

Caso Hipotético Juana Olin vs. Iberolandia

A. Sobre el Estado de Iberolandia

1. Iberolandia, un estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se independizó en el año 1811. Desde su colonización, que comenzó en 1507, hasta el presente su economía se ha basado principalmente en la producción de azúcar, café, algodón y cacao. Durante la época colonial y hasta 1887, Iberolandia mantuvo un sistema esclavista que le permitió contar con la mano de obra necesaria para la agricultura. En esos 380 años, más de quince millones de personas fueron traídas como esclavos desde África hacia Iberolandia.

2. Las diferencias climáticas y la distribución de los recursos naturales hicieron que Iberolandia tuviese profundas disimilitudes entre sus regiones sureñas, principalmente urbanas y basadas en el comercio y la industria y las regiones norteñas, predominantemente rurales y basadas en la explotación agropecuaria. En términos de composición de la población, las regiones sureñas son principalmente blancas y descendientes de inmigrantes europeos que llegaron a Iberolandia desde la colonia y que luego recibieron un importante influjo migratorio a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El norte del país, está principalmente compuesto por afro-descendientes y por una minoría blanca económica y políticamente dominante.

3. Dadas estas disparidades económicas y raciales, Iberolandia, después de varias luchas civiles, decidió en sus sucesivas constituciones desde la independencia, adoptar la forma federal de gobierno a fin de dar autonomía a los gobiernos regionales y acomodar en un gobierno central ciertas funciones básicas para dar cohesión al país. En la actualidad existen 16 provincias y la capital de la ciudad conformada como un distrito metropolitano.

4. Iberolandia tiene una población de aproximadamente 75 millones de habitantes distribuidos más o menos equitativamente entre las 16 provincias y el distrito capital. La Provincia de Rivera del Norte es la más pobre y con la mayor proporción de afro-iberolandeses, el 53,8% del total.

5. La Constitución vigente desde 1988, establece la distribución de competencia entre los Gobiernos provinciales y el Gobierno central (la Constitución vigente utiliza indistintamente los términos Gobierno nacional, central o federal). El artículo 5 textualmente dice:

Cada provincia dictará para sí una Constitución que respete los principios democráticos consagrados en esta Constitución. Las provincias tendrán competencia exclusiva en materia de seguridad de sus ciudadanos, administración de justicia y educación.

6. Por su parte, el artículo 39 de la misma Constitución señala que:

El Congreso de la Federación podrá legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el igualitario y pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta

Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Iberolandia.

B. La situación de la educación en Iberolandia y en la Provincia de Rivera del Norte

7. Desde la época de la esclavitud -- durante la cual estaba prohibido a los esclavos o hijos de esclavos acudir a cualquier tipo de institución educativa fuera pública o privada -- los afro-descendientes han sido víctimas de la desigualdad educativa. Estas disparidades no han podido superarse completamente a pesar de los esfuerzos sostenidos del Gobierno federal o central y de algunos gobiernos provinciales.

8. Esta situación ha sido particularmente grave en el caso de la Provincia de Rivera del Norte. Hasta el año 1922 en dicha provincia existía un sistema educativo segregado en todos los niveles educativos. Esto significa que existían escuelas primarias, secundarias y universidades exclusivas para personas blancas y otras exclusivas para afro-descendientes. La eliminación del sistema segregacionista se logró gracias a que el Gobierno federal presionó por los medios políticos y constitucionales a su alcance para convencer a las autoridades provinciales de Rivera del Norte a hacerlo.

9. Aun después de integrado *de jure* el sistema educativo de Rivera del Norte, la provincia asignó recursos de manera diferenciada para los distritos escolares con población predominantemente blanca y afro-descendientes. Así, según estudios aceptados por todos, la provincia distribuyó anualmente entre los distritos escolares predominantemente blancos el 79,3% del presupuesto educativo a pesar de que solamente el 50,4% de los estudiantes acudían a dichos distritos. De esta forma los distritos predominantemente afro-descendientes recibieron un promedio del 20,7% del gasto educativo para el 49,6% de toda la población en edad escolar.

10. Esta distribución se debe a que el sistema educativo de la Provincia de Rivera del Norte es financiado mediante la recaudación de impuestos en los distintos distritos escolares. Esto significa que los impuestos son fijados de acuerdo al nivel de ingreso de cada contribuyente. El Gobierno de la Provincia recauda los impuestos y luego los distribuye a cada distrito escolar. Por lo tanto en los distritos escolares más desaventajados económicamente, que coinciden generalmente con los de mayoría de población afro-iberolandesa, se recaudan menos impuestos que en los distritos más poderosos económicamente y predominantemente blancos.

11. Esto ha significado que la gran mayoría de los niños afro-descendientes han sido obligados a asistir a distritos escolares que cuentan con pocos recursos en contraste con otros distritos que poseen más recursos monetarios, donde no tienen un número suficiente de maestros, donde el número de alumnos por clase es tres veces mayor que en los distritos predominante blancos, donde la disponibilidad de computadoras es de una cada 23 estudiantes frente a una cada 7 en los distritos más aventajados económicamente.

12. Como consecuencia de esta situación hay una representación baja de profesores y estudiantes universitarios afro-descendientes en la única universidad pública provincial en Rivera del Norte. Así, el primer profesor afro-descendiente fue nombrado en 1984 y la primera mujer afro-descendiente en graduarse lo hizo en 1978. Hoy en día hay solamente 48 profesores

afro-descendientes sobre un total de 1324 docentes. En cuanto al número de graduados, en los años 2002, 2003 y 2004, los afro-descendientes representaron el 3,5; 4,6 y 2,8% respectivamente del total de egresados.

13. Para regular su ingreso, la universidad provincial tiene un cupo, declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia Federal, de 250 lugares por año. Para decidir los ingresantes, la Universidad cuenta con un sistema de admisión en el que se evalúa el promedio de calificaciones académicas de los postulantes, una entrevista personal y un examen general de ingreso. La Universidad tiene un estándar mínimo y los estudiantes deben superar dicho mínimo en los tres aspectos. Luego se selecciona entre los postulantes que han sobrepasado los tres rubros. De ello resulta que el número de postulantes con las calificaciones mínimas es mayor que el número de ingresantes finales. En los últimos diez años, el porcentaje de ingresantes afro-descendientes ha oscilado cada año entre 1,2% y 7,3%.

C. Las transformaciones a partir de 1996

14. En 1996 se produjo una importante transformación política en Iberolandia. Ese año, el Partido por la Igualdad (PI), cuya plataforma política se basa en la eliminación de todas las desigualdades raciales existentes en el país, ganó la presidencia de la República y la gobernación de 10 de las 16 provincias. Juan Achebe, el candidato del PI se transformó en el primer afro-iberolandés en llegar a la Presidencia de la República. En las elecciones de 2001 fue reelecto para un segundo término obteniendo un 57,37% de los votos.

15. Desde el inicio de la administración Achebe, el Gobierno central ha estado desarrollando una serie de políticas, incentivos y programas para lograr una mayor igualdad entre los distintos sectores raciales, en particular para mejorar la situación de los afro-descendientes.

16. Los resultados positivos de estas políticas se han sentido de inmediato. Así, en los últimos cinco años han disminuido las tasas de mortalidad infantil, malnutrición, desempleo y analfabetismo entre los afro-iberolandeses. Paralelamente han aumentado el nivel de ingreso salarial y los índices de acceso a servicios básicos tales como agua potable entre los afro-iberolandeses. El Congreso Nacional ha apoyado legislativamente gran parte de las iniciativas presidenciales en esta área. La Corte Suprema de Justicia federal ha acompañado este proceso declarando la constitucionalidad de la gran mayoría de los programas.

17. Entre estos programas, el Congreso adoptó en 1999 una ley general de promoción de la igualdad racial, la Ley N° 678. Uno de los objetivos de la Ley es la promoción de la diversidad del cuerpo estudiantil, particularmente en las universidades públicas. El artículo 45 de dicha ley textualmente señala:

En todas las instituciones de educación superior públicas sean federales, provinciales o municipales, se reservará un cupo mínimo de 20% para estudiantes afro-descendientes. Para ser considerado, los candidatos deberán haber superado los requisitos mínimos en materia de grados académicos, examen escrito y entrevista oral.

18. De conformidad con el artículo 103 de la Ley 678, la misma entraría en vigencia en el año lectivo 2000. En las 15 provincias donde se aplicó la ley, la población estudiantil afro-iberolandesa creció aproximadamente entre un 150 y un 300% en los primeros tres años de su vigencia. La única provincia que no aplicó la ley fue la de Rivera del Norte gobernada por el Partido Tradicionalista opositor al Presidente Achebe.

19. La Universidad de la Provincia de Rivera del Norte se negó a aplicar dicha ley en la admisión de sus estudiantes para el año 2000 argumentando que:

1. La regulación de todo lo relativo a la educación universitaria le correspondía a las provincias de la federación y no al Gobierno nacional.
2. El sistema de cupos es inconstitucional por ser un sistema discriminatorio.
3. La provincia no estaba obligada a adoptar un sistema de acción afirmativa a nivel provincial.

20. Debido a ello, continuó aplicando su sistema tradicional de admisión. En el año 2000, hubo un total de 1025 postulantes para 250 cupos en la Universidad de la Provincia de Rivera del Norte. Los estudiantes que superaron los requisitos mínimos fueron 387, de modo que 137 postulantes no fueron admitidos a pesar de haber obtenido las calificaciones mínimas. En el año 2000 solamente fueron admitidos 10 afro-descendientes a pesar de que 97 habían obtenido las calificaciones mínimas.

D. La situación de Juana Olin

21. Juana Olin, de 18 años de edad, es una estudiante afro-descendiente que vive en Murano, la capital de Rivera del Norte. Fue la primera en su familia en haberse graduado de una escuela secundaria, donde obtuvo las mejores notas de su promoción. Juana asistió a una escuela en uno de los distritos escolares predominantemente afro-descendientes en Murano.

22. Juana y su familia fueron beneficiarios de varios programas federales instaurados por el Presidente Achebe. Así, toda la familia fue incorporada gratuitamente al sistema federal de salud. El padre se benefició de un crédito a bajos intereses para pequeños emprendimientos. Durante sus estudios secundarios y debido a la precaria situación económica de su familia y a su alto rendimiento académico, Juana recibió sucesivas becas del Gobierno nacional dedicadas exclusivamente para estudiantes afro-iberolandeses.

23. Al finalizar sus estudios secundarios, Juana postuló a la Universidad de Rivera del Norte para ingresar en el año 2000. Las notas académicas de Juana fueron superiores al mínimo exigido por la universidad provincial. Juana también superó el examen de admisión y la entrevista personal. Sin embargo, Juana fue una de los 137 postulantes no admitidos pese a haber superado los requisitos mínimos. Juana pensó en postularse a otras universidades del país pero dado el delicado estado de salud de su madre, debió permanecer cerca de ella en Rivera del Norte.

24. Al haber sido denegado su ingreso en lo que considera una contravención de la Ley 678 Juana interpuso una acción de amparo ante la justicia federal. Después de haber obtenido una decisión a su favor en primera instancia, el Procurador General de la Provincia apeló y la Corte Federal de Apelaciones revocó la sentencia. Ante ello, Juana apeló ante la Corte Suprema de Justicia Federal el 05 de octubre de 2001. En su escrito de apelación, Juana solicitó que la Corte declarara lo siguiente:

1. Que el estado federal estaba facultado para legislar en materia de promoción de la igualdad, incluyendo el ingreso a las universidades provinciales. Ello debido a las normas constitucionales y a las obligaciones internacionales del Estado.
2. Que el sistema de cupos establecido en la Ley 678 era constitucional.

25. Alternativamente y en la eventualidad de que la Corte Suprema contestara de manera negativa a alguno de los planteamientos precedentes, Juana solicitó a la Corte que estableciese que la Provincia de Rivera del Norte estaba obligada a adoptar un sistema de acción afirmativa similar al adoptado a nivel federal para el ingreso a su universidad. El Procurador General de la Nación, en representación del Poder Ejecutivo federal y el Presidente del Congreso Nacional presentaron escritos en el que respaldaban los planteamientos de Juana e instaban a la Corte que determinase la constitucionalidad de la Ley 678 o alternativamente que obligase a la Provincia de Rivera del Norte a adoptar una política de acción afirmativa en el ingreso universitario.

26. El 25 de febrero de 2002, la Corte Suprema de Justicia resolvió el caso *Olin vs. Universidad de Rivera del Norte*. La Corte Suprema rechazó la solicitud de Juana en su totalidad. La extensa decisión del tribunal supremo comienza por un análisis de la situación de disparidad racial existente en el país. Desde esta perspectiva, el tribunal considera que las autoridades públicas pueden adoptar medidas de acción afirmativa, incluyendo el establecimiento de cupos tal como expresamente lo reconoce el artículo 39 constitucional. Todo ello, sin alterar el reparto de competencias entre los órganos de la federación y los órganos provinciales. Por lo cual, la Ley 678 al legislar sobre el ámbito educativo universitario invadió la esfera privativa de las provincias y por ende es inconstitucional. Ello debido a que el artículo 5 de la Constitución es claro en establecer que las provincias deben garantizar el derecho a la educación.

27. Después la Corte Suprema analizó si la Provincia de Rivera del Norte estaba obligada a adoptar una política de acción afirmativa. El Tribunal hace un recuento de su extensa jurisprudencia en materia de igualdad y concluye que si bien es deseable la adopción de tales medidas, Juana no tiene un derecho a exigir su adopción ya que no hay un fundamento para esta obligación a nivel constitucional.

E. El proceso ante el sistema interamericano

28. Dado el resultado adverso del fallo de la Corte Suprema de Justicia que le fuera notificado el 15 de marzo de 2002, Juana Olin presentó su petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el día 10 de septiembre de 2002. Durante la celebración de una audiencia ante la Comisión el 1 de marzo de 2003 y en el marco del proceso de solución amistosa, el

Gobierno federal, tal como es su práctica general en los casos ante la Comisión, procuró arribar a un acuerdo con Juana ofreciéndole la posibilidad de postular en otras universidades provinciales que han dado cumplimiento a la Ley 678 y concederle una beca de estudios. La imposibilidad de Juana de alejarse de Rivera del Norte dada la salud de su madre y la posición de las autoridades provinciales de no ofrecer ninguna alternativa en Rivera del Norte, impidieron a las partes concluir positivamente el proceso, tal como lo explicó Juana Olin en una nota dirigida a la Comisión el 15 de abril de 2003.

29. Por lo cual, la Comisión presentó el 1 de enero de 2004 el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos alegando la violación de los siguientes artículos: 1, 2, 24 y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador;" y 7 en conexión con el 6.a y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará." Juana Olin en su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas ante la Corte, coincidió con la Comisión en cuanto a los artículos que se alegan violados.

30. El Gobierno de Iberolandia, siguiendo su política en la materia, decidió no interponer excepciones preliminares en este caso. De todas maneras, en su respuesta a la demanda de la Comisión, Iberolandia sostuvo que no se había producido la violación de ningún artículo de la Convención Americana, ni del Protocolo de San Salvador ni de la Convención de Belém do Pará.

31. El caso ha concitado la atención internacional y varias organizaciones presentaron *amicus briefs* sobre distintos aspectos. El Centro por la Igualdad de Oportunidades lo hizo sobre los criterios jurisprudenciales de la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Justicia. La Asociación por la Defensa del Federalismo presentó un *amicus* relativo a las decisiones, observaciones finales y comentarios generales de los órganos de supervisión de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Finalmente la Coalición Jurídica Continental en su *amicus* analizó la jurisprudencia de varios tribunales del continente americano sobre acción afirmativa.

32. Iberolandia ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 5 de octubre de 1971, ratificó el Protocolo de San Salvador el 23 de mayo de 1989 y la Convención de Belém do Pará, el 25 de febrero de 1998.