. Acesso em 11/1/2007.
- Organização Internacional do Trabalho, Convenção Internacional sobre a Discriminação no Emprego e na Profissão. Disponível em http://www.ilo.org/public/standard/norm. Acesso em 14/6/2007.
- Reddy, E.S., United Nations Against Apartheid: a Chronology, United Nations Centre Against Apartheid. Disponível em: <http://www.anc.org.za/un/un-chron./html>. Acesso em 26/12/2006.
- Shepherd, George, "A New World Agenda for the 21st Century: The World Conference on Racism and Xenophobia in Durban, South Africa", University of Denver, 10/6/2001. Disponível em: <http://www.hri.ca/racism/analyses/gshepherd.shtml>. Acesso em 14/2/2007.
- Tukesgeee University, Jim Crow Laws. Disponível em: <http://en.tukesgee.org/wiki/lynching-_in_the_united_states>. Acesso em 24/12/06.
- United Nations, Convention on the Prevention and Punishment of the Crime Genocide, Disponível em: <http://www.ohchr.org/english.countries/ratification>. Acesso em 13/5/2007.
- United Nations, General Assembly, *The Treatment of People of Indian Origin in the Union of South Africa*, Resolution 395 (V), 2/2/1950. Disponível em: <htpp://daccessdds.un.org/doc/resolution/gen/nro>. Acesso em 23/12/2006.
- United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Statement of the High Comissioner on NGO Participation in Durban*, 8/11/2001. Disponível em: <http://www.unhchr.ch/html/racism>. Acesso em 16/2/2007.

- United Nations, Office of the High Commissioner on Human Rights, Press Realease, Mary Robinson on the Results of Durban, Genebra, 6/12/2001. Disponível em: <http://www.hrea.org/lists/wcar>. Acesso em 14/2/2007.
- United Nations, World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Intolorance, Address by Mary Robinson, United Nations High Commissioner for Human Rights and Secretary-General of the World Conference Against Racism, Preparatory Committee for the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Intolerance, 1/5/2000. Disponível em: <http://www.ohchr.ch>. Acesso em 13/1/2007.
- United Nations, General Asembly, Global Efforts for the Total Elimination of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, EU Explanation of Vote, s/d. Disponível em: <http://www.eyeontheun.org>. Acesso em 1/4/2007.
- United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Program of Action, Fourth session, Address of Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights, 16/1/2006. Disponível em: <http://www.unhchr.ch>. Acesso em 28/3/2007.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *The Slave Route*, s/d. Disponível em: <http://www.portal.unesco.org/culture/en>. Acesso em 13/4/2007.
- United States Department of State, *Press Release*, US Withdrawal from the World Conference Against Racism, 3/9/2001. Disponível em: <http://www.unstate.gov>. Acesso em 24/2/2007.

C) ARTIGOS, MATÉRIAS E EDITORIAIS DE JORNAIS E REVISTAS

- A batalha em torno do racismo, *Veja*, São Paulo, 2/9/2001, Internacional.
- Absalão, Tomás, Conferência anti-racismo tem protesto, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 7/7/2001, Brasil.
- Absalão, Tomás, Conferência quer cotas para negros, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 9/7/2001, Brasil.
- Brasil tem 500 representantes na Conferência, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 3/9/2001, Geral.
- Carvalho, Ana e Filho, Aziz, O Preconceito - o Brasil prefere o mito da democracia racial e fecha os olhos para a intolerância, *Revista Isto É*, São Paulo, 4/7/2001.
- Cechetti, Roberta, Conferência discute a questão racial no País, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 6/7/2001, Rio de Janeiro.
- Conferência é discriminada, *Correio Braziliense*, Brasília, 31/8/2001, Direitos Humanos.
- Da Escóssia, Fernanda, IPEA afirma que racismo só será combatido com política específica, Folha de São Paulo, São Paulo, 8/7/2001, Cotidiano.
- Idem, Lançado Plano Nacional Anti-Racismo, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9/7/2001, Cotidiano.
- *Idem*, Escravidão foi crime contra a humanidade, diz diplomata, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13/8/2001, Brasil.
- *Idem*, Encontro deverá gerar ação concreta, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27/8/2001, Brasil.
- Engel, Wanda, Construindo uma sociedade mais justa, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9/7/2001, Tendências/Debates.
- Farid, Jacqueline, Brancos são 2,5 vezes mais ricos que os negros, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 8/7/2001, Geral.
- Ferreira, Adriana, Racismo: reunião definirá posição do País na ONU, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6/7/2001, Cidadania.

- Muito barulho, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4/9/2001, Editorial.
- Saboia, Gilberto, Discutindo o racismo, *O Globo*, Rio de Janeiro, 6/7/2001, Opinião.
- Sodré, Muniz, Uma genealogia das imagens do racismo, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 de março de 2005, Caderno Mais!.

d) Jurisprudência

- Brasil, Supremo Tribunal Federal, Habeas Corpus 82.424-RS (Caso Ellwanger), Acórdão, 17/2/2003. In: Supremo Tribunal Federal, *Crime de Racismo e Anti-Semitismo: Um Julgamento Histórico no STF*, Brasília, STF, 2004.
- European Court of Human Rights, Thlimennous v. Grécia, de 6/3/2000, ECHR/2000-IV, 2000. Disponível em <http://www.echr.coe.int>. Acesso em 13/5/2007.
- International Court of Justice, Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa, Second Phase, Judgement, *ICJ Reports*, 1966. Disponível em <http://www.icj-cij.org.docket.index>. Acesso em 13/5/2007.

e) Comunicações oficiais entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores e Postos no exterior

- Circular Telegráfica número 39381/626 da Secretaria de Estado para as Embaixadas do Brasil em Santiago, Lima e Quito, datada de 29/09/2000.
- Circular Telegráfica número 39960/690 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Santiago e as Missões Permanentes junto à ONU, em Genebra e em Nova York, e junto à OEA, datada de 20/10/2000
- Despacho Telegráfico número 485 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Santiago, datado de 30/11/2000.

- Despacho Telegráfico número 444 da Secretaria de Estado para Missão Permanente junto às Nações Unidas, em Genebra, datado de 10/5/2001.
- Despacho Telegráfico número 487 da Secretaria de Estado para a Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 25/5/2001.
- Despacho Telegráfico número 488 da Secretaria de Estado para a Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 25/5/2001.
- Despacho Telegráfico número 704 da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à ONU, em Genebra, datado de 1/8/2001.
- Despacho Telegráfico número 273 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Pretória, datado de 24/8/2001.
- Despacho Telegráfico número 281 da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Pretória, datado de 29/8/2001.
- Telegrama número 914 da Embaixada em Santiago, datado de 6/12/200
- Telegrama número 921 da Embaixada do Brasil em Santiago para a Secretaria de Estado, datado de 8/12/2000.
- Telegrama número 449 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 13/3/2001.
- Telegrama número 1005 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/6/2001.
- Telegrama número 1296 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 27/7/2001.
- Telegrama número 1322 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 30/7/2001.
- Telegrama número 1397 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/8/2001.
- Telegrama número 1398 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/8/2001.
- Telegrama número 1427 da Missão Permanente junto à ONU em Genebra, datado de 10/8/2001.
- Telegrama número 405 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 22/2/2006.

- Telegrama número 3145 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 5/12/2006.
- Telegrama número 3151 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 5/12/2006.
- Telegrama número 3168 da Missão Permanente junto à ONU, em Genebra, datado de 7/12/2006.

f) Entrevistas

- Ariel Dulitzky, advogado principal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ex-integrante da ONG *Human Rights Law Group*, em 20/9/2005 e 18/12/2006.
- Azelene Kaingang, presidente do Warã – Instituto Indígena Brasileiro e do Conclave Indígena para a América do Sul, em 6/3/2007.
- Benedita da Silva, ex-Governadora do Estado do Rio de Janeiro, em 1/3/2006.
- Edna Roland, ex-relatora geral da Conferência Mundial de Durban e membro do Grupo de Especialistas Eminentes Independentes sobre a Implementação da Declaração e Plano de Ação de Durban, em 14/11/2007.
- Gay McDougall, especialista independente das Nações Unidas sobre Assuntos de Minorias e ex-Diretora-Executiva das ONGs *Human Rights Law Group* e *Global Rights*, em 3/3/2006.
- Gilberto Saboia, Embaixador do Brasil na Haia, ex-Secretário de Estado para os Direitos Humanos e ex-presidente do Comitê Nacional Preparatório para a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Correlata, por meio eletrônico, em 15/2/2007.
- José Augusto Lindgren Alves, ex-Embaixador do Brasil em Budapeste e atual membro do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, por meio eletrônico, em 17/5/2007.
- Ivanir dos Santos, presidente do Conselho de Articulação de Populações Marginalizadas, em maio de 2001.

- Josefina Stubbs, especialista principal do Banco Mundial sobre Desenvolvimento Social (América Latina e Caribe), em 18/11/2006.
- Roberto Martins, ex-presidente do IPEA e ex-perito do Grupo de Trabalho sobre Afrodescententes de Seguimento da Conferência Mundial de Durban, por meio eletrônico, em 17/4/2007.