

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

CONVOCATORIA 2003 – 2005

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**LA VALIDEZ DE LOS REGÍMENES DE DERECHOS HUMANOS: LA
APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN Y LA AGENDA DE DURBAN
AL CASO ECUATORIANO**

ALFREDO VILLACRÉS

ENERO 2010

Programa de Relaciones Internacionales

Convocatoria: 2003 - 2005

La Validez de los Regímenes de Derechos Humanos: la Aplicación de la Declaración y la Agenda de Durban al Caso Ecuatoriano.

Alfredo Villacrés

Quito, enero 13 de 2010

Asesor: Dra. Beatriz Zepeda

Lectores de tesis: Dr. Fernando García, Dra. Gardenia Chávez.

Dedicatoria: a mi hijo José Alfredo.

Agradecimientos: a la Dra. Beatriz Zepeda, por su pragmatismo en la orientación de este trabajo; y, al Dr. Fernando García por compartir su conocimiento de manera abierta.

RESUMEN:

El Estado Ecuatoriano ha suscrito varios convenios que forman parte del régimen internacional contra la discriminación racial. Esta investigación busca identificar el grado de cumplimiento de las obligaciones que en esos convenios, y en especial en el Plan de Acción de Durban, del año 2001, se asumen desde el Estado. Estos convenios surgen teniendo como base la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración del Milenio, cuyo principio fundamental es el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

Para desarrollar esta tarea fue necesario comprender los regímenes internacionales de derechos humanos, sus fortalezas y debilidades, así como aproximarse a las condiciones de vida de los indígenas y afroecuatorianos en nuestro país, encontrando numerosas brechas que muestran que la exclusión a estos grupos humanos se mantiene.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Regímenes Internacionales	5
Evolución de los Regímenes Internacionales	7
Las escuelas de interpretación de los regímenes	9
Crítica a la teoría de regímenes internacionales	11
Los regímenes de derechos humanos	13
Carácter universal de los derechos y relativismo cultural	15
Los regímenes interamericanos de derechos humanos	16
La efectividad de los derechos	17
Regímenes específicos de derechos humanos	19
Regímenes Internacionales contra el racismo	21
El derecho a la no discriminación	24
Desarrollo del tema en las instituciones internacionales	25
La Declaración de Durban	28
Capítulo 2: Estado y Racismo	32
Racismo en la historia del Ecuador: el rol del Estado	32
Demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes	35
Aplicación de Durban en el Ecuador, a la luz de los informes oficiales CERD	37
Análisis de aplicación de algunos puntos centrales	38
Medidas institucionales	38
Acceso a servicios	43
Acceso a la tierra	50
Acceso a la vivienda	51
Acceso a la salud	52
Adecuación normativa	54
Accesos a la justicia	58
Planificación del desarrollo	59

Capítulo 3: Racismo en Ecuador	66
Racismo como prejuicio	66
Racismo como discriminación	74
Racismo estructural	76
Racismo institucional	86
Capítulo 4: Conclusiones	91
Sobre el racismo	91
Sobre la información	93
Sobre las escuelas de relaciones internacionales	95
Sobre el régimen internacional respecto del racismo	95
Sobre la actuación del Estado Ecuatoriano	97
Sobre los movimientos sociales	100
Sobre las políticas públicas	101
Conclusión	103

Introducción

La Validez de los Regímenes de Derechos Humanos: la Aplicación de la Declaración y la Agenda de Durban al Caso Ecuatoriano.

Las convenciones internacionales a las cuales ha adscrito el Ecuador no han tenido una aplicación suficiente en el país, que permita considerar que se han cumplido sus objetivos y metas. En el caso de los regímenes vinculados con la eliminación del racismo, podemos comprobar que persisten la exclusión y el racismo, que se puede apreciar revisando las brechas sociales y económicas entre los afroecuatorianos e indígenas con la población mestiza

Partimos de la hipótesis de que esa falta de cumplimiento se debe a la debilidad de los regímenes de derechos humanos, especialmente en materia de discriminación racial. Dicha debilidad se ahonda cuando se presenta una “falta de compromiso político” del Estado.

La existencia de racismo en el Ecuador es un tema controversial, pues la sociedad ecuatoriana, en la que encontramos profundas brechas entre grupos sociales, generalmente tiende a ocultar sus prácticas racistas y excluyentes, y por otro lado ha sido y es un tema que no ocupa el debate político ni mediático. Sin embargo, en los últimos meses del año 2009, el gobierno ecuatoriano ha lanzado por primera vez una acción en contra de las prácticas excluyentes, que es el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, aspecto que implica un reconocimiento de la existencia de racismo en el País y propone acciones concretas para eliminarlo.

Para aproximarse al tema del racismo es necesario revisar instrumentos internacionales, que superando las visiones antropológicas o psicológicas sobre el racismo nos señalen elementos conceptuales claros y compromisos concretos de acción. En ese contexto adquieren mucha importancia el Convenio de eliminación de todas las formas de racismo, CERD por sus siglas en inglés, y de la Declaración y Plan de Acción de Durban del año 2001.

Estos dos instrumentos son parte de un “régimen internacional” que implica instituciones, mecanismos de seguimiento, normativas y convenios. Para acercarnos al tema es necesario revisar el concepto de “régimen internacional”, su aplicación en los regímenes de derechos humanos, y luego introducirnos en el régimen que se ha creado en torno al tema del racismo. A este objetivo se dedica el primer capítulo de la tesis.

La teoría de los regímenes internacionales, desarrollada principalmente desde los años 70 del siglo pasado, ha tenido variantes importantes acordes con el cambio en el contexto de las relaciones internacionales, en los que se destaca la existencia de escuelas de pensamiento en diálogo académico o confrontación. Para comprender la debilidad de los mismos, se hace un breve análisis de las escuelas sobre regímenes internacionales y sus relaciones.

Una segunda parte se refiere al compromiso político del Estado frente a este tema. Para ello, tras una breve revisión histórica del racismo en el Ecuador, se revisan las acciones que, de acuerdo con los informes que el mismo estado ecuatoriano emite, se estarían tomando para el cumplimiento del CERD y del Plan de Acción de Durban. Esta contraposición permite establecer el grado de compromiso político del Estado, y en parte, la responsabilidad que tendría el estado en el establecimiento de las condiciones de exclusión que existen aún.

El tercer capítulo analiza el tema del racismo en el Ecuador identificando cuatro formas de racismo: el de la existencia de prejuicios, el de la discriminación, entendida principalmente como formas de exclusión y maltrato, el racismo estructural, que se contempla a través de las brechas en las condiciones de vida, y el racismo institucional, cerrando el círculo iniciado en el capítulo 2 al hablar del rol del Estado.

Los datos que se encuentran y analizan en los capítulos 2 y 3 muestran la persistencia del racismo en el Ecuador, especialmente a partir de la existencia de brechas en el acceso a servicios, y en general en una condición de vulnerabilidad de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. En un país con altos porcentajes de pobreza, el hecho de que mayor incidencia de la misma se de entre los indígenas y afroecuatorianos indica que persiste

una forma de organización en la cual la raza o identificación étnica sigue siendo un factor de exclusión.

Para la elaboración de esta tesis se ha dificultado el acceso a información actualizada y específica sobre las condiciones de vida de los pueblos indígena y afroecuatoriano. Los datos a los que se alude principalmente provienen del censo del año 2001, de la encuesta de condiciones de vida realizada en el año 2006 y de una encuesta especial sobre el tema de discriminación y racismo en el año 2005. Los informes nacionales para la aplicación de las convenciones y del plan de acción de Durban enfrentan el mismo inconveniente, y se refieren en la práctica a las mismas fuentes. Es indispensable que se desarrollen mecanismos para el levantamiento constante de información, que permitan realizar análisis más detallados y actualizados.

La visión con la que se abordan actualmente desde el Estado las diferencias entre los pueblos es la diversidad de culturas como patrimonio o riqueza que permitiría la construcción de una sociedad diferente. En esta visión, que reconoce la existencia de brechas como resultado de procesos históricos (no tanto de las acciones presentes), la interacción de las culturas (la interculturalidad) se ve principalmente como la búsqueda de una convivencia armoniosa. Para lograrlo, es necesaria, como precondition, la superación de las brechas actualmente existentes entre los grupos humanos en el Ecuador.

El tratamiento de las brechas se ve, en esta forma de abordaje, más como un problema de igualdad entre ciudadanos que como un problema entre colectivos. A ello parece conducir el hecho de que los sistemas estadísticos no desagreguen por grupo étnico, sino que se incluyan en datos más generales. Abordar el tema desde la visión de pueblos y de los derechos colectivos implica necesariamente identificar diferencias, establecerlas como parte de la identidad actual (que no implica que deban ser parte de la identidad en el futuro), y buscar su superación no sólo desde la actuación del Estado frente a un ciudadano, sino principalmente desde la actuación de movimientos sociales frente o junto al Estado.

Implica lo anterior la necesidad de considerar la ciudadanía no sólo como una relación de la persona con el Estado. Los derechos en una ciudadanía plena incluyen todas las

dimensiones de los derechos humanos, y especialmente los derechos contemplados en los regímenes internacionales. Con esta idea cerramos otro círculo, pues partimos de la existencia de declaraciones internacionales de derechos, que son asumidas por el Estado para ser garantizadas a todos los ciudadanos, como una forma de positivizar los derechos. Ello sin negar la condición de los derechos como resultado de prácticas y luchas sociales, en tanto, aún cuando se hayan declarado por un Estado, en normas locales o internacionales, su vigencia dependerá del accionar de la sociedad toda.

La discusión de los regímenes internacionales y su ejecución en un Estado que se declara “social de derechos y justicia” es una discusión fundamental, en tanto el neoconstitucionalismo considera como rol principal del Estado la garantía de los derechos que proceden de esas normas internacionales, a más de lo que se reconoce expresamente en la Constitución.

No obstante que identificamos avances en los marcos constitucionales del Ecuador en materia de garantía de derechos y construcción de un estado plurinacional e intercultural, es necesario hacer una aproximación a la situación de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, en cuanto a su tratamiento como iguales en función de los derechos humanos que nos amparan a todos y reconociendo la existencia de discriminación, para tomar las medidas necesarias. Esta investigación pretende hacer una aproximación al tema del racismo en Ecuador, su existencia, sus indicadores y las acciones que el gobierno nacional ha realizado para eliminarlo, considerando que es signatario de varios convenios internacionales cuya fuerza legal está en entredicho.

Capítulo 1:

Marco teórico: Los regímenes internacionales.

Discusión del concepto

A mediados de la década de los 80, diversos círculos académicos norteamericanos plantearon el análisis de las interacciones observables en la política internacional. Esos arreglos, en temas como comercio, sistema monetario, ambiente, derechos humanos, control de armamentos, son identificados como “regímenes internacionales”, y definidos como “instituciones sociales que rigen las acciones de aquellos que están interesados en actividades específicas” (Young, 1980). Para Guy Peters, los regímenes internacionales son equiparables con el concepto de instituciones (Peters, 2003), es decir, con “reglas de juego”. Otro concepto que ha tenido relevancia es el de Krasner que señala que

Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen, en un área determinada de las relaciones internacionales. (Krasner 1982; 186)

Para el siguiente análisis seguiremos a Keohane, pues la desagregación que realiza de los regímenes nos permitirá realizar algunas distinciones en el desarrollo de esta tesis, a más del importante acercamiento que este autor significó como una síntesis de las escuelas que tratan los regímenes internacionales, como veremos más adelante. Para él, es necesario distinguir en las instituciones internacionales, entendidas como conjuntos de reglas que guían las conductas de los estados, tres formas (Keohane, 1989,: 17):

1) Organizaciones, que incluye a las intergubernamentales formales y a las no gubernamentales internacionales, que son entidades establecidas y diseñadas por los Estados con reglas explícitas y asignaciones específicas. En este campo estarían los organismos del Sistema de Naciones Unidas, organismos regionales, ONGs de cooperación, entre otros.

2) Regímenes internacionales: conjuntos (o “redes”) de reglas explícitas (normas, procedimientos), en las cuales han coincidido los gobiernos, que resultan pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales, y regulan el

comportamiento de los Estados. Cita a Young (1993:99) para expresar el símil de que los regímenes son “órdenes negociados” en un campo específico.

3) Convenciones, son reglas y entendimientos implícitos, que en la práctica internacional configuran las expectativas de los agentes. Serían ejemplos de elementos consuetudinarios en la práctica de las relaciones internacionales, aunque no se encuentren explícitas. Un ejemplo pueden ser las prácticas de reciprocidad en el mundo diplomático.

Para North (1997, 15) las instituciones son las reglas de juego, en tanto que las organizaciones son los jugadores. El análisis institucional implica a las dos. En ese sentido, los “regímenes” podrían igualarse al término “instituciones”. Es interesante sin embargo mantener la distinción que realiza Keohane en el caso de las relaciones internacionales, especialmente en lo relacionado a los regímenes como normas, pues ello permite analizar el grado de desarrollo de los regímenes y las organizaciones, lo que se hace más difícil si sólo usamos el término “instituciones”.

El uso de las palabras “instituciones”, “organizaciones” “convenciones” puede resultar confuso para las personas que no han analizado las relaciones internacionales, en tanto dichas palabras tienen en el uso común otros significados. Por ejemplo, en el mismo derecho internacional, la palabra “Convención” se usa también para un instrumento jurídico que ha sido propuesto y ratificado por algunos países. En ese sentido, se la utiliza por ejemplo en la Convención de Viena sobre la Ley de los Tratados (1969), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1987), entre otras.

En la práctica, algunas de las reglas que conforman los regímenes se encontrarán en convenciones como las señaladas. El sentido de “convenciones” como “instituciones” toma más bien la acepción social de esta palabra. La convención así entendida se trata de una conducta generalmente aceptada como regla de comportamiento, ó como señala el diccionario de la Real Academia (23ª edición) “Norma o práctica admitida tácitamente, que responde a precedentes o a la costumbre”.

La palabra “regímenes” también tiene una acepción diferente, referida a la estructura política de un Estado. En esa acepción la palabra regímenes se refiere a la legitimación

del sistema de gobierno (democrático, autoritario, socialista, moderno, liberal...), la forma de Estado (unitario, federal, autonómico), la forma de gobierno (democrática, monárquica), a la distribución funcional del Poder (parlamentario, presidencial, convencional, asambleario). Si debiéramos emplear esta acepción de la palabra “regímenes” se señalará explícitamente, indicando que hablamos de “regímenes políticos”.

Los regímenes como instituciones en las relaciones internacionales son, entonces, conjuntos de reglas explícitas vinculadas a temáticas concretas. El mismo Krasner, ya citado, y otros autores como Haggard y Simmons (1987:494) señalan la posibilidad de plantear “regímenes implícitos”; desde un punto de vista positivo podría ayudar a los agentes de las relaciones internacionales a captar convergencia de expectativas, y a generar un modelo de comportamiento, pero resulta poco adecuado para explicar las relaciones internacionales, y podría obviar la existencia de reglas.

Los regímenes se entienden, entonces, como las reglas que rigen la conducta de los agentes de las relaciones internacionales. Si bien Keohane nos da esa definición inicial, el mismo propone una “lectura elástica” de ese concepto, redefiniendo a los regímenes como

arreglos para áreas de temas que abarcan reglas y normas implícitas en la medida en que guían concretamente el comportamiento de agentes importantes en una particular área de temas (Keohane, 1989: 113)”.

Si bien menciona en esta cita el tema de las normas implícitas, destaca más bien la distinción entre “regímenes fuertes y débiles”, dependiendo de la apertura que se tiene a la interpretación de las reglas. En un régimen fuerte el comportamiento del agente es ordenado y previsible. Los regímenes explícitos suelen ser más fuertes que los implícitos.

Evolución de los regímenes internacionales

Las relaciones internacionales desde la post-guerra han tenido cambios importantes, desde el contexto de guerra fría, la crisis de hegemonía de los años 70, el proceso de “globalización”, la caída del muro. Los regímenes internacionales responden también a esos cambios de contexto internacional. En ese sentido, los regímenes internacionales

tienen un proceso dinámico, están sujetos a cambios (aunque las normas se mantengan vigentes).

Los arreglos institucionales están en interacción continua con el contexto institucional. Esto implica que los regímenes se adecuan a los cambios en el contexto institucional (que de todos modos, son relativamente escasos, podrían producirse cada década).

Respecto a la evolución de esos regímenes internacionales, Young (1982) identifica tres tipos: los negociados, los impuestos y los espontáneos.

En gran parte, los regímenes son producto de procesos de negociación de los Estados, que llegan a acuerdos explícitos en unos temas concretos. En este proceso suele tener mucha importancia la acción de las denominadas “comunidades epistémicas” que son redes de científicos, especialistas o profesionales con reconocido prestigio en un ámbito determinado, a quienes se consulta en el proceso de construcción de normativas o declaraciones en sus campos de conocimiento.(Hass, 1992).

Otros cambios de regímenes son fuertemente impulsados por un actor hegemónico. Según Keohane el rol de liderazgo que Estados Unidos o la Unión Europea han tenido en ciertos temas puede situarse en el origen y desarrollo de algunos regímenes (especialmente en lo vinculado a las relaciones económicas internacionales). Aunque en un principio estos regímenes cuentan con un carácter de imposición, en la práctica muchos de ellos se legitiman en el tiempo.

En ocasiones, los regímenes son fruto de prácticas (o en términos de Keohane, de convenciones) y se producen de cierta forma espontánea, acabando en la aceptación del resto. Se trataría de regímenes con reglas implícitas. La convergencia de conductas y expectativas que se produce sería en todo caso una convergencia débil.

Los regímenes, una vez creados, tenderían a la estabilidad, aún en el caso de que las razones por las que se crearon hayan desaparecido. El marco institucional tiende a afianzarse, creando organismos, fortaleciendo ciertos valores o reglas. Si se considera el alto costo que tiene la creación de un régimen internacional, es probable que no se busque su deconstrucción en el mediano plazo (Hasenclever, Mayer, Rittberger (2000)).

Esa estabilidad no implica que los regímenes no experimenten procesos de cambio. Algunas modificaciones de organización son a veces muy viables; en tanto, los cambios de normas y principios dentro del régimen son más complejos. Krasner (1982) señala que los regímenes pueden albergar contradicciones internas que podrían generar disfuncionalidades a medio o largo plazo, y por tanto requerir ajustes en el tiempo.

Las escuelas de interpretación de los regímenes.

La teoría de los regímenes internacionales nace del debate que sobre las relaciones internacionales se daba en los años 80 entre las tendencias “neo-realistas” y “neo-liberales”. La intención central es el análisis del comportamiento de los agentes en las relaciones internacionales, especialmente cuando éstas se dan de manera cooperativa. En los últimos años, se han añadido formas de entender las relaciones desde el conocimiento (cognitivistas) y de la teoría de juegos.

La visión “realista” de las relaciones internacionales considera que éstas son principalmente fruto una confrontación de Estados al estilo “hobbesiano”: el hombre lobo del hombre. La variable central es la lucha por el poder, y el comportamiento de los Estados se rige por la búsqueda de utilidad, entendida como beneficios para el Estado en su posicionamiento frente a los demás. Aunque el Estado sea el actor más importante, se reconoce la presencia de otros actores como las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales e inclusive el terrorismo internacional. El punto central de la relación internacional es la seguridad. Entre otros autores se puede citar a Morgenthau, Waltz (1979) y Grieco (1993).

La visión “neoliberal” (entre otros, en Keohane y Nye, 1988) considera a las naciones en relaciones de interdependencia, lo que desplaza el punto de observación, de la seguridad de los Estados hacia la cooperación. La cooperación está en relación de los intereses de cada Estado, cuya posibilidad de comunicarse con los otros se enmarca en las instituciones. El institucionalismo neoliberal podría funcionar si los agentes tienen intereses mutuos, y las instituciones tienen efectos sobre los estados.

Nuevas visiones sobre las relaciones internacionales parten de considerar a los actores no como seres que eligen racionalmente, sino a partir de la ideología, la capacidad de

aprendizaje y procesamiento de la información, los valores y creencias, y en último término, la identidad de cada actor. En esta línea destacan Haggard y Simmons (1987), en lo que se ha llamado la visión cognitivista.

Aunque pueden encontrarse otras escuelas, como la de teoría de juegos, podemos resumir en esta parte con el siguiente cuadro, presentado por Hasenclever, Mayer y Rittberger.

Escuelas de pensamiento en el Estudio de los Regímenes Internacionales

....	Realismo	Neoliberalismo	Cognitivismo (duro)
Variable central	Poder	Interés	Conocimiento
Orientación metateórica	Racionalista	Racionalista	Sociológica
Modelo de comportamiento	Ganancias relativas	Ganancias absolutas	Se asumen roles diferenciados (Role placet)
Institucionalismo	Débil	Medio	Fuerte

Fuente: Hasenclever, Mayer y Rittberger (2000, 6).

Rittberger resume la orientación de las tres escuelas en “basada en el poder, basada en el interés y basada en el conocimiento”.

Una aproximación histórica a las tendencias mencionadas podría dar lugar a una especie de sucesión de teorías. Desde la segunda guerra mundial hasta los años 60, las teorías “realistas” tienen mayor preponderancia, pues responden a la situación de guerra fría, y a la preponderancia de los Estados Unidos en la política internacional. Desde los años 70, aproximadamente, las teorías neoliberales ponen acento en la interdependencia, y es una respuesta al aparente desgaste de los Estados Unidos a partir del fracaso de la guerra de Vietnam, a la emergencia del tema de los derechos humanos en el Congreso estadounidense y la política de Carter, y la reducción del Estado que conlleva a la discusión sobre el término de “soberanía”. El fin de la guerra fría, el principio de nuevas tensiones internacionales, en el marco de la globalización, llevan a la necesidad de complementar la visión de las relaciones con elementos cognitivistas y desde visiones críticas que promueven la revisión de los regímenes internacionales. (Salomon, 2001)

Críticas a la teoría de regímenes internacionales

Las observaciones a las teorías de regímenes, y a algunas teorías conexas como la de “la estabilidad hegemónica”, se producen desde las observaciones de las otras escuelas. Los criterios de los “neorrealistas” son confrontados por los neoliberales, (por ejemplo, al promover el concepto de “interdependencia” frente al de “hegemonía”) y estos dos grupos (considerados como “racionalistas”), se enfrentan al “cognitivismo”. Las principales observaciones al “racionalismo” es que éste limita la posibilidad de entender los cambios en los agentes y las estructuras, al examinar únicamente las conductas, excluyendo el cambio de las identidades. Además surgen observaciones desde otras formas de ver las relaciones internacionales, como pueden ser las variantes del neomarxismo, como la teoría de la dependencia (Hobden y Jones, 2001), visiones posmodernistas y feministas.

La tendencia de desarrollo a futuro de esta discusión académica podría ser una síntesis de las mismas, pues el cognitivismo puede llenar los vacíos que se encuentran en las teorías racionalistas. En la obra editada por Goldstein y Keohane (1983) parece llegarse a ese diálogo entre posturas académicas, en lo que se llamó el “debate entre paradigmas” o debate “neo-neo” (Smith, 2001: 225). El mismo Keohane (1988) señala que el estudio de las relaciones internacionales no busca la construcción de una teoría o un modelo perfecto, sino comprender unas relaciones que afectan a todos y todas. Men Honghua resume esta visión de futuro así:

Actualmente, poder, interés y conocimiento son todos conceptos centrales en el estudio de los regímenes internacionales, y ninguno de ellos puede explicar por sí solo a los problemas esenciales en el estudio de los regímenes internacionales. Desde el punto de vista teórico, racionalismo y elección social son diferentes “textos” de una misma cosa. Pensamos que no hay una sola forma de desarrollo de la teoría de la cooperación internacional y de los regímenes internacionales. Conciérense la integración teórica en el futuro rescatar la quinta esencia de cada escuela de pensamiento sobre los regímenes internacionales en un nuevo formato teórico. Ese nuevo formato teórico puede hacer uso del Neorealismo, Neoliberalismo y Constructivismo como referencias, e integrará la visión tradicional del racionalismo con un acercamiento sociológico. (Men Honghua 2005: 16)¹.

¹ Traducción libre

Otras aproximaciones alternativas a las relaciones internacionales son las que Smith recoge como “reflectivistas y constructivistas” fuera de las escuelas racionalistas o positivistas a las que nos hemos referido, y que aparecen principalmente desde finales de los años 80. En esa línea se encuentran

– las teorías normativas, que se refieren principalmente a las problemáticas éticas en las relaciones internacionales, destacando los temas de autonomía de los estados, la ética en el uso de la fuerza y en la justicia internacional. Entre otros autores, Smith cita a Beitz, Frost, Nardin, Walzer, Rawls, Cochran y Barry. (Smith, 2001: 230)

– Las teorías feministas, con diversas variantes como la liberal, la marxista/socialista, la posmoderna, y el “feminismo como punto de vista (standpoint feminism)”. Según esta visión, el marco conceptual de las relaciones internacionales estaría “marcado por el género”. Destaca Smith la reformulación que Ann Tickner realiza de los principios del realismo de Morgenthau. (Smith, 2001: 234). En otros estudios, como los de Cinthia Enloe, el elemento central es el rol de la mujer en la política internacional, desde una visión de género, y los efectos que esa división de roles ha tenido en dicha política. (Salomón, 2001: 18) .

– La teoría crítica, que revisa especialmente a las estructuras sociales y sus efectos, así como las formas de dominación y poder que se presentan en las relaciones internacionales. Smith destaca las contribuciones de Robert Cox, Andrew Linklater, Ken Booth, Richard Wyn Jones y Devetak.

– Aproximaciones post-modernas, que consideran la imposibilidad epistemológica de interpretar las relaciones internacionales, y la necesidad de deconstruir el lenguaje y las políticas internacionales. Smith señala los estudios de re-lectura de Richard Ashley sobre la anarquía en las relaciones internacionales, y los de David Campbell en relación con políticas como la guerra del golfo o el conflicto en Bosnia.

Tal como citábamos el esfuerzo de Keohane para acercar las líneas neo realistas y neopositivistas, se destaca el trabajo de Alexander Wendt como un acercamiento entre la perspectiva racionalista y algunas formas de “reflectivismo”, en lo que Smith denomina

“proyecto social-constructivista”, que sería un “puente” que acerque las posiciones comentadas (Smith, 2001: 245)

Los regímenes de derechos humanos.

A partir de la segunda guerra mundial, el sistema internacional tuvo entre sus prioridades promover el respeto a los derechos humanos. Para ello, se promovió la formulación de declaraciones, la estructuración de organismos y mecanismos de control, en definitiva, la estructuración de regímenes e institucionalidad para los derechos humanos. Su punto de partida es la Declaración Universal de Derechos, realizada en el año 1948, y que resume la visión sobre derechos humanos que tienen los Estados una vez terminada dicha contienda universal.

Donnelly señala que antes de la segunda guerra, la temática de los derechos humanos rara vez era discutida en la política internacional; en los Estados Unidos el racismo prevalecía, la Unión Soviética era una potencia totalitaria, la mayoría de países europeos mantenían colonias... en ese contexto, los abusos de la normativa que se dan en los regímenes nazi y fascistas llevan a la necesidad de encontrar una base común para las relaciones internacionales que trate de evitar en el futuro dichos excesos, y de una base para la acción internacional. Dicha base fueron los derechos humanos, tal como se encuentran en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. (Donnelly, 1998: 5)

Los derechos humanos son valores, estándares y reglas de conducta convenidos internacionalmente por los Estados en relación con la población, sea o no su ciudadano (Baehr y Castermans, 2004: 3). Desde otra forma de observar el tema, los derechos son “instrumentos para contener el poder ilimitado de los gobernantes” (Brown, 2001: 3). Desde la visión del ciudadano, Shue los considera “una demanda mínima razonable que todos pueden hacer sobre el resto de la humanidad” (Shue, 1983: 19) El manual de los afrodescendientes nos trae el siguiente concepto:

los derechos humanos son las condiciones de la existencia humana que permiten al ser humano desenvolverse y utilizar plenamente sus dotes de inteligencia y de conciencia en orden a la satisfacción de las exigencias fundamentales que le imponen su vida espiritual y natural”. Los derechos humanos son todos aquellos principios y normas universalmente aceptados que tienen que regir los actos de las personas, las comunidades y las

instituciones si queremos que se preserve la dignidad humana y se fomenten la justicia, el progreso y la paz. (Organizaciones Mundo Afro, 2006:103)

Estos derechos se consideran como indispensables para el desarrollo del individuo o de la comunidad. El énfasis en los derechos individuales se considera una aproximación “occidental” al tema de los derechos. Las poblaciones organizadas, especialmente indígenas, han promovido una forma de considerar los derechos desde los “pueblos”. Así por ejemplo, la declaración africana de derechos se denomina “Declaración africana de derechos humanos y de los pueblos” (African Charter on Human and Peoples` Rights).

La literatura de los derechos humanos suele agrupar y distinguir tres grupos de derechos: los civiles y políticos, los económicos y sociales, y los derechos colectivos.

Entre los derechos civiles y políticos se encuentran: el derecho a la vida, la libertad y seguridad de la persona, la prohibición de la esclavitud y la tortura, arrestos arbitrarios exilios, el derecho a un juicio justo, derecho a la propiedad, libertades de expresión, opinión, asociación, movimiento, y otros. Estos se asignan a cada persona como atributos individuales en su relación con el Estado y las demás personas.

Los derechos económicos y sociales también se asignan a cada persona. Se encuentran en esta clasificación aquellos que se considera crean condiciones necesarias para el desarrollo humano. Entre ellos constan el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a un estándar adecuado de vida, que incluye alimentación, vestido, vivienda, cuidado médico. En la visión tradicional, se señala que la distinción entre un tipo y otro de derechos estaría en la distinción de obligaciones que tiene el Estado respecto a unas y otras. Las obligaciones serían “negativas” – de “abstenerse de hacer algo” en el caso de los derechos civiles y políticos (no matar, no torturar, etc.); mientras que en los derechos económicos y sociales habría una obligación de “hacer” – dar prestaciones de salud, educación, vivienda... lo cual implicaría la erogación de fondos públicos y la construcción de políticas que permitan ejecutar dichas obligaciones (Von Hayek, 1979).

Estos derechos, que constan en la Declaración Universal, fueron ampliados en los convenios de Derechos Civiles y Políticos y Convenio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos del año 1966.

En estas dos declaraciones se señalaba el derecho a la auto determinación, que es considerado un derecho colectivo. En los últimos años se han generado declaraciones e instituciones internacionales para algunos derechos que consideran como su sujeto a una colectividad, como son el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho a un ambiente sano, el derecho a conservar una cultura, el derecho a acceder a los recursos naturales. El impulso a generar instituciones internacionales para estos derechos ha provenido por lo general de países menos desarrollados.

Carácter universal de los derechos y relativismo cultural.

La declaración de Viena de 1993, adoptada en la Segunda Conferencia de Derechos Humanos, reafirma el mandato de que todos los estados cumplan obligaciones de promover el respeto universal y la protección de los derechos humanos, considerando como estándar mínimo a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Han existido preguntas acerca de la universalidad de estos derechos. Por ejemplo, en la conferencia asiática, preparatoria para dicha reunión de Viena, varias delegaciones recalcaron la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los trasfondos culturales, históricos y religiosos. Esta mención fue incluida en la declaración de Viena. La postura asiática se basa en considerar que la declaración de derechos es demasiado centrada en los derechos individuales, lo que se opone a la orientación al grupo familiar que se da en (ciertas) culturas asiáticas, al igual que el tema del apoyo a la orientación religiosa. En la firma de la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, se dio la abstención de Arabia Saudita por una interpretación cultural, ya que en el Islam el derecho de practicar una religión no es una opción personal (este derecho consta en el art, 18 de la Declaración) (Brown, 2001) Esto da lugar al cuestionamiento de los derechos desde las culturas particulares. A lo que se ha denominado “relativismo cultural” (Baehr y Castermans, 2004, 25). Donnelly, citado por Baehr y Castermans, diferencia entre un relativismo cultural radical (la cultura como fuente única de validez de las reglas), un relativismo cultural fuerte (strong- principal fuente de validez) y uno débil (weak, una importante fuente de validez, pero no la única). Existe una relación entre los países con relativismo cultural fuerte y algunos problemas de violación de derechos concretos.

Donnelly (1998) señala que la amplia diversidad que se encuentra en el mundo hace que la relatividad cultural sea un hecho, sin embargo, argumenta que “las normas contemporáneas de derechos humanos tienen aplicación prácticamente universal, requiriendo ajustes relativamente modestos en nombre de la diversidad cultural”. La postura de los relativistas en Asia encuentra críticas por activistas de derechos en sus mismos países (Brown, 2001) por ser una justificación para ciertas posiciones autoritarias.

La universalidad de los derechos humanos también ha sido cuestionada por grupos concretos, como ciertos desarrollos doctrinales feministas, que han subrayado que el perfil de los titulares de los derechos se corresponda con una figura masculina. Para Brown (2002: 20) en algunas circunstancias el discurso de los derechos puede ser inútil para combatir algunos tipos de opresión, especialmente cuando la esfera de los derechos humanos, que es la relación del ciudadano con el Estado, no entra en la esfera privada de los hogares.

El régimen interamericano de derechos humanos.

Paralelamente a la expedición de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, los países americanos generaron una declaración Americana de Derechos Humanos. La denominada “Unión Panamericana” se convierte, en el mismo año, en la Organización de Estados Americanos -OEA.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos desarrolla especialmente los derechos humanos civiles y políticos, de una manera más detallada que la Declaración Universal. Destaca la "cláusula de limitación general", que delimita los derechos de la persona con base en “los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. Esto ha permitido que en América Latina se puedan considerar válidas las restricciones a los derechos, incluyendo motivaciones de seguridad nacional, o el orden público. (Organizaciones Mundo Afro, 2006:113)

El sistema de derechos humanos de la OEA cuenta con dos órganos:

- La Comisión Interamericana examina peticiones generales o colectivas presentadas por individuos que alegan la violación de un derecho, y puede recomendar medidas para que el Estado remedie dicha violación.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma, que se estableció en 1978, con la entrada en vigor de la Convención Americana, De las 35 naciones que forman la OEA, sólo 13 han aceptado esta jurisdicción. Los estados o la comisión interamericana pueden solicitar que la Corte considere un caso.

El sistema interamericano no cuenta con una normativa específica sobre el tema del racismo. En la reunión de la OEA del año 2000, en Canadá, se tomó la decisión de elaborar un proyecto de convención contra el racismo, y se instauró un grupo de trabajo que está negociando el proyecto. (Organizaciones Mundo Afro, 2006:114)

La efectividad de los derechos.

En el origen de la discusión sobre los derechos humanos está la contraposición de una visión de “derecho natural” (toda persona, por el hecho de ser humana, es poseedora de derechos) y la del derecho “positivo” (sólo los derechos que han sido positivamente integrados en un sistema legal son demandables ante el Estado).

La legislación internacional abona a positivizar los derechos humanos, pero es claro que estas declaraciones y regímenes no tienen la misma efectividad que el derecho interno, pues los legisladores internacionales cuentan con pocas herramientas para garantizar el cumplimiento de los derechos acordados.

La ausencia de mecanismos de obligado cumplimiento (en otras palabras, los regímenes internacionales débiles) implican que la observancia sea débil, o en términos de Brown (2002,8) “permiten bajos niveles de conformidad con las disposiciones del régimen internacional de los derechos humanos”. Aún países que se considera impulsan los derechos humanos se protegen en la ratificación de los instrumentos internacionales mediante reservas formales.

En parte esa debilidad puede ser explicada en tanto las normas de “no intervención”, de “autodeterminación” y por consiguiente, de “respeto a la soberanía” de los Estados son

convenciones de mucha fuerza en las relaciones internacionales, lo que implica que en la práctica los mecanismos se hayan ideado débiles.

En ese sentido, los derechos humanos son reflejo de un estándar moral de la humanidad, más que un “derecho positivo” en el sentido de una norma que tiene imperatividad (obligación de cumplirla) y judicialidad (posibilidad de llevar a un tribunal causas ante el incumplimiento), que aseguren su cumplimiento por la fuerza.

Una visión no tan “positivista” de los derechos humanos, que los considera no como un logro normativo, sino como resultado de luchas populares, confronta los logros de las declaraciones y convenciones de derechos con la realidad de los pueblos. La importancia de los regímenes internacionales está para esta forma de ver los derechos en la posibilidad de establecer un “mínimo” universal, una referencia para la lucha de los pueblos, pero el logro de los derechos.

La revisión de las instituciones internacionales apunta también a la debilidad del sistema de promoción y protección de los derechos humanos, especialmente si se lo compara con las medidas institucionales que se han dado en el sistema de protección internacional al libre comercio. El acuerdo o “consenso de Washington” fue promovido fuertemente por el Banco Mundial, y se creó un sistema de mediación de conflictos como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), e incluso algunas de las guerras internacionales se han aplicado para proteger intereses económicos, como el caso de la guerra en Irak. Frente a ello es destacable la debilidad de la institucionalidad de la ONU, que mantiene por ejemplo el poder de veto de cinco naciones, no hay una justicia internacional obligatoria, los países pueden no aceptar las recomendaciones de las comisiones, y el financiamiento del sistema depende fuertemente de la voluntad de los países. Todo ello pone al sistema internacional en condiciones de debilidad (Avila, 2008: 43)

Regímenes específicos de derechos humanos

Alrededor de las convenciones y declaraciones de derechos se ha generado una institucionalidad, más o menos compleja dependiendo de los temas, y muchas veces del interés de determinados estados en la promoción de un tema.

Diversas convenciones han generado mecanismos variados para el seguimiento de las condiciones vinculadas con la vigencia de un grupo específico de derechos. Desde mecanismos de recepción de información periódica sobre el estado de las cuestiones (por ejemplo, los informes sobre Derechos de los Pueblos Indígenas), hasta mecanismos de juzgamiento, altos comisionados, comités de control, pueden encontrarse en torno a diversos Convenios y Convenciones (en el sentido legal) internacionales.

En el impulso a la formación o institucionalización de ciertos grupos de derechos (y por tanto, de los regímenes correspondientes), han jugado un papel importante algunas organizaciones no gubernamentales o privadas internacionales, especialmente en la tarea de “advocacy”, que se entiende como la promoción de políticas ante los posibles tomadores de decisión. Entre otras pueden mencionarse, con Forsythe (2006, 189) a Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas, el comité internacional de Cruz Roja, Abogados sin fronteras, Médicos sin fronteras, Defensa de los Niños Internacional, Anti-slavery Internacional, entre unas 250 organizaciones que tienen estatus ante Naciones Unidas.

Prácticamente cada “mandato temático” puede considerarse un régimen por sí mismo, en tanto implica a normas de conducta y organizaciones. Algunos regímenes específicos de derechos humanos que han tenido un alto grado de institucionalización son:

- El régimen de los derechos de los niños, en base a la Declaración de Derechos, la posterior Convención de los derechos de los niños. Existe un Comité vinculado a la Convención Internacional, y una serie de actores estatales y no gubernamentales, a más de comisiones de mandatos temáticos como el grupo de Naciones Unidas contra la trata, prostitución y pornografía infantil, el Fondo de Naciones Unidas para la infancia, y una serie de organismos y convenios regionales.

- El régimen de derechos de las mujeres, que en la estructura de Naciones Unidas implica a la Comisión de estatus de la mujer, el Comité para la eliminación de la discriminación de las Mujeres, el Fondo de Naciones Unidas UNIFEM, el grupo de mandato de eliminación de la violencia contra la mujer. La base normativa es la

Convención para la eliminación de toda forma de discriminación para la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), y una serie de normativa adicional.

Se podrían ir desglosando muchas otras áreas temáticas que, en base a las declaraciones de derechos humanos se han desarrollado: mencionemos solamente los temas de personas en movimiento, tortura, derecho de minorías, cooperación en salud.

Todos estos regímenes implican, como se ha señalado, a organizaciones y actores por un lado, y a reglas de cumplimiento por parte de los Estados. En adelante, nos centramos en la discusión sobre el régimen vinculado a la eliminación de la discriminación por cuestiones raciales.

Donnelly señala que en el desarrollo de los regímenes vinculados al tema de derechos humanos podemos encontrar varias etapas. Desde el fin de la guerra hasta los años 60, se busca positivar los derechos en diversos convenios internacionales, a los que nos hemos referido en varias partes. En los años 70, el interés mayor se pone en establecer mecanismos de monitoreo, como el funcionamiento de la comisión de Derechos Humanos, que desde 1967 es autorizada para discutir sobre violaciones en territorios nacionales.

En los años 80, se observa una diversificación y especialización, como las convenciones de eliminación de las formas de discriminación contra la mujer (1979), o de derechos de los niños (1989), que implicaron formas institucionales específicas.

Los años 90, tras la terminación de la “guerra fría” con la disolución de la Unión Soviética, aparecen una serie de crisis internacionales de derechos humanos, y también correlativamente mayores casos de intervención de las “fuerzas de paz” de las Naciones Unidas: se citan los casos de Namibia, El Salvador, Cambodia, Somalía, Iraq, Mozambique, Bosnia, Croacia y Guatemala (Donnelly, 1998: 7-19). El análisis de Donnelly no llega a la etapa de los primeros años del siglo XXI, marcada por la lucha anti terrorista.

Regímenes internacionales contra el racismo.

¿Qué se entiende por racismo?

Múltiples lecturas son posibles del término racismo. Para las relaciones internacionales, se parte de la definición que consta en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), que considera a la discriminación racial como

... cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

Estas formas de distinción, exclusión o diferencia se pueden dar de maneras distintas en cada cultura, por lo que la forma de abordaje de las mismas será distinto en los países.

En la antropología se suele señalar dos “esferas” del racismo: como prejuicio y como discriminación. En la primera esfera, se refiere a la actitud racista, a las convicciones de un grupo de personas respecto al otro. La discriminación resulta consecuencia de ese prejuicio. En ese sentido, las esferas son relacionadas. Según Segato, se produce una especie de círculo vicioso en el que el prejuicio origina la discriminación, y ésta a la vez refuerza el prejuicio, transformándolo en una costumbre que se arraiga. “El paisaje social estratificado racial y étnicamente que crea y reproduce se transforma en una especie de naturaleza inamovible, también a-histórica” (Segato, 2006: 3).

La profundidad del prejuicio hace que la respuesta al racismo no pueda ser únicamente basada en propuestas legales, pues supone promover cambios en las costumbres y formas de ver el mundo que tienen las personas. Sin embargo, la ley tiene un valor importante de eficacia simbólica, al dar un nombre a las costumbres, visibilizarlas y condenarlas. La asunción por parte de los Estados de algunas Convenciones refuerzan y dan una base al trabajo que las organizaciones propias de cada pueblo realizan en contra de la discriminación. (Segato, 2006).

La visión antropológica señala que la raza no es un dato objetivo, sino una categoría social. Por ejemplo, en algún país latinoamericano se distingue entre mestizo, indio y

mulato. En Norteamérica, las mismas personas serían solamente “hispanos”, o en España, “sudacas”. La discriminación dentro de esa nación latinoamericana tendría unas características concretas, basadas en rasgos o “trazas raciales”, es decir, las características de la discriminación en los Estados Unidos, en algunos países europeos, tiene más que ver con el origen de la persona. (Segato, 2006: 4)

Por otra parte, se suele distinguir entre raza (en sentido biológico) y etnia (en sentido cultural). La etnia como categoría tiene que ver con un proceso de formación de identidad en un grupo, independientemente de la presencia de rasgos físicos. La identidad étnica puede verse como resultado de un proceso histórico de exclusión (alteridad histórica) ó como un reconocimiento de las exclusiones y la búsqueda de estrategias para superar esa discriminación (identidades políticas). (Segato, 2006).

Desde una visión más sociológica, se suele diferenciar cuatro formas de racismo:

a) un racismo axiológico, que se expresa en un conjunto de creencias explícitas que atribuyen a un grupo características específicas. Por ejemplo, considerar a los negros como mejor dotados para el deporte.

b) un racismo político- partidario o programático, que implica formar un grupo político que aboga por una confrontación abierta a otros grupos. Así los grupos como Ku-Klux-Klan, las ligas anti migración, los movimientos de ultra derecha en Francia (en relación con el tema de los migrantes), entre otras.

c) un racismo emotivo, que se expresa en el miedo, rencor o resentimiento contra una persona por su color

d) un racismo “de costumbre”, acostumbrado o automático, que por ello puede ser inconsciente. No por ello es menos racista que las otras modalidades señaladas.

En el Ecuador se presentaría principalmente la primera y la cuarta formas de racismo, contra la que es mucho más difícil actuar, y que generan los efectos sociales de “racismo estructural” (diferencias entre situación económica e inserción profesional entre grupos) y “racismo institucional” (prácticas que llevan a reproducir las desventajas de la población no blanca).

Wieviorka, citado por Almeida, señala dos “variantes de racismo” en las sociedades contemporáneas: un racismo "excluyente" o diferenciador, y un racismo "dominador". En el primero, que se encontraría en sociedades africanas, y en algunas de las crisis en el sector de los Balcanes, se da lugar a la segregación e incluso al exterminio de los otros, mientras el segundo promueve la adaptación, en forma subordinada y funcional, de los grupos minoritarios al interés del grupo dominante dominador. (Wieviorka, 1992: 129 y ss citado por Almeida, 1996:12)..

El racismo se expresa no sólo en prejuicios y discriminaciones, sino especialmente en la estructura de poder, en sus variables de prestigio social, poder económico y poder político.

En suma, el racismo puede verse

- a) como un discurso, o elaboración ideológica que supone la superioridad cultural de un grupo humano sobre otro, y que incide en la formación de conceptos o prejuicios
- b) como una doctrina de exclusión, que organiza y jerarquiza a los grupos humanos en una escala étnica, y que moviliza mecanismos que limitan o niegan el acceso de un grupo humano a ciertos bienes y servicios. (Almeida, 1996: 19)

Frente a la discriminación negativa, muchos instrumentos internacionales y ciertas políticas propenden a discriminar para corregir la exclusión y la desigualdad. Las denominadas “acciones positivas”, entendidas como medidas de “discriminación positiva”, conocidas por la bibliografía especializada como acciones afirmativas, son una herramienta importante de las políticas públicas para la superación de inequidades. Se las entiende como medidas especiales de carácter transitorio para la promoción de los grupos que han sido históricamente excluidos, ó son víctimas de una situación de discriminación. El art. 2, párrafo 2 del convenio de Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de la ONU (1965) señala:

Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias los aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos con el fin

de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Estas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Cabe mencionar otros conceptos, como variantes o correlativos al racismo. Entre ellos encontramos a la xenofobia, que se distingue como un sentimiento de rechazo dirigida a lo extranjero. Otros conceptos relacionados aunque no exactos son el etnocentrismo, los sistemas de castas, el clasismo y el colonialismo. En todos ellos podrían encontrarse órdenes sociales entre grupos humanos, que justifican privilegios de grupos dominantes.

El derecho a la no discriminación

En el tema de no-discriminación, podemos encontrar una serie de declaraciones aplicables, sea que se hable de no discriminación basada en género, raza, orientación sexual, etnia u otra condición. La agenda de Naciones Unidas implica la eliminación de todo tipo de discriminación, lo que resulta muy amplio. Se han generado diversas declaraciones de obligaciones de los gobiernos para asegurar la protección de las personas que forman parte de este tipo de grupos.

Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señalan en cierto modo este objetivo, al declarar:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechosToda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole.....

Más específicamente el art. 23 de la Declaración Universal señala:

23. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria,... Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

El Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en su art. 2, define la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de derechos sin discriminación:

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Lo que concuerda principalmente con lo expresado en los artículos 3, 7 y 13 de dicho pacto. En el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos reitera esta regla en los artículos 2, 3, 14, 23, 24, 26 y 27.

La eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer cuenta con una convención específica, teniendo especial importancia los artículos 2, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16, en los cuales se obliga a los Estados a condenar la discriminación, consagrar en la legislación el principio de igualdad de hombre y mujer, y adoptar medidas adecuadas.

Entre otros derechos contemplados en la convención CEDAW, están la votación y participación política, la eliminación de discriminaciones en la educación, la participación deportiva, remuneración, seguridad social, protección a la salud y a la seguridad, acceso al crédito, entre otros.

Algo similar cabe señalar de las convenciones de Derechos del Niño (arts. 2, 28 y 30); de la convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, y las Declaraciones de Beijing, Estambul, la declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales étnicas, lingüísticas y religiosa (arts. 1, 2, 3, 4), y la Declaración sobre la eliminación de todas formas de intolerancia y discriminación basados en Religión o creencia (arts. 2 y 4).

Desarrollo del tema en las instituciones internacionales.

Tras la guerra, el tema de la discriminación al pueblo judío por parte del Tercer Reich alemán fue uno de los primeros elementos considerador por el sistema de relaciones internacionales. Ello conduce en 1948 a la “Convención para la Prevención y sanción del delito de Genocidio”, en la que este tema concreto de discriminación es considerado,

aunque no se llega a realizar una condena explícita a todo tipo de acción contra un pueblo en razón de su origen étnico.

En los años 50, destaca la adopción por parte de la Oficina Internacional del Trabajo OIT, en 1957, de una convención sobre los pueblos indígenas y tribales en Estados Independientes. Dicho convenio 107 será revisado en 1989 con el convenio 169.

En los años 60, se gestó la “Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”. Dos años más tarde, se adoptó la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD, por su sigla en inglés). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1963, y puesto en vigencia desde 1965. En 1966, se declara el 21 de marzo como Día Internacional para la eliminación de la discriminación racial.

El CERD cuenta actualmente con 173 Estados partes. Hay 6 Estados que firmaron la convención pero no la han ratificado, y 16 Estados miembros de la ONU que no han firmado ni ratificado la convención, según información que consta en la página del Comité para la eliminación de la discriminación racial. (www2.ohchr.org/spanish/bodies/cerd/index.htm, consultado el 20 de noviembre de 2009)

Para su aplicación, se generó el mecanismo del Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, que es un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del CERD. Esta cuenta con cuatro mecanismos de actuación: los informes bianuales de los países, los procedimientos de alerta temprana, que son medidas preventivas (especialmente cartas y recomendaciones), el examen de denuncias entre Estados, y la investigación ante denuncias a los estados. De algo más de 40 denuncias presentadas ante esta comisión, se ha considerado que hubo violación en 10 casos, que involucran a los países de Dinamarca (4 casos) Holanda (2 casos), Eslovaquia (2 casos), Noruega y Serbia. Dinamarca ha sido denunciada en 19 ocasiones.²

² Informe de casos vinculados al art. 14 de la CERD. Comisión de seguimiento del CERD, a 31 de agosto de 2009

El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en 1966; es importante en este contexto por el funcionamiento de un sistema de monitoreo, basado en el trabajo del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales..

En los años 70, el tema de discriminación obtiene nueva relevancia, pero se centra principalmente en el tema del “apartheid” (sistema de segregación y discriminación impuesto por el Gobierno Sudafricano). Aunque el análisis de este tema se da desde el año 1952, en el año 1973 se expide la Convención Internacional para la Represión y el Castigo del crimen de apartheid. La desaparición del sistema de apartheid se dio en 1994, con una combinación de medidas diplomáticas y de resistencia pacífica del pueblo negro de Sudáfrica.

En los mismos años 70, se inicia una investigación internacional respecto a pueblos indígenas, en la que el ecuatoriano Martínez Cobo funge de relator especial. Entre 1973 y 1982 se realiza el primer decenio de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial.

Pero recién en la década de los 80 se tomarán medidas concretas como la creación de la Sub-comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías y la de un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Ello ha llevado a la declaración del año 1993 como “año internacional de los pueblos indígenas”. En la cumbre de la tierra en el año 1992 fue importante la presencia de los pueblos indígenas en la misma, portando una visión étnica, ecologista y cultural sobre los problemas de acceso a territorios, ecosistemas y biodiversidad.

Las conferencias mundiales para combatir el racismo, en Ginebra, en los años 78 y 83, centraron igualmente su atención en el tema del Apartheid. En 1998, la Asamblea General proclama al año 2001 como Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (entre las cuales está el tema de trata de personas).

Desde 1983 se diseña y discute la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas, cuyo primer borrador se presenta en 1993, y es finalmente adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007.

Debe mencionarse a la Convención de la UNESCO contra la discriminación en la Educación, de 1960, y el Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo, que dan soporte y procedimientos de monitoreo en temas concretos de discriminación..

La Declaración de Durban.

La Conferencia mundial de las Naciones Unidas contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia tuvo lugar en Durban, Sudáfrica, entre el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001.

Esta era la tercera conferencia sobre el tema del racismo. En las dos anteriores, el tema del apartheid fue el foco central. La elección de Sudáfrica como sede de este encuentro estuvo relacionada con la finalización de la política de apartheid que durante años mantuvo fuertes medidas discriminatorias para la población negra de Sudáfrica.

Más de 7000 representantes de los gobiernos y de la sociedad civil participaron en el Foro del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001. Chiaroti señala que la importancia de este esfuerzo fue el abordaje de la temática de la diferencia:

El tema en Durban, era la diferencia, o las diferencias, que ocuparon ya no un espacio lateral o secundario, sino el centro de la escena. La trasgresión a la norma dejó su lugar entre bastidores y pasó al círculo más iluminado. Salvo los casos de sordera congénita, es difícil que este coro de voces expresándose al unísono deje intocada a nuestra sociedad, a nuestros gobiernos y, sobre todo, a la comunidad de derechos humanos. (Chiaroti 2002: 2)

La Conferencia emitió dos documentos: una Declaración y un Plan de Acción. Ambos serían adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en marzo de 2002, con 134 votos a favor, la abstención de Canadá y Australia y el voto en contra de Estados Unidos e Israel.

La resolución llamó a la conformación de un panel de 5 personas para que monitoreara la implementación de las resoluciones, y se promovió la creación de una Unidad anti discriminación en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

La variedad de temas abordados, pues se intentó recoger muchas posturas y opiniones, hacen que la Declaración y el Plan de Acción sean documentos amplios. Algunos de los

temas que se plantean en la Declaración aparecen con menos fuerza en el plan de acción, por ejemplo en el tema de la dimensión de género, o el de la discriminación múltiple (cuando se suman motivos de discriminación: mujer, pobre, indígena...).

La Declaración tiene 122 puntos, con la siguiente estructura:

- Cuestiones Generales,
- Orígenes, causas, formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia
- Víctimas del racismo, la discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia
- Medidas de prevención, educación y protección destinadas a la erradicación del racismo, la discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en los planos nacional, regional e internacional
- Establecimiento de recursos eficaces de reparación, resarcimiento, indemnización y otras medidas en los planos nacional, regional e internacional

El esquema del Plan de Acción es similar; desarrolla más ampliamente las recomendaciones de actuación; el quinto capítulo se transforma en uno de “estrategias para alcanzar igualdad completa y eficaz...”. En la parte sobre víctimas del racismo, diferencia acciones para Pueblos Indígenas, Pueblo afrodescendiente, Migrantes y Refugiados. Se llega a 219 puntos del plan de acción

Quizá los puntos más problemáticos del proceso fueron la discusión sobre “mecanismos de compensación” para los países víctimas de esclavismo, y el tema del sionismo. Tras las protestas de Estados Unidos e Israel, el lenguaje del texto final busca el equilibrio, como muchos documentos de la ONU.

Destaca como mecanismo de seguimiento el nombramiento de un Relator Especial, que ha realizado informes de situación, e informes especiales, como el dedicado a la situación de musulmanes y árabes (año 2006), o la adición sobre difamación a las

religiones e intolerancia religiosa (2004). En el resumen de la relatoría del año 2006, se señala:

A juicio del Relator Especial, la situación actual del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia muestra las siguientes tendencias: agravamiento del racismo, de la discriminación racial y de la xenofobia alentado por la intolerancia y la hostilidad hacia la inmigración; aumento general de la difamación de las religiones, en particular el antisemitismo, la cristianofobia y, más concretamente, la islamofobia; rechazo cada vez mayor del multiculturalismo en la construcción de la identidad; tendencia a una jerarquización de las discriminaciones raciales; legitimación intelectual cada vez más manifiesta del racismo, de la discriminación racial y de la xenofobia; aceptación del racismo debido a la inclusión, en los programas de los partidos democráticos, de plataformas políticas racistas y xenófobas de los partidos de extrema derecha; y agravamiento de las manifestaciones de racismo en el deporte, en particular en el fútbol (Diéne, 2006: 2).

En el año 2009, se realizó en Ginebra una reunión de revisión de la Declaración de Durban. Ésta tuvo un proceso difícil, en el que se dio en la práctica un boicot por parte de algunos estados (Alemania, Australia, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos, Holanda, Israel, Italia, Nueva Zelandia y Polonia) en especial por el tema de la posición “difamación de las religiones” propuesta por estados musulmanes, y por el tema del antisemitismo que se dijo aparecía en los documentos preparatorios. La ponencia del presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad, en la sesión inaugural, hizo que varios países salieran de la sala³. Estos hechos, y el “achicamiento del espacio de participación de la sociedad civil” ha dado lugar a críticas al proceso de revisión (Croso, 2009) aunque el texto final, aprobado por consenso antes del cierre del encuentro (con el fin de apaciguar la atmósfera de la reunión), mantiene en general la línea de Durban.

³ Nota de prensa. Swissinfo, 21 de abril 2009. En internet: http://www.swissinfo.ch/spa/portada/El_documento_final_de_Durban_adoptado_por_consenso.html?siteSect=106&sid=10599983&cKey=1240394857000&ty=st Consulta el 20 de noviembre de 2009

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos revisado, de manera general, elementos de los regímenes internacionales, sus formas de abordaje o escuelas, para luego centrarnos en los regímenes de derechos humanos, y más específicamente en los regímenes sobre el tema del racismo. Asumimos la debilidad general del sistema internacional como un hecho en relación con la lucha contra el racismo, y en general, para el logro de los derechos humanos, cuya prueba más evidente sería la reunión de Durban, que pese a haber generado una visibilización y sensibilización en torno a las brechas existentes entre los afrodescendientes y la población blanco mestiza, no ha generado los cambios en la política del estado que permita reducir esas brechas y generar los espacios adecuados para el goce de los derechos para toda la población. En el próximo capítulo, se revisan las acciones que el Estado Ecuatoriano afirma realizar para el cumplimiento de los acuerdos de Durban, lo que será contrastado posteriormente con las condiciones que el racismo tiene en el Ecuador de hoy.

Capítulo 2:

Estado y Racismo

Racismo en la historia del Ecuador: el rol del Estado

La exclusión y segregación por motivos étnicos tiene raíces en el proceso de colonización europea desde el siglo XV, la incorporación del negro y el indio se realizaron como mano de obra masiva para la agricultura, la minería y los obrajes textiles, sea mediante el “servicio personal” o “encomienda” en el caso de los indígenas ó la esclavitud y trabajo forzado en los pueblos afrolatinos (Bello y Rengel, 2000: 10).

La organización de la sociedad colonial fue de hecho una estructura con base en la raza. Aún las categorías de “criollos” y “mestizos” tienen algún tipo de discriminación en la sociedad colonial, pero esta es mayor con los grupos indígenas y negros, en base a una creencia de inferioridad frente a los europeos.

Las formas de intervención en la temprana colonia dieron lugar a una catástrofe demográfica de la población indígena, que se redujo a menos de la mitad de la población que tenía antes de la conquista. Ante esta realidad, en los países caribeños especialmente, y en menor medida en los países andinos, se incorpora la población negra, especialmente para el trabajo en determinados rubros como el azúcar y el algodón. (Bello y Rengel, 2000: 10)

En la zona de Esmeraldas, en 1553 se crea la “República de Sambos” por parte de un grupo de negros que escapan de un barco negrero, liderados por Alonso de Illescas (Organizaciones Mundo Afro, 2006: 78). Los negros en Esmeraldas no habrían tenido la situación de esclavitud que se vive en otros lugares de América, pero en contrapartida se encuentra una muy fuerte exclusión.

Encontramos casos de trabajo como esclavos en la zona minera de la actual provincia de El Oro, en los pueblos mineros de Zaruma, Portovelo, y en las haciendas de algodón y caña de azúcar en el sector del río Chota, actual provincia de Imbabura. Un dato del año 1780 se reporta la presencia de más de 2.600 esclavos en el valle (Organizaciones Mundo Afro, 2006: 78).

La colonización homogeniza a las poblaciones indígenas, y da a los descendientes de poblaciones africanas un estatus inferior, la esclavitud de los negros nunca fue seriamente cuestionada (Wade, 1997:62). Otro proceso que tiene sus raíces en la estructura colonial es el de mestizaje, que permitió “invisibilizar” a un importante porcentaje de indígenas y negros, en categorías como los mestizos y mulatos. (Bello y Rengel, 2000: 12)

Se debe resaltar que el mestizaje no es la salida social a las formas de racismo, como sugieren algunos autores (Whitten, 1992: 82), existen evidencias que en nuestras sociedades actuales persisten formas de discriminación y racismo, aspecto que será demostrado a lo largo de este trabajo.

La estructura de subordinación se mantiene en la etapa republicana, aunque en sus primeros años se expide la norma de abolición de esclavitud (1852), la condición de exclusión a los pueblos negros no mejoró. En toda América Latina, la idea de construir un “Estado nacional”, a la imagen de la república francesa, hace que la existencia de poblaciones indígenas y negras se considere un obstáculo para el cumplimiento de esa meta política.

El Estado cumple en ese sentido un rol de promoción de la aculturación, como un “civilizador” ó en muchos casos cumple con una política de exclusión. Al menos en el Ecuador no sucedió que el Estado impulse la eliminación de los pueblos, como se diera en Argentina en la época de Sarmiento. Ello se entiende en un contexto donde se consideraba a la cultura mestiza, derivada de la europea, como “civilizada”, y por exclusión, a la cultura de los pueblos afrolatinos e indígenas como bárbaros. La época de liberalismo en el

Ecuador lleva a este concepto a su mayor expresión, aunque la participación del afrodescendiente en la revolución alfarista haya sido importante (con Vargas Torres como líder en Esmeraldas), para los liberales lo étnico era sinónimo de retroceso, frente a la idea de modernización y progreso. (Aguilar, 1999, 12)

La idea de Estado de derecho, con una sola ley común para todos, anulaba en la práctica la posibilidad de que los pueblos ejerzan sus derechos propios, desarrollen o protejan su identidad, su lengua y su forma de vida. En este proceso, el afrodescendiente será poco visibilizado en el Ecuador.

En los años 40 a 60 del siglo XX, surge el “indigenismo” como política de estado, asumiendo la “integración a la vida nacional”, de un modo paternalista de los pueblos indígenas. En este proceso, fue vital la intervención del aparato público, especialmente a través del sistema educativo, y de leyes de campesinado. En la educación se “recupera” en algo la historia indígena. (Bello y Rengel, 2000: 13). Los pueblos afrodescendientes fueron excluidos en ese proceso.

Una visión más abierta a la diversidad se dará en los años 70, impulsados por sectores académicos y políticos, y en ello tuvo que ver mucho el marco de derechos humanos que se genera en las Naciones Unidas.

Un punto de quiebre se da en este proceso con la aparición de los movimientos sociales indígenas, en el Ecuador alrededor del año 1992, y afroecuatorianos. Walsh señala que en ese momento, la alianza entre indígenas y afroecuatorianos fue vista como clave en el proceso de fortalecimiento del movimiento indígena, pero en 1998, con vista a la Constitución, puede considerarse una ruptura entre ambos movimientos, en parte por las reformas legales que reconocen derechos colectivos a ambos grupos, pero subordinando los de los afros a los de los indígenas. (Walsh, 2009: 127).

Las transformaciones constitucionales y sociales en las últimas dos décadas dan lugar a un nuevo escenario para el racismo, en especial en relación a la democratización de la sociedad, proceso que en Ecuador puede señalarse a partir del año 1978, de retorno a la democracia. En este sentido, la creación de instituciones públicas como el CODENPE y el CODAE, a las que nos referiremos enseguida, permiten cierta “institucionalización” del tema de la lucha contra la discriminación racial o étnica, que aparecen en parte como resultado de la integración de demandas de los movimientos sociales. En este contexto de multiculturalismo y plurinacionalidad constitucional, Hollestein advierte la posibilidad de que estos cambios sean relevantes para los mecanismos de dominación y contestación racial, tanto a nivel colectivo como individual.

En lugar de basarse en una lógica de exclusión, se advierte en la presente investigación que el multiculturalismo oficial puede suponer

una continuidad en la dominación etno-racial, al representar una lógica de inclusión que posibilita la existencia de nuevos espacios para los grupos subalternos. Espacios, sin embargo, que desde una perspectiva crítica no necesariamente rompen con las relaciones de poder existentes (Hollestein, 2008: 1).

Demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes

La lucha de los pueblos indígenas en Ecuador, especialmente a partir de 1990, se vuelve una lucha esencialmente política, donde se buscan espacios de poder y una relación distinta con el Estado. La apuesta por conceptos como “pueblos”, “nacionalidad” y bilingüismo fueron centro de las demandas indígenas, así como los “derechos colectivos”, la territorialidad y la legalización de la propiedad comunitaria frente a un proceso de distribución de propiedad de minifundios en el sector serrano.

Estos elementos podemos encontrarlos también en la Declaración de Durban. Un análisis comparativo entre las demandas que se asumen en la declaración y el plan de acción pueden mostrarnos diferentes líneas de demanda, como en el tema de la reparación.

Según Walsh, las luchas de los afrodescendientes tienden a “priorizar asuntos enraizados con su existencia misma por sobre los referidos a la transformación política y social” a (Walsh, 2009:129). Se busca en primer lugar la “decolonialidad”, el fortalecimiento y la afirmación como pueblo. En ese sentido, tiene preponderancia la recuperación y reconstrucción de la memoria y el conocimiento colectivo, que se realiza junto a procesos de etnoeducación, que en el caso del Ecuador se presenta como subalterna ante la educación bilingüe intercultural (en el sentido de que el sistema es manejado por los pueblos indígenas).

El paso del reconocimiento como “negros” a considerarse “afrodescendientes” es también significativo. Implica recuperar la memoria histórica y especialmente las demandas de reparación histórica, como se observa claramente en el documento de Durban. Ello implica, según Claudia Mosquera, citada por Walsh, que “el Estado repare el daño hecho al proyecto de vida colectivo del grupo subalternizado afro y que ese mismo Estado emprenda acciones de justicia reparativa” (Walsh, 2009: 133).

El tema de la territorialidad tiene también en el caso de los pueblos afrodescendientes formas distintas que las que tienen los pueblos indígenas. Incluso se menciona que en determinadas zonas, la condición de “originarios” de los pueblos indígenas vuelve conflictiva la relación con el pueblo afro, como sucede en la zona chachi y awá en Esmeraldas. En la práctica, en los casos de las constituciones colombiana y ecuatoriana, la demanda de los pueblos afrodescendientes de territorio se ha subordinado a la demanda indígena, al punto que en Colombia y Bolivia se “indianiza” a los pueblos negros para incluirlos en las demandas de territorialidad.

Una demanda concreta en el caso de Ecuador y Colombia es la de superar lo binacional en las relaciones de una población que se considera como un todo único, con relaciones familiares, con flujos de comercio, puntos de encuentro. En ese sentido, las demandas superan los temas de reforma del Estado e interculturalidad, para ingresar en el tema de la soberanía (Walsh, 2009: 134).

Para la destrucción del “paradigma racista y excluyente que desde la colonia alimenta la identidad y el imaginario social de la nación” (CODAE 2008:2) la propuesta de la CODAE pretende la transformación de la sociedad desde el Estado. Se alejan así de propuestas de autogobierno, aunque requieren la definición de un Estado plurinacional e intercultural.

Aplicación de Durban en Ecuador, a la luz de los informes oficiales al CERD

El Ecuador, como signatario del Convenio para la eliminación de toda forma de discriminación CERD, está obligado a rendir informes periódicos ante el comité de seguimiento. Entre el año 70, en el que se empieza a realizar esos informes, y la actualidad, debían haberse presentado 19 informes. Se han presentado 11, más el informe de seguimiento a Durban, Los dos últimos informes son el informe de Ecuador de seguimiento del CERD, presentado en octubre de 2006, y al documento preparado para la cita de revisión de Durban “Avances del Ecuador sobre la Declaración y Plan de Acción de Durban, 2009 Para la confrontación de cifras nos referiremos a estos dos informes únicamente. Adicionalmente se tiene como referencia dos informes fundamentales para analizar el tema como son el Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio para Pueblos Afroecuatorianos (2007) y para Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (2008).

El informe del año 2006 se refiere a los años 2000 a 2006, consolidando lo que debían haber sido tres informes (17, 18 y 19). Su estructura está organizada en párrafos, por lo que

las citas que se refieran a éste se mostrarán con el número de párrafo correspondiente en vez de con el número de página.

El informe preparado para la reunión de seguimiento de Durban (abril de 2009) desarrolla ampliamente los cambios constitucionales aprobados en el año 2008, con mucho detalle respecto al concepto de “estado constitucional de derechos y de justicia”. Señala las acciones sociales que ha emprendido el Gobierno del presidente Rafael Correa, con poca relación a lo que se hizo anteriormente. Aunque son muchas las acciones que se detallan, no se encuentran datos concretos de trabajo con o para los pueblos víctimas de racismo, lo que puede corresponder a la tendencia de este gobierno de generar políticas dirigidas a los ciudadanos, antes que a grupos concretos.

En adelante se hará una reseña y lectura crítica de esos informes de seguimiento al CERD. Asumimos que al ser documentos oficiales, las expresiones que se encuentran responden a las acciones realmente emprendidas por el Gobierno Ecuatoriano.

Análisis de aplicación de algunos aspectos centrales.

Medidas institucionales

Las recomendaciones 90 y 91 de Durban promueven la creación de organizaciones públicas que se vinculen expresamente a la solución de la problemática de grupos que se consideran víctimas de racismo. Estas organizaciones deberían tener las características de especialización e independencia, y orientarse a la promoción de los derechos humanos, así como a la remediación (el Plan de Acción habla de medicación) de las condiciones de exclusión o discriminación. Se plantea asegurar que las personas y grupos participen plenamente en esas instituciones.

El esquema institucional previsto en la nueva Constitución habla de la creación de “Consejos de Igualdad”, como espacios que promuevan la equidad y la superación de

discriminaciones. Estos entes serían de definición y seguimiento de políticas públicas, pero no tendrían posibilidad de gestionar dichas políticas o ser sus ejecutores. Para el tema de interculturalidad, está prevista la creación de un Consejo específico. Aún no han tenido ninguna concreción para la creación de esta institución.

La Presidencia de la República creó la “Secretaría de Pueblos y Nacionalidades Indígenas”, como ente ejecutor de la política de gobierno sobre los pueblos. Esta unidad ha tenido una participación que se puede calificar de principalmente política. Recientemente fue encargada de promover el diálogo con el movimiento indígena en torno a la oposición de dicho movimiento a las reformas legales propuestas por el Ejecutivo en torno al agua y la minería.

El esquema de organización previsto en la anterior Constitución impulsó la creación de Consejos como órganos de ejecución. Estos fueron el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, (CODENPE) y la Corporación de Desarrollo Afro Ecuatoriano, (CODAE), que aún existen hasta la creación del Consejo de Igualdad al que nos referíamos en párrafos anteriores.

Como entes creados en el anterior marco legal, estos organismos se generaron a partir de decretos del Presidente de la República (decretos ejecutivos), como parte de la Función Ejecutiva. En el año 2007, las nacionalidades y pueblos indígenas presentaron un proyecto de Ley Orgánica, que fue aprobado por el Congreso Nacional en septiembre del año 2007 y publicada en el Registro Oficial 175 de 21 de septiembre de 2007, instituyendo la “Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas que se Autodefinen como Nacionalidades de Raíces Ancestrales”.

Este conjunto de normas jurídicas abarca tres instituciones públicas indígenas (CODENPE, SALUD INTERCULTURAL, FODEPI). En esta Ley Orgánica se asegura a estas instituciones públicas su personería jurídica propia y autonomía técnica, administrativa y

financiera. Además son organismos especializados en el desarrollo integral, sustentable y respetuoso de la cosmovisión de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. La ley no incluyó a los entes creados por decreto ejecutivo relacionados con otros pueblos, y por la estructuración de los Consejos de Igualdad posiblemente se la derogue en el corto plazo.

Las principales instituciones que tienen que ver con los pueblos y nacionalidades que podrían estar sujetos a discriminación son:

El Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, busca contribuir a mejorar la calidad de vida de las nacionalidades y pueblos indígenas, mediante la formulación de políticas, la cogestión, la participación, la coordinación, la equidad y la consecución de recursos. Son sus objetivos:

- a) Generar un nuevo modelo de desarrollo integral sustentable con identidad para las nacionalidades y pueblos del Ecuador;
- b) Establecer políticas de Estado y reformas legales en consenso con las nacionalidades y pueblos;
- c) Fortalecer las nacionalidades y pueblos mediante la consolidación de sus gobiernos comunitarios y sistemas organizativos propios, con respeto a su identidad y cultura;
- d) Lograr que el CODENPE sea una institución participativa y representativa de las nacionalidades y pueblos, con capacidad de coordinación, planificación y ejecución. (Informe Ecuador al CERD: 2006: nums 23-24)

La CODAE es un organismo más joven que el CODENPE, y se direcciona al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo afroecuatoriano. Igualmente sus actividades se

refieren a la promoción de políticas, el fomento de la etno educación, y la difusión de derechos, valores, cultura e historia afroecuatoriana. Algunas divisiones en el movimiento de los afroecuatorianos ha dado lugar a que no se consolide el CODAE. En el año 2006 se asignó como presupuesto anual al organismo por parte del Estado la suma de 996.535 dólares. (Informe Ecuador al CERD 2006, num 25)

CODENPE ha impulsado una serie de proyectos, especialmente con financiamiento internacional, generando para ello unidades ejecutoras. Entre ellos se puede mencionar : a) El Proyecto de Desarrollo Rural de Cotopaxi (PRODECO), b) El Sistema de Información e Investigación de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (SIDENPE); El Proyecto de Fortalecimiento de los Municipios Indígenas Alternativos (FORMIA), que contribuye al mejoramiento de la gestión técnico administrativa de los municipios indígenas del país; d)El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI), creado en enero de 2003 con capacidad para gerenciar sus recursos, a través de proyectos que contemplan la utilización de recursos reembolsables, orientados hacia el desarrollo comunitario y productivo de los pueblos indígenas como de sus integrantes; y la promoción del desarrollo de sistemas financieros, capacidad técnica, empresarial y financiera de los pueblos indígenas.

El FODEPI se constituye en capital de inversión (se empleará en inversiones seguras y rentables). Sus utilidades se emplean para financiar proyectos que corresponden a los fines del FODEPI. (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 30)

Todos estos órganos se conforman con directorios en lo que se asegura la participación de los movimientos correspondientes. Por ejemplo, el FODEPI está conformado por un directorio integrado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Corporación Financiera Nacional, la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) y el CODENPE.(Informe Ecuador al CERD, 2006: num 30)

La generación de los Consejos de Igualdad modifica este esquema de participación, integrando entes que no serían ejecutores sino promotores de políticas, con una visión de transversalidad, y observadores de las condiciones de aplicación de los derechos mediante mecanismos de monitoreo. Si bien se señala una estructura participativa, la participación de la Función Ejecutiva se fortalece, frente a la de los grupos sociales.

Dentro de los Ministerios, otro ente importante es la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), que funciona desde 1988 en el Ministerio de Educación y Cultura, con el fin de planificar, ejecutar, administrar y evaluar el sistema de la educación bilingüe en cada una de las nacionalidades y pueblos indígenas del país. Los sistemas educativos generados para cada pueblo y nacionalidad son sistemas educativos oficiales (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 133, 134). Otro Ministerio que cuenta también con una unidad especializada es el Ministerio de Salud Pública, que creó la Dirección de Salud Indígena para facilitar el acceso a formas culturalmente apropiadas de tratamiento.

Un elemento central para el acceso a servicios es la titularidad de la tierra. En el informe de 2006 se menciona que en el año 2005 se creó la Unidad para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos del Ministerio de Gobierno, así como la conformación de un equipo de trabajo integrado por funcionarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), delegados del CODENPE, el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante de la sociedad civil, un representante de las universidades, orientado específicamente a evaluar el cumplimiento del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, dirigido a tratar lo estipulado en los artículos del 13 al 19, sobre la titularidad de las tierras de los pueblos indígenas y afroecuatorianos (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 55).

En la función legislativa anterior se contaba con una Comisión Especial Permanente de los Pueblos Indígenas y Otras Etnias, que incluye a los afroecuatorianos (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 26).

Otra institución pública con una política expresa para este tema es la Defensoría del Pueblo que realiza la defensa de los derechos fundamentales. En su estructura cuenta con el Consejo Tutelar de los Derechos Humanos, al que se integraron representantes directos de los sectores vulnerables, de los sectores sociales y de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Desde enero del 2001 cuenta con un Defensor Adjunto de los Pueblos Indígenas, que se encarga de revisar los casos o violaciones que se denuncien en esta materia. Ahora se denomina Dirección Nacional de los Pueblos Indígenas (DINAPIN). En el año 2000 se crea la Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Afroecuatorianos, con sede en Guayaquil (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 34).

Acceso a servicios

El Plan de Acción de Durban señala en varios puntos obligaciones de los Estados para facilitar el acceso de los pueblos que han sufrido discriminación a diversos servicios públicos, partiendo de la constatación de que estos grupos suelen estar excluidos de dichos servicios. Así por ejemplo nos señala la Declaración:

31 Declaración de Durban. También expresamos nuestra profunda preocupación por los casos en que los indicadores en esferas como la educación, el empleo, la salud, la vivienda, la mortalidad infantil y la esperanza de vida de muchos pueblos revelan una situación de desventaja, en particular cuando entre los factores que contribuyen a ello factores como el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia;

A lo que el Plan de Acción responde solicitando concentración de inversiones públicas

5 (Plan de Acción de Durban). Pide a los Estados que, apoyados en su caso por la cooperación internacional, consideren favorablemente la posibilidad de concentrar nuevas inversiones en sistemas de atención sanitaria, educación, salud pública, electricidad, agua potable y control del medio ambiente, así como en otras medidas de acción afirmativa o positiva en las comunidades integradas principalmente por afrodescendientes.

En el informe 2006 de Ecuador, se indica que existen mecanismos para canalizar inversión hacia servicios públicos, destacando el Fondo de Inversión Social del Ecuador (FISE), el Fondo de Solidaridad, el Banco del Estado. En el nuevo marco constitucional y legal, el FISE y el Fondo de Solidaridad desaparecen como fondos autónomos, y sus empresas y competencias pasan a otros entes del Estado, principalmente Ministerios.

Estos ejecutan obras de infraestructura básica, en áreas de educación, salud, saneamiento y vialidad) o financian proyectos específicos de inversión social. ((Informe Ecuador al CERD, 2006: num 66)

El informe de 2006 señala que para lograr acceso a servicios, la tercera etapa del programa FISE focalizó su actuación en 500 comunidades de las 220 parroquias más pobres del país, para atender aproximadamente a 900.000 personas, (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 68) con proyectos de escuelas de educación básica, puestos, subcentros y centros de salud, pequeñas obras de agua potable, saneamiento: alcantarillado y letrización, pequeñas obras de rehabilitación y mejoramiento de caminos rurales, caminos de herradura, puentes, muros, y guarderías, centros de atención a ancianos y albergues (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 69).

El informe de 2006 indica que existe un criterio para promover una orientación multicultural. Es muy interesante el uso del modo verbal (futuro condicional) pues implica que aún no se ejecuta esa política (aunque se refiere a acciones para las cuales existe institucionalidad desde los años 80, como el DINEIB).

81. De igual manera, se propone asegurar modelos de acceso a servicios sociales básicos con énfasis intercultural en aquellos territorios mayoritariamente indígenas o afrodescendientes (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 81).

Acceso a la educación. La Declaración de Durban promueve especialmente el acceso a la educación sin discriminación. Curiosamente no desarrolla este tema fuertemente en los grupos específicos_ se señala en el tema de afrodescendientes, en el número 10 del Plan de Acción, pero no hay mención de este punto sobre pueblos indígenas; más bien se habla de la educación, entre otras necesidades, en el punto 18, que se refiere a las mujeres indígenas.

En el Plan de Acción de Durban, se insta a los Estados a que garanticen el acceso a la educación sin discriminación, en especial a la enseñanza primaria gratuita, el acceso de los adultos al aprendizaje y la enseñanza permanentes (Plan de Acción de Durban, punto 121). Esta garantía debe darse en las normas jurídicas y en la práctica. Se solicita adicionalmente que se adopten medidas para eliminar obstáculos de acceso, se garantice la calidad de la educación, para estos grupos, se busque la equiparación en las competencias educativas en estos grupos,, y que se propenda a brindar la enseñanza en el idioma propio. (Plan de Acción de Durban, puntos 122, 123, 124)

Los datos que el informe 2006 presenta para señalar la condición educativa de los pueblos indígenas y afrodescendientes son los resultados del censo de 2001, que se resumen en la siguiente tabla:

Nivel	Indígenas⁴	Afroecuatorianos⁵
Primaria	350909	111324
Secundaria	66014	53900
Post bachillerato	1785	1000
Universitaria	10196	11162
Postgrado	174	113
Se ignora	45137	

No se expresa en el informe cuántas personas terminaron su primaria o abandonaron la misma, pues puede ser alto el número de personas que constan en el nivel primario que abandonaron el estudio. Es interesante que siendo una población menor en número, el número de universitarios entre la población afrodescendientes sea mayor que el del grupo de indígenas. Ello podría deberse a la característica urbana de la población afro, que tiene sus núcleos de mayor población en Guayaquil, Quito, Esmeraldas, lo que implica que la Universidad sea parte de los proyectos de vida. Aún así, las proporciones de población que acceden al nivel universitario son pequeñas en relación al total de la población indígena y afrodescendiente. El informe no permite comparar estos datos con la población autocalificada como blanca o mestiza.

⁴ CERD 2006, 108

⁵ CERD 2006, 91

El dato de profesores del sistema de educación intercultural que se menciona en el informe de 2006 es el de 1998: 4010 profesores, de 10 nacionalidades indígenas, laborando en 16 provincias. Se menciona que en las nacionalidades quichuas, hispanos y *shuar*, los docentes imparten en español y en las lenguas ancestrales. En cambio, en las nacionalidades chachi, achuar, awá, tsáchila, huaorani y siona-secoya, la educación se imparte en su propia lengua ancestral. En el año 2006, se cuentan con 1.983 escuelas bilingües, 165 colegios bilingües de nivel medio y 6 institutos de formación de maestros bilingües (5 fiscales y 1 particular). (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 120 se menciona como fuente la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe)

En cuanto a los estudiantes, en el informe de 2006 consta la relación de estudiantes en el sistema educativo bilingüe intercultural desglosado así: en 19 provincias en el año lectivo 2004/05, se atendió a 56.410 mujeres y niñas indígenas, de las cuales 7.580 son mujeres adultas alfabetizadas; 39.550 niños y niñas en educación básica; 9.148 adolescentes en educación media y 123 con apoyos para seguir su educación superior

El informe del año 2009 señala avances en la dotación de infraestructura, contratación y capacitación de maestros y programas de apoyo escolar como el “kukayo pedagógico” (entrega de material pedagógico), alimentación escolar y eliminación de aportes “voluntarios” en educación pública⁶. (Avances del Ecuador, 2009: 23 ss)

En el informe 2009 se destaca la elaboración del Plan Decenal de Educación 2006-2015, con un enfoque intercultural, que impulsa entre otras políticas la de universalización de la Educación Inicial y de la Educación General Básica; la meta de incrementar al 75% de la población en edad escolar respectiva la matrícula en el Bachillerato; mejoramiento de infraestructura física y equipamiento de las instituciones educativas, de la calidad y equidad

⁶ Documento “Avances del Ecuador sobre Declaración y Plan de acción de Durban, conferencia de revisión, Ginebra, abril 2009”, pág 23 y ss

de la educación, la implementación de un sistema nacional de evaluación, y la capacitación y evaluación a docentes. Se destaca la creación de 11.380 nuevas partidas de maestros y 3.292 cargos en planteles.

Como medidas concretas hacia la educación intercultural se menciona la distribución gratuita de cerca de 500.000 textos en idioma kichwa, de la serie denominada Kukayu Pedagógico. Con relación a la educación en el sector rural, el informe propone:

La ampliación de oferta educativa pertinente, con calidad y calidez, se verá reflejada en: el programa para completar escuelas rurales hasta el 10mo año de Educación General Básica; la creación de nuevas Unidades Educativas del Milenio, que contemplan la base del nuevo modelo educativo, desde educación inicial hasta bachillerato, con servicios hacia la comunidad, con miras a promover modelos de desarrollo territorial; y la revisión y adecuación de la educación técnica hacia las necesidades reales del país. Una de estas escuelas se construye en San Lorenzo, donde existe un gran número de ciudadanos afroecuatorianos, la capacidad será de más de 600 estudiantes. (Avances del Ecuador, 2009: 24)

Se destaca la acción del “Sistema de educación intercultural bilingüe- SIEB” a través de la Dirección Nacional -DINEIB, que

genera el proceso educativo dirigido a las nacionalidades y pueblos indígenas, por lo tanto, este sistema es protagonista de reivindicaciones sociales, puesto que toma en cuenta a la persona como eje y es principal protagonista para recuperar la condición formativa dinamizando procesos de reflexión y toma de decisiones con respecto a los problemas derivados de la situación socio cultural y económica, a través de varios mecanismos, entre los principales, la revalorización, valoración y autoestima personal y el fortalecimiento de la identidad cultural personal.

A través de este sistema, el estudiante es parte desde la vivencia y convivencia familiar y comunitaria, de los saberes cosmogónicos, formas de comportamiento social y personal, expresadas en códigos de comportamientos

lingüísticos; y, se valoran y promueve las formas de expresión y comunicación: material, simbólico y espiritual. (Avances del Ecuador, 2009: 25)

Nótese en esta cita su carácter declarativo. El informe 2009 no cuenta con datos de la DINEIB sobre cobertura de la educación bilingüe o intercultural, ó con datos sobre la educación de afroecuatorianos.

En resumen, se puede considerar que Ecuador intenta promover la educación en el idioma propio, a través de un sistema de educación específico. Los datos no permiten calcular el grado de cobertura del sistema en relación con los niños indígenas y afrodescendientes.

Han existido cuestionamientos respecto a la calidad de la educación brindada por el sistema intercultural bilingüe. En 1998 se realizaron pruebas de evaluación de aprendizaje (las pruebas “aprendo”, donde se realizó una muestra específica de educación rural, encontrando brechas muy grandes en conocimientos y destrezas entre las escuelas rurales (muchas dedicadas a niños indígenas y parte del sistema Bilingüe) y las escuelas públicas de las ciudades. La brecha era mayor respecto a escuelas privadas. Aunque se han dado evaluaciones de calidad posteriores, la última en el año 2008 (Prueba “SER”), los datos conocidos no permiten discriminar si las escuelas bilingües han podido cerrar las brechas a las que hacemos referencia. En un momento determinado, se pensó que la educación bilingüe, si bien permite cumplir un derecho (el de ser educado en la lengua materna), podría ser en sí mismo un mecanismo de discriminación, si la calidad de la enseñanza no resulta equiparable a la de otras escuelas.

En el acceso a la educación, entonces, existe un esfuerzo estatal para mejorar la matrícula (el ingreso) de los niños al sistema escolar, y por tanto se busca el mejoramiento también para los grupos indígenas y afroecuatorianos. No contamos con datos suficientes para aseverar que se ha podido implementar una educación inclusiva y no discriminadora, que es el objetivo propuesto por la Declaración y el Plan de Acción de Durban, o datos

comparativos con otros grupos sociales en los informes del Ecuador a la comisión de seguimiento del CERD, que permita establecer si subsisten brechas de acceso o de calidad..

En esta tesis no nos adentraremos a analizar el régimen internacional sobre educación, que supera ampliamente lo propuesto en Durban. Vale señalar que existe un importante desarrollo del tema de educación multicultural por parte de la UNESCO.

Acceso a la tierra

43 Declaración de Durban. Reconocemos también la relación especial que tienen los pueblos indígenas con la tierra como base de su existencia espiritual, física y cultural, y alentamos a los Estados a que, siempre que sea posible, velen por que los pueblos indígenas puedan mantener la propiedad de sus tierras y de los recursos naturales a que tienen derecho conforme a la legislación interna;

En el Plan de Acción de Durban, punto 13, se insta a los Estados para que resuelvan los problemas de propiedad, especialmente respecto a “tierras habitadas desde épocas ancestrales”, para permitir su utilización productiva con respeto a la cultura y las modalidades de toma de de decisiones de los pueblos que las habitan.

En el informe del año 2006, se especifican las acciones de entrega de títulos de propiedad por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), señalando especialmente los procedimientos de titulación de tierras ancestrales en comunidades afroecuatorianas e indígenas. Dice:

56. En lo atinente a entrega de títulos de propiedad de la tierra, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), ha entregado 69.986,73 ha a 38 comunidades ancestrales, de las cuales el 56% de la superficie corresponde a comunidades negras, el 28% a las comunidades del pueblo chachi, y el 16% a los pueblos quichuas de la Amazonía (Avances del Ecuador, 2009: 56).

No hay precisión en el informe de 2006 sobre el período temporal al que se refieren estos datos. Asumimos que se refiere al período de 6 años que cubre el informe. El informe de 2009 no desarrolla este punto.

Las entregas de tierras a comunidades indígenas se ha dado en varias modalidades, en parte en consideración a la continuidad o discontinuidad del territorio. En la Amazonía, los títulos son generalmente colectivos. En la sierra y en la costa el título sería por comunidad o individual, dependiendo del nivel de “integración” con la sociedad mestiza.

La nueva Constitución establece la posibilidad de revertir al Estado y luego redistribuir la tierra que se considera ociosa, hacia comunidades campesinas, con base en la “función social de la propiedad”. Esta norma difícilmente se aplicaría en zonas donde están ubicadas comunidades ancestrales.

Acceso a la vivienda

102 Plan de Acción de Durban. Insta a los Estados a que promuevan la integración en cuanto a residencia de todos los miembros de la sociedad en la etapa de planificación de los planes de ordenación urbana y otros asentamientos humanos, y cuando se renueven las zonas abandonadas de las viviendas públicas, para contrarrestar la exclusión social y la marginación;

No se cuenta con datos específicos sobre la situación de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en torno a la vivienda. Puede considerarse un déficit en calidad de servicios, y al tipo de vivienda en muchas comunidades, pero esto cruza con aspectos culturales (por ejemplo, respecto al criterio para considerar “hacinamiento”). El informe del Ecuador del año 2009 hace un recuento amplio de las políticas del gobierno ecuatoriano para superar la falta de vivienda en los sectores más vulnerables, Destaca la existencia del Bono de la Vivienda, propuesto para 69.000 familias ecuatorianas de escasos recursos la posibilidad de que cuenten con una vivienda digna. No se cuenta en ninguno de estos casos con datos desagregados por raza.

Adicionalmente se menciona en el informe 2009 el fortalecimiento de una red de constructores y empresarios para impulsar proyectos de vivienda comunitaria.

Ninguno de los datos aportados por estos informes permite establecer que se promueva la integración de pueblos indígenas o afrodescendientes en la planificación del territorio (ordenamiento urbano) al que se refiere el punto 102.

Parecería que hace falta también en la declaración o plan de acción de Durban una mención expresa al tema de vivienda, y en especial, a la adecuación cultural de la vivienda., que son temas a los que se dedican agencias internacionales, por ejemplo, UN_HÁBITAT.

Acceso a la salud

Este es uno de los puntos más desarrollados en el Plan de Acción de Durban, que propone que los Estados mejoren las medidas encaminadas a satisfacer el derecho de cada persona a disfrutar el máximo nivel alcanzable de salud física y mental, eliminar las diferencias en el estado de salud que puedan ser resultado del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Para ello se motiva a que se establezcan mecanismos eficaces para la vigilancia y eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el sistema de atención de la salud, se asegure a todas las personas el acceso en pie de igualdad a servicios de salud completos, asequibles y de calidad, se generen redes de trabajo en torno a la salud de comunidades marginalizadas, se estudien medidas no discriminatorias para garantizar un entorno seguro y saludable, se mejore el acceso a la información pública sobre cuestiones de salud y medio ambiente, se fomente la participación de estos grupos en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, se tomen medidas sobre lugares contaminados, entre otras obligaciones.

Los informes del Estado Ecuatoriano desarrollan fuertemente las políticas públicas de los gobiernos, pero no se alinean a responder claramente los compromisos del Plan de Acción de Durban, dice el informe del 2009, que

Pese a los esfuerzos por mejorar y extender los servicios de salud a toda la población ecuatoriana, en el país aún se presenta el problema de falta de atención sanitaria a varios sectores de población vulnerable en el país, especialmente a los pueblos indígenas y afroecuatorianos que presentan porcentajes menores de atención sanitaria. Frente a esta realidad social, el Gobierno ecuatoriano en este sector se ha iniciado una transformación desde una perspectiva de derechos sociales incluyentes. Se va hacia una salud universal de calidad con financiamiento público y sin costo para el usuario. Las líneas de acción también se orientan a promover y fortalecer la construcción de ciudadanía y cultura en salud, ligadas al control y veeduría social del Sistema Nacional de Salud (Avances del Ecuador, 2009: 21).

El Ministerio de Salud cuenta con un departamento de Salud Intercultural. El informe de 2009 menciona a este ente, pero no rinde cuentas de las acciones en el área intercultural, sino que desarrolla aspectos de la nueva Constitución 2008, y de las acciones de transformación sectorial que ha emprendido el gobierno.

Así se menciona en el informe la extensión de la Protección social en salud y acceso universal y gratuito, el mejoramiento de la red pública de salud, y el Desarrollo de un modelo de atención integral integrado con enfoque comunitario, familiar, intercultural y de género, basado en la estrategia de Atención Primaria de Salud.

Adicionalmente el informe 2009 presenta como avances: que durante el año 2008 no se presentaron casos de muerte por: enfermedades tropicales o rabia humana y rabia canina. La realización de campañas de vacunación a toda la población, en especial a los sectores más vulnerables del país, entre otras contra la meningitis, la malaria, el rotavirus,

sarampión y viruela. Se señalan también el Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la infancia. (Avances del Ecuador, 2009: 23).

Nuevamente nos encontramos con una sustancial falta de datos para analizar si en el acceso a la salud existen brechas para las poblaciones afroecuatorianas e indígenas, lo que dificulta establecer el cumplimiento del Plan de Acción, ello sin negar el esfuerzo de reforma sectorial que ha realizado el Estado Ecuatoriano.

Adecuación normativa

El Plan de Acción de Durban:

19. Recomienda que los Estados examinen, de conformidad con los instrumentos y normas internacionales de derechos humanos pertinentes, sus constituciones, leyes, ordenamientos jurídicos y políticas con el fin de identificar y erradicar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, ya sean implícitos, explícitos o inherentes, contra los pueblos y las personas indígenas;

Para ello, en los puntos 61 y 62 del Plan de Acción, se propone que los estados garanticen que los sistemas políticos y legales reflejen la diversidad multicultural, que las instituciones garanticen la participación y eviten la exclusión, y que mediante políticas y programas se combata efectivamente la discriminación, aplicando efectivamente el sistema normativo nacional.

El Ecuador ha ratificado todos los instrumentos internacionales destinados a la lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia señalados en los párrafos 78 y 82 del Programa de Acción de Durban, incluido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

En el tema de adecuación normativa, el informe del año 2009 destaca ampliamente la Constitución del Ecuador del año 2008 como marco de reconocimiento de derechos, y

como espacio favorable a la acción del Estado. Desde su artículo primero se señala al Estado como intercultural y plurinacional, lo que guía la relación del Estado con las culturas y los pueblos: se asume entonces un carácter inclusivo a culturas y pueblos.

Varias normas constitucionales refuerzan el sentido de multiculturalidad. Entre ellas se puede mencionar:

El art. 2, que reconoce a los idiomas quichua y shuar como idiomas oficiales de relación intercultural en el Ecuador.

El art. 10. “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.”

En el artículo 11 de la Constitución recoge el principio de no discriminación en el numeral 2:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La Ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad

En el capítulo referente a los derechos colectivos (Arts. 56-60) se amplían estos derechos en acuerdo con las normas internacionales. Destacan en el Art. 57 numerales 2 y 3: “No ser

objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural ” y “El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación”.

Cabe mencionar que en este último numeral se supera uno de los problemas que se tuvo en la redacción de la Declaración de Durban: el tema del resarcimiento a los pueblos negros por su explotación en el pasado. Se asume que mecanismos concretos serán desarrollados en normas legales a futuro.

En los artículos 56, 57 y 58, reconoce a las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas, a quienes, garantiza los derechos colectivos. Entre estos se encuentran: No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural; el derecho al reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación; y, a la aplicación de éstos derechos colectivos sin discriminación, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Los derechos de los afroecuatorianos se exponen con mayor exactitud en la nueva Constitución del Ecuador. El artículo 58 reconoce expresamente los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano, y lo reconoce como comunidad ancestral.

Los Art. 156, 157 y la Transitoria Sexta instituyen los Consejos Nacionales de la Igualdad, como responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos. Estarán integrados de manera paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado y presididos por quien represente a la Función Ejecutiva.

El art. 242 de la Constitución señala a las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales como regímenes especiales. En el art. 257, se define que éstas se

conformarán sin modificar límites de las divisiones administrativas que tiene el territorio ecuatoriano (provincias, cantones, parroquias), mediante votación de los pobladores de las mismas, en la que deberá alcanzarse las dos terceras partes de votos válidos. No queda claro el contenido de las actividades que desarrollarían estos espacios (se señala que las mismas de los gobiernos seccionales autónomos), ó si implican cambios en la estructura orgánica del gobierno local. Se señala expresamente que “se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”.

En el art. 377 de la Constitución se señala la garantía de los derechos culturales, como parte de las finalidades del sistema nacional de cultura.

En el derecho penal ecuatoriano constan como delito “toda manifestación que busque propagar ideas que atenten al principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, que promuevan la superioridad racial, independientemente de donde éstas provengan, ya sea de personas naturales o jurídicas u otras organizaciones. Dichas manifestaciones son declaradas ilegales y sus actividades también lo son, y quienes participen en ellas o promuevan actividades en tal sentido serán sancionados penalmente (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 139)

Si estos actos fueren promovidos e incitados por autoridades o instituciones nacionales, regionales o locales, los responsables serían destituidos y perderían por lo tanto sus derechos políticos. Y si estos actos fueren promovidos por funcionarios o empleados, se aplicarían las normas especiales previstas en la Constitución política para el caso de violación de garantías constitucionales (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 140).

En el año 2009, la Comisión Legislativa aprobó las reformas al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal, integrando un nuevo tipo penal, al denominado “crimen de odio”, con la inclusión del capítulo “De los delitos de Odio”. Se incluye como delitos la incitación al odio, al desprecio o cualquier forma de violencia moral o física contra una o

más personas en razón del color de su piel, su raza, sexo, religión origen nacional o étnico, orientación sexual o identidad sexual o edad estado civil o discapacidad,

Acceso a la justicia.

La anterior constitución, en su artículo 191 facultaba a las autoridades de los pueblos indígenas el ejercicio de funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos, de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario. La Constitución señalaba, además, que la ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial ordinario (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 112).

Se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley para lograr la compatibilización de la justicia indígena con la justicia ordinaria, por parte de los movimientos indígenas. Con la disolución del Congreso Nacional esta ley no tuvo trámite legislativo. Se ha generado adicionalmente un programa de capacitación a mediadores comunitarios indígenas, para la aplicación de un mecanismo de mediación que permita solucionar problemas judiciales en el marco de la ley de mediación (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 112, 113, 114, 115).

Otras normas legales que incluyen elementos de respeto a las culturas ancestrales ó reconocimiento de derechos colectivos son la Ley de educación y cultura, Ley de carrera docente y escalafón del magisterio nacional, Código de la Salud, Ley de comunas, Ley de minería, Ley de propiedad intelectual y Ley de gestión ambiental (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 129).

Muchas de estas normas están en este momento pasando un proceso de revisión legislativa para adecuarlas al nuevo marco constitucional.

En el año 2006, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Negro o Afroecuatoriano. Señala obligaciones estatales respecto al reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales y políticos para las comunidades afroecuatorianas, y la obligación de desarrollar programas de igualdad de oportunidades y acceso a servicios. Contiene también normas y criterios para el manejo de los recursos naturales, la biodiversidad y el derecho a la consulta previa.

Planificación del desarrollo

El Plan de Acción de Durban no señala específicamente la definición de Planes; se entiende que están subsumidos en la definición de “políticas públicas”.

210. Exhorta a los Estados a que estrechen la cooperación, establezcan asociaciones y consulten regularmente a las organizaciones no gubernamentales y todos los demás sectores de la sociedad civil a fin de aprovechar su experiencia y sus conocimientos y contribuir así a la elaboración de leyes, políticas y otras iniciativas gubernamentales, de asociarlas más estrechamente a la formulación y aplicación de políticas y programas encaminados a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia;

El informe del año 2009 hace especial énfasis en los esfuerzos de planificación que ha realizado el Estado Ecuatoriano para la superación de las condiciones de vida de los pueblos. Esto corresponde a la premisa de “vuelta de la planificación” que busca que la acción pública se guíe por procesos de planificación y monitoreo permanente de lo actuado. En esa línea se destaca:

a) El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que al momento de redacción del informe se consideraba el “instrumento de planificación más importante con el que cuenta el país”. Destaca el informe que los objetivos del plan se basan en un enfoque de derechos, en vez de una lógica sectorial como se presentaba en planes anteriores. Entre los 12 objetivos que

constan en el mismo, destacan para el tema de diversidad los objetivos de afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad (objetivo 8)..

b) El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2013, denominado “Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013.

Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”. Desde la perspectiva del “sumak kawsay” o buen vivir se estaría promoviendo una sociedad multicultural, donde el racismo y la exclusión no tienen cabida. Pero para ello, se requiere reconocer las diferencias a las que el proceso histórico han dado lugar en la configuración de la sociedad con una base étnica de discriminación. Ello se expresa en el siguiente párrafo:

Las políticas encaminadas a alcanzar mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos de los seres humanos, guardan una estrecha articulación con aquellas políticas encaminadas a generar cambios socio-culturales para establecer el reconocimiento de la diferencia y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, etnia, edad, discapacidad, enfermedad o creencias. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos re-distributivos y aquellas que promueven el reconocimiento de las diferencias y las particularidades culturales. (SENPLADES, 2009: 32).

Entre las estrategias que permitirían el logro de los objetivos del período, se destaca para nuestro tema la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población (SENPLADES, 2009: 130); la garantía de derechos desarrollando mecanismos de garantía constitucional y en especial, fortaleciendo la condición de pluralidad jurídica (que implica el reconocimiento de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos y el derecho consuetudinario); y el enfoque territorial del buen vivir para el sector rural, que implica el reconocimiento de la composición étnico-cultural.

Entre los objetivos y políticas que plantea el Plan y que tienen que ver con la superación de la discriminación, o que incluyen expresamente el tema pluricultural, están el objetivo 1, de auspiciar la igualdad, cohesión, integración social en la diversidad”, el 2, que se refiere a las potencialidades y capacidades de la ciudadanía, y que desarrolla ampliamente el tema de la educación intercultural y la educación bilingüe; el 7 y el 8, que tienen que ver con la construcción de espacios públicos interculturales, y el fomento de la pluriculturalidad (desde el punto de vista de las identidades culturales de los pueblos).

El tema del racismo como tal no aparece en el documento, pero sí hay referencias constantes a la identidad étnica y formas de exclusión que tendrían raíces históricas. Curiosamente, en las metas que objetivizan el plan, no aparece ninguna que contenga expresamente el factor de grupo étnico, con excepción de la meta

8.3.1 Aumentar al 80% de la población indígena que habla alguna lengua nativa al 2013 (SENPLADES, 2009: 269)

Varias políticas propuestas en el plan señalan expresamente la interculturalidad como principio, así por ejemplo al hablar de la protección integral y seguridad social, el acceso a la salud, la promoción de la inclusión social y económica. La política más específica para nuestro tema es la política 1.6.

Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etéreos, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros. (SENPLADES, 2009: 156)

En el listado de elementos que cuenta es a política se señalan la generación de mecanismos de sanción de prácticas discriminatorias (literales f y g), de reglamentación contra toda forma de discriminación (literal h), la promoción de la participación ciudadana y el control

social como mecanismos de vigilancia contra toda forma de discriminación (literal i) y el fortalecimiento de las capacidades de exigir derechos (literal j).

Estas medidas propuestas se acercan al Plan de Acción de Durban. Se puede considerar que en muchas de las políticas que se proponen en el Plan del Buen Vivir existe la posibilidad de aplicar el plan de acción, dada la amplitud de temas de éste último.

c) El Plan Nacional de Derechos Humanos, adoptado en 1998, es mencionado en el informe de 2009 como una política permanente de Estado en materia de derechos humanos. La meta central es “la creación de una cultura de tolerancia, de no discriminación, de pluralismo y de comprensión entre todos los habitantes del país”, que se busca a través de la generación de políticas sociales, la educación en derechos humanos, y de la difusión de los instrumentos internacionales de derechos humanos (Informe Ecuador al CERD, 2006: num 149).

Se señala específicamente en este plan que se busca mejorar la calidad de vida del pueblo afroecuatoriano; fortalecer y consolidar el movimiento afroecuatoriano; y, lograr el reconocimiento y la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos del pueblo afroecuatoriano.

d) Se han generado planes operativos de derechos humanos por cada sector social. En el caso de los pueblos afroecuatorianos, en el “Plan Operativo sobre los Derechos Humanos del Pueblo Afroecuatoriano” se contemplan objetivos tendientes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos del pueblo afroecuatoriano y generar una cultura de respeto de estos derechos. Con los objetivos planteados en este plan se tiende a crear condiciones favorables y mecanismos que permitan la efectiva aplicación y respeto de los derechos, y consolidar a las organizaciones afroecuatorianas con una mayor autonomía política-administrativa.

e) Se señala también el Plan Nacional de Desarrollo Humano de Migraciones 2007 -2010, impulsado por la Secretaría Nacional del Migrante. El país reivindica el derecho a migrar y considera que no hay seres humanos ilegales.

f) El informe del 2009 señala como política pública central el Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, que “promueve la inclusión, el diálogo intercultural, el acortar las brechas de discriminación y exclusión en el ejercicio de los derechos que afectan a la población por razones étnicas y culturales”. La implementación de esta política corresponde al Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural. (Avances del Ecuador, 2009: 32)

g) Menciona el informe 2009 la elaboración del Plan Nacional para el Racismo y la Exclusión Social. El nombre que adoptaría este instrumento es el de “plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y Cultural. El plan se pone en marcha en el año 2009 y su ciclo temporal es hasta el 2013.

Bono de desarrollo.

En el informe del 2009 se destaca el programa de Bono de Desarrollo Humano, como parte del Programa de Protección Social (PPS), gestionado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Este bono es una asignación monetaria mensual para personas en situación de vulnerabilidad, ubicadas en el primero y segundo quintil más pobre, según el índice de bienestar SELBEN” (Sistema de Selección de Beneficiarios de los programas sociales); en el caso de las madres, el Bono se sujeta al cumplimiento de requisitos como el enviar a sus hijos a la escuela.

Otro subprograma es el de Crédito Productivo Solidario, que permite acceder a pequeños fondos para usarlos en inversión, por parte de personas que no son sujetos de crédito en el sistema financiero. Señala el informe que,

tanto para el cobro del BDH como para el acceso a los CPS y CDH, por no considerar la variable étnica y cultural de la población beneficiaria, no es posible indicar cifras concreta referidas al sexo y etnia de la población sujeta de estos derechos que el Estado protege y promueve (Avances del Ecuador, 2009: 21).

Es muy interesante que se presenten estos dos programas en un informe sobre la superación de la discriminación por motivo de etnia o raza. De ello se puede colegir que el interés del informante es más el de señalar las políticas (en este caso sociales) que considera exitosas, antes que definir el estado de situación del país en la temática prevista, en este caso, en relación con la discriminación racial o étnica. En último término, se debería explicitar de qué manera la existencia de estos dos mecanismos es pertinente en la temática, cosa que no aparece en el documento señalado.

CONCLUSIÓN

Los informes que el Ecuador presenta al comité de seguimiento de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación dan cuenta de las políticas que impulsa el gobierno, sin hacer referencia directa a los contenidos del Plan de Acción de Durban o a los contenidos propios del convenio.

Este enfoque hace considerar que el Estado promueve efectivamente políticas sociales inclusivas, pero la evaluación del grado de avance del Ecuador en la lucha contra la discriminación no se refleja adecuadamente en los informes. El informe del 2006 se estructuró principalmente a partir de observaciones que se hicieron al informe anterior, por lo que en su estructura y proposiciones es más cercano a definir las acciones en torno al tema de la discriminación que el del año 2009.

Los informes dan cuenta de una serie de acciones y reformas institucionales ejecutadas por el gobierno ecuatoriano, reformas que en muchos casos son constitucionales, pero que todavía no encuentran un correlato en las condiciones de vida de la población afroecuatoriana, es decir no se pueden visibilizar impactos. Esto se debe básicamente a la metodología de elaboración de los informes, que no consideran líneas de base de los diferentes variables incluidas como salud, educación, acceso a justicia, tierras entre otros; es decir se debería tener una base de información, que permita hacer un análisis comparativo de los diferentes años de las condiciones de vida de los pueblos y nacionalidades para evaluar su mejoramiento gracias a la política pública generada en cumplimiento de los convenios internacionales.

Un tema concreto es la falta de estadísticas sobre las condiciones de los pueblos indígenas y afroecuatorianos en los informes. Como se hizo notar, en muchos casos los datos son los censales, del 2001, o se mencionan datos de los años 90. Esta omisión es por lo menos extraña, al existir mecanismos de recolección de información especializada impulsados por el CODENPE y la CODAE, como son los sistemas SIDENPE, SISPAE y el mismo SIISE. De ello se podría colegir que quienes redactaron los informes o los desconocía, y por tanto no contaron con esos datos, ó no les dieron validez. Podría asumirse entonces que la participación del personal de CODENPE, CODAE y otros órganos fue limitada en la construcción de los informes.

Capítulo 3:

Racismo en Ecuador

Hablar de racismo en el Ecuador es complejo, ya que se ha dado en nuestro país una especie de tabú sobre este tema, que lleva a no aceptar que exista discriminación. En parte, ello se debe a la acción del Estado, considerada en el capítulo anterior, como medio en la búsqueda de conformación de una sola nación (Rivera, 2006: 1).

Si nos atenemos a los informes del Ecuador a Durban, podemos señalar que aún existen formas de racismo. Pero es necesario realizar un análisis más profundo de las condiciones que la sociedad indígena o afroecuatoriana tienen en relación con “la sociedad mestiza”, para comprobar que las brechas existentes se mantienen. En ese sentido, en el presente capítulo se buscarán datos que muestren el prejuicio, la discriminación, y el racismo institucional y estructural en el Ecuador.

Racismo como prejuicio

Como se comenta en el capítulo primero, una forma en la que se presenta el racismo es el pre-juicio que las personas presentan ante “el otro”, debido a su color de piel. El “imaginario” colectivo respecto a cómo son, qué características de comportamiento tienen los indígenas y negros, y otros grupos culturales (especialmente en lo relacionado con nuevas culturas urbanas o culturas juveniles: los roqueros, poperos, emos...) implica una serie de prejuicios. Frases como “indio borracho”, “indio o negro vago”, “negro ladrón”, expresan prejuicios típicos en la sociedad “blanca-mestiza”.

El rol de los medios de comunicación en el tema de los prejuicios es importante, en tanto los medios estimulan imaginarios colectivos. La imagen que el ecuatoriano tiene del negro podría reflejarse en las caricaturas que en ciertos programas de televisión se presentan, como el programa “Vivos”, (o “Mi recinto” sobre el montubio), ó ciertos comerciales, como la imagen de marca de cierto detergente que relaciona a la mujer afro como empleada

doméstica y lavandera, y contrasta la “blancura” de la ropa con la piel negra (SISPAE 2004, 6).

El esfuerzo más sistemático que se ha realizado por identificar la percepción del ecuatoriano sobre el prejuicio y la discriminación racial lo impulsó el CODAE junto con el INEC, por medio de una encuesta aplicada conjuntamente con la encuesta de urbana y rural de empleo y desempleo (encuesta ENEMDU). Esta encuesta se dirigió específicamente a la medición del grado de prejuicio racial y discriminación racial de los ecuatorianos a la población afroecuatoriana. Su ejecución se realizó entre el 16 de septiembre y el primero de octubre de 2004 (SISPAE, 2004, 19).

La manifestación de racismo más compleja en el Ecuador tiene que ver con el estereotipo del afroecuatoriano como delincuente. Hay algunos casos documentados de detenciones ilegales, y aún linchamientos por “sospecha” basada en el color de la piel. El indígena puede ser en el imaginario colectivo “vago, borracho”, pero la imagen de delincuente se asocia más con el pueblo afroamericano.

En un documento del SISPAE (2004, 5), se señala que entre el año 1994 y el 2004 se tiene registro de 12 linchamientos, de los cuales 10 han sido de personas afroecuatorianas. Se cita un caso que aparece en el Diario Hoy del 21 de marzo de 2004. Hechos más recientes, como la detención de un grupo de negros por la policía en Quito, por estar en el parque La Carolina sin realizar ninguna actividad, al menos llevó al generar una disculpa pública del Ministerio de Gobierno.

Una investigación previa que aparece en la revista *Vistazo* de mayo del 2003, preguntó por la aceptación social de los grupos étnicos en Quito y Guayaquil. Destaquemos dos datos: un 93.3% expresaba su aceptación social del “blanco”, y en los otros grupos se dividía el casi 7% restante en estas categorías: migrantes son aceptados por el 3.75%, afroecuatorianos

1.67%, y el grado de aceptación del indígena es de acuerdo a esta encuesta apenas en 1,25%.

Podría considerarse la clasificación de la respuesta anterior como forzada, pues la percepción de aceptar a un grupo racial no implica rechazar a otros grupos. El que no aparezca lo “mestizo” en la respuesta es bastante significativo, ya que supuestamente la sociedad ecuatoriana ha tendido a ponderar el mestizaje como mecanismo de equiparación entre las personas diversas y formación de nacionalidad.

Según la misma fuente, las posibilidades de conseguir empleo (desde la percepción de los encuestados) para un blanco es del 85%, para un persona de los pueblos afros 3.33% y para un indígena el 2.92%. (SISPAE, 2004, 5). Adicionalmente, la asignación de los trabajos manuales más duros ha sido para los negros, aspecto que es un legado colonial y que en la actualidad reproduce estas desigualdades (de la Torre: 70).

Según la encuesta del SISPAE en el 2004, el 65% de los encuestados consideran que los ecuatorianos somos racistas. Esta percepción sería más fuerte entre los grupos “ricos” y en las respuestas en el sector urbano. Cuando se desagregan las respuestas del personas afroecuatorianas, el 73% de los encuestados consideraba que el ecuatoriano es racista. Entre los indígenas la respuesta es algo menor, un 53% de los indígenas consideraron que sí hay racismo. (SISPAE 2004, 19). A esta respuesta, el SIPAE lo considera como “Grado de racismo indirecto”, por cuanto la pregunta no supone la identificación de responsabilidades personales.

En cambio, al preguntar si personalmente el encuestado se considera racista, a lo que denomina la encuesta “Grado de Racismo Manifiesto Directo”, el porcentaje de respuestas es de apenas un 10%, Es decir, que aunque se reconoce que en el Ecuador hay racismo, apenas uno de cada 10 encuestados asumía que en su actuación o criterios existía racismo. (SISPAE, 2004, 19). El porcentaje disminuye a 7% en el sector rural, donde las relaciones

con campesinos de diversas procedencias étnicas parecen más comunes. El grupo donde hay un mayor porcentaje de respuestas aceptando que tiene actitudes racistas hacia los afroecuatorianos es el indígena, con un 12%. Un dato interesante es que entre los afroecuatorianos hay un 7% que asume tienen prejuicios hacia su mismo grupo (SISPAE, 2004, 30).

Al ser un elemento cultural o psicológico en las personas, el prejuicio puede no ser manifiesto, sino justamente quedar en el “fuero interno”. En una sociedad que se considera a sí misma como diversa y multicultural, el prejuicio tiende a no expresarse, excepto en situaciones coyunturales. En cambio, en sociedades que se basan en una división jerárquica, donde el sometimiento de grupos étnicos es aceptado socialmente, el prejuicio se presentará más nítidamente. Por ello en la literatura y la prensa de mediados del siglo pasado es posible encontrar muchas referencias a una condición de inferioridad de los pueblos indígenas y negros, como expresión directa de racismo y prejuicios. Estas expresiones son más esporádicas en la actualidad, aunque existen, en contrapartida, algunos esfuerzos de investigación académica sobre el tema.

El hecho de que el racismo “indirecto” en la encuesta sea considerado por dos de cada tres personas, podría expresar la percepción del racismo institucional ó estructural. Hay condiciones sociales que implican exclusión, y éstas están más allá de las posibilidades de la acción individual. Desde un punto de vista político, implica que si bien hay que promover políticas que ayuden a erradicar los prejuicios, es más importante la generación de políticas en relación con exclusiones más concretas (acceso a la vivienda, salud, educación, entre otros temas), lo que está en consonancia con el Plan de Acción de Durban.

Cuando se pregunta en la encuesta del 2004 si la sociedad posee prejuicios raciales frente al grupo en el que uno se identifica, la respuesta es bastante alta aún en los informantes autocalificados como blancos. Los afroecuatorianos serían el grupo que más cree que la

mayoría de los ecuatorianos poseen prejuicio racial acerca de ellos (75%). Mestizos y blancos asumen esta pregunta en casi igual porcentaje (mestizos en un 64%, blancos, 63%). Nuevamente aparece la población indígena como la que porcentualmente menos identifica el concepto de racismo: menos de la mitad de los indígenas responden que la sociedad es racista hacia ellos (43%). (SISPAE, 2004, 30)

El análisis de la respuesta anterior es complejo, pues en cierto modo contradice lo que viene señalándose en toda la encuesta. Podría implicar una tendencia a la victimización (considerarse víctima), ó podría ser una estrategia política para conseguir réditos públicos.

Como el grado de racismo manifiesto directo es bajo, lo que es comprensible en el contexto de las entrevistas, se plantearon una serie de preguntas indirectas que permitan identificar sesgos de prejuicio racial, como preguntas sobre acciones supuestas de las que se podría inferir de una forma inconsciente el prejuicio racial. Ello llevó a construir un “Índice indirecto de prejuicio racial” (SISPAE, 2004, 32), en el que cada pregunta implicaba un puntaje, de acuerdo a criterios sociológicos, que llevan a una escala de 32 puntos, en el que cero implica “ningún prejuicio”.

Con la aplicación de ese método, se concluye que 3 de cada 4 personas tendrían un grado alto de prejuicio. Este es más alto en las poblaciones blancas (81.9%) y las indígenas (80.5%). Entre afroecuatorianos el índice sigue siendo significativo (60,8%), lo que implicaría que se presenta en el grupo afroecuatoriano una división que impediría su actuación como colectivo, a partir de prejuicios que existen dentro del grupo. Corresponde a imaginarios como ver a los negros (por parte de los mismos afroecuatorianos) como posibles delincuentes o vagos. Este elemento puede ser vital en la comprensión de la poca “organicidad” del pueblo afro, en el sentido de que no se ha logrado una participación amplia de todos los colectivos. Implica también la necesidad de superar los prejuicios, que dan lugar a desunión como a exclusión.

Un intento más reciente para identificar el grado de racismo ha sido la investigación sobre percepción de los quiteños, realizada por el Instituto de la Ciudad en septiembre del 2008, cuyos resultados se publican en el año 2009.

Entre las preguntas de la investigación, se contó con la de autoidentificación étnica, que se buscó correlacionarla con la identificación de la persona con el “ser quiteño”. La hipótesis era “si la autodefinición étnica de una mayoría como mestiza, aporta elementos constitutivos de capital social y cohesión entre los habitantes de Quito” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, 157). Según esa hipótesis, lo “mestizo” podría suponer un elemento de intercambio que ayude a superar condiciones de exclusión, pero también podría ser portador de “niveles de exclusión”.

Un primer resultado es que los indígenas y afroecuatorianos se identifican menos como quiteños que los mestizos, es decir, que existe un menor sentido de pertenencia, lo que se vincula con las menores posibilidades de acceso y oportunidades que tendrían estos grupos. El subgrupo que menos se identifica como quiteño son las mujeres indígenas.

Otra pregunta interesante en la encuesta que comentamos, de percepción de los quiteños, fue la de criminalización del afroecuatoriano. La pregunta específica era: ¿Cree usted que la mayoría de asaltos y crímenes son cometidos por gente de raza negra? Un 66% (dos de cada tres encuestados) no encuentran relación entre la criminalización y la raza, aunque se podían hacer distinciones, pues en el sector centro de la ciudad se expresa mayor criminalización (48%), así como en el “estrato alto” y “ejecutivos de alto nivel”, que se presenta un 40% de tendencia a la criminalización (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, 160).

Es muy interesante la respuesta anterior, puesto que en la misma encuesta, el tema de la seguridad es altamente contemplado por los quiteños encuestados como un problema

importante y prioritario. Podría interpretarse como que una alta percepción de inseguridad no necesariamente tiene entre los quiteños una implicación de racismo.

Se utilizó una pregunta sobre tolerancia, que fue la de la posibilidad de matrimonios interétnicos en un hijo/a en la familia. Un 82% se mostró “totalmente a favor” o “algo a favor”: un 10% respondió “algo en contra” o “totalmente en contra”, y un 8% no respondió. A partir de esta respuesta mayoritaria, según el informe “se presume que la sociedad quiteña, con el tiempo, ha incorporado principios pluralistas que han favorecido el desarrollo de individuos con valores interculturales y una mentalidad más abierta” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, 159).

Siendo un primer ejercicio de este tipo, y aplicado únicamente a la ciudad de Quito, cabe preguntarse sobre la validez de extrapolar estas respuestas en un contexto mayor (provincial o nacional). Debemos considerar, a falta de otros datos, como un elemento concreto de la cultura que en la ciudad de Quito, exclusivamente. Quizá se podría especular en este punto, por ejemplo que la sociedad guayaquileña sea algo más abierta, por la profundidad del mestizaje y el grado de integración de los afroecuatorianos en esa ciudad, pero sería bastante aventurado sin contar con datos de respaldo.

Otros espacios en los que se manifiestan los prejuicios son la prensa nacional y los sitios web de blogs. Rahier realiza en el 2008 una compilación de citas de la prensa y blogs, a partir de los éxitos de la selección nacional en el mundial 2006, conformada en un altísimo porcentaje por afroecuatorianos. Encuentra que en los mismos se reproducen muchos estereotipos, y que en forma indirecta muestran las relaciones de poder, donde una sociedad mayormente mestiza o blanco mestiza continúa viendo a la afroecuatorianidad como un elemento foráneo a la ecuatorianidad. (Rahier, 2008, 624)

La irrupción de la selección, aparte de motivar nuevos prejuicios, como el de superioridad de los afroecuatorianos para la práctica de ciertos deportes. Vale la pena transcribir un párrafo enviada a las “Cartas al editor” de Diario el Comercio

Ahora bien, nosotros somos racistas y lo hemos sido desde siempre: pero a pesar de esto la mayor parte de los equipos profesionales, y las selecciones últimas están y han estado constituidas por jugadores negros. ¿No será, me pregunto, el momento de desagraviar a este pueblo, de darle su verdadero valor dentro del contexto social? Porque la verdad es que nos acordamos, particularmente del Chota y Esmeraldas, cuando algunos de sus hijos nos dan una alegría. Esta podría ser la ocasión para concederles el mérito que han demostrado, no solamente como deportistas, sino como protagonistas de historias ejemplares por su fortaleza y tolerancia. (Tarré Andrade 2006)

En este párrafo se recogen algunos prejuicios, como el de que los choteños y esmeraldeños sean más aptos para el deporte. El elemento más problemático es el que se pueda hablar de los afroecuatorianos como algo “separado”, que en la práctica puede considerarse como “ecuatoriano” a lo blanco-mestizo, y la tarea sea “integrar” al que e diverso.

El mismo Rahier cita a Alexandra de Ocles, en comentarios realizados mediante blog, señalando una visión inclusiva del afrodescendiente. (Rahier, 2008, 631)

... la selección ecuatoriana que, conformada en un 90% por jugadores afrodescendientes, nos ha dado alegrías y gloria a los ecuatorianos y ecuatorianas desde el inicio de la Copea Mundial. ¿Han leído los diarios? Surgen noticias, gritos, comentarios: "Negros de Oro"; "los Negros, lo mejor de la "Tri", "Negros lindos"; y otros de este tipo: "qué fuerza la de los morenos...". Todo es parte de la euforia del momento. ¿Qué habría pasado si hubiéramos perdido los dos partidos? ¿Acaso el racismo brotaría a flor de piel y volveríamos a decir que necesitamos "blanquear la Selección" como hace algunos años? Lo que no cambia es la realidad de los afrodescendientes en el Ecuador: para muchos, seguimos siendo los vagos, los ladrones, las prostitutas o las simples empleadas domésticas. Lo que no cambia es el no tener acceso a una educación de calidad y que fortalezca nuestra identidad; lo que no cambia es que mi hija quiera dejar de ser negra, porque eso le causa muchos problemas en la escuela. Lo que no cambia es

que cuando salimos a buscar trabajo simplemente la vacante está ya ocupada apenas nos ven. Lo que no cambia es que si estamos reunidos en una esquina 3 ó 4 afros, sin más, policías se acerquen y nos pidan documentos de identificación, y de paso nos maltraten. Estos y otros temas son los que también debemos comentar. (Ocles 2006)

Se considera desde la psicología social que el prejuicio es aprendido, que es el entorno social el que alimenta el prejuicio en los procesos de socialización. Los niños no realizan exclusiones de forma “natural”: lo aprenden de sus padres, sus maestros o sus amigos. Desde este punto de vista, es posible superar los prejuicios si la educación de las personas incluye a la diversidad, el reconocimiento de las culturas y los aportes del “otro” en la construcción de la sociedad (Casas, 1999).

En conclusión, encontramos que se mantienen en la sociedad ecuatoriana algunos estereotipos respecto a la imagen del indio o el “negro”. No se ha superado muchos prejuicios, pero la nueva generación será posiblemente más tolerante. A ello deberían conducir los ejecutores del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural.

Se acepta que al ser un elemento de “fuero interno” de las personas el tratamiento social de este problema es más complejo, pues superar los prejuicios sólo podría hacerse desde el reconocimiento del otro. Y el prejuicio actúa como barrera que impide acercarse y por tanto conocer al otro. La tarea de educación en este sentido, promoviendo políticas de educación inclusiva y no discriminatoria, se vuelve vital, pero también lograr por ejemplo que en los espacios públicos se generen encuentros entre gente diversa, lo que permitiría ir generando relaciones entre personas diversas.

Racismo como discriminación

Otra forma de expresar el racismo es la discriminación. Podemos distinguir varias formas de discriminación, incluyendo desde actitudes personales (que pueden explicarse por los prejuicios) hasta la conculcación de derechos.

Se discrimina cuando la persona, grupo o institución, le niega oportunidades al otro, no le reconoce sus derechos de igualdad o le da un trato de rechazo. La discriminación está estrechamente relacionada con una práctica de poder. (SISPAAE, 2004, 22)

Se considera discriminación también la falta de acceso o brechas en el acceso a servicios públicos o a la protección de derechos.

En esta parte hablaremos de la percepción de discriminación, que se relaciona con el trato a las personas es la cotidianidad; mientras las cuestiones objetivas de acceso a servicios la centraremos en el análisis del racismo estructural.

La discriminación racial es un fenómeno poco percibido en la sociedad ecuatoriana. Según información de la encuesta sobre discriminación y racismo, que hemos venido comentando en este capítulo, en el año previo a la encuesta apenas un 8% de los encuestados ha sentido alguna forma de discriminación. El 15% de encuestados afroecuatorianos habrían sido objeto de alguna forma de discriminación, mientras en la población indígena se habría dado en un 17% de encuestados. (SISPAAE, 2004, 23). En este caso, la discriminación se entiende de manera restringida, como una diferenciación en el trato que se da a las personas.

En la encuesta del 2004 se preguntó a las personas que han sentido algún tipo de discriminación en qué espacios se dieron los eventos discriminatorios; se señala que la mayor parte de ellos se dieron en la calle, en un 63%; menos de un 40% mencionan el barrio, el lugar de trabajo, las oficinas públicas y privadas, los buses, los supermercados (SISPAAE, 2004, 24). En contraposición, el lugar donde mayor tolerancia se encuentra es en el estadio.

Este elemento nos lleva a considerar el tema de los espacios públicos. La apropiación del espacio público por los ciudadanos como lugares de convivencia se presenta muy poco en el Ecuador, dándose apenas algunas formas de demarcación de territorios en culturas urbanas (pintas y grafitis). Las posibilidades de realizar acciones que permitan el

conocimiento de “los otros”, de sus valores culturales y sus aportes a la sociedad, y que promuevan una forma multicultural de ver la convivencia social, es aún una tarea pendiente. Por ejemplo, los acercamientos a la música tradicional de los pueblos en la educación podría permitir superar algunos prejuicios.

La encuesta preguntó también por la discriminación en los sitios de trabajo, partiendo de la base de que los afroecuatorianos poseen los indicadores más altos de desempleo y sub empleo en el país. A la pregunta de si se ha sufrido discriminación laboral, ésta se habría presentado solamente en el 6% de encuestados, (SISPAE, 2004, 26) con mayor incidencia en el grupo de afroecuatorianos.

Teniendo en cuenta esta forma de discriminación racial practicada muchas veces en la sociedad occidental, la encuesta indagó sobre el nivel de preferencia, aceptación y buen trato en el país según la condición socio-racial (SISPAE, 2004, 27). La percepción es que los blancos son mejor tratados (80%), luego el 6% considera que los mestizos, y apenas el 1% considera que existe un buen trato para los indígenas y los afroecuatorianos. Esto tiene mucha relación con la encuesta citada más arriba realizada por la revista Vistazo en el año 2003.

La discriminación como “mal trato”, a la que se hace referencia en esta parte, requiere la promoción de políticas sociales incluyentes, dirigidas a la aceptación de la diversidad como riqueza para la sociedad, y a la promoción del “buen trato” a todas las personas. Aunque existen campañas en esos sentidos por parte del gobierno nacional, no se han dado con la orientación expresa de promover un trato menos discriminatorio en razón de raza, sino como formas de mejoramiento de la convivencia o de la gestión pública.

Racismo estructural

El informe del Ecuador de seguimiento a Durban del año 2009 cierra con esta frase:

Eliminación de prácticas de discriminación y racismo.- (el) racismo y la discriminación en el Ecuador, aún constituyen parte de la estructura misma de la sociedad, por tanto, persisten prácticas de carácter general de difícil eliminación. (Informe Durban 2009: 39).

Como racismo estructural se considera todo factor, valor o práctica que colabora en la reproducción de la asociación estadística significativa entre raza y clase (Ministerio de Coordinación de Patrimonio et al, 2009, 68), es decir, se refiere a los elementos en los que encontramos brechas importantes que pueden clasificarse como elementos étnicos. El racismo estructural se ve como un escenario de “barreras sociales, culturales, económicas y políticas que bajo la ideología del racismo históricamente a impedido que los descendientes de esclavizados alcancen la ciudadanía plena” (CODAE, 2008, 9). Es estructural porque se considera incrustado en la estructura social.

La desventaja social es muy fuerte, y tiene su origen en condiciones históricas de trabajo forzado en el caso indígena, y de esclavitud en el pueblo afroecuatoriano.

Así en la situación de pobreza, los datos de la encuesta de condiciones de vida del año 2006 se consideran pobres a nivel nacional el 38.03%, mientras que los afroecuatorianos tendrían el 43.2% de pobres, y entre los indígenas, 67,79%. No se pudo acceder a datos desagregados en esfuerzos posteriores de investigación a la encuesta ECV.

Incidencia de pobreza y extrema pobreza de consumo por etnia

(% de la población total)

Etnia	Pobreza	Extrema Pobreza
Indígena	67,79	39,32
Afro-ecuatoriana	43,28	11,64
Mestiza	30,78	8,28
Blanca	27,41	7,58
Otros	26,14	13,20
Nacional	38,28	12,86

Fuente: SIISE-INEC, con base en la última ECV 2005-2006, INEC.

Elaboración: CISMIL

En el caso de los indígenas, podría considerarse que el factor que dispara el porcentaje de pobreza es la ruralidad. La población afroecuatoriana es porcentualmente más urbana, como se señaló anteriormente. Se observa en el cuadro una gran brecha, en relación con las poblaciones mestiza y blanca.

En la encuesta de percepción, en cambio, los afroecuatorianos son considerados los más pobres. En los sectores urbanos se considera a los afros como los más pobres (39%), luego los indígenas (34%) y muy por debajo los mestizos (8%) y los blancos (2%). En cambio en la zona rural se considera como más pobre a los indígenas con el 33% seguido por los afroecuatorianos (28%).(SISPAE, 2004, 33)

Esta diferenciación entre los resultados de la encuesta de percepción y los derivados de la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006, puede deberse a que ciertos espacios de pobreza de afrodescendientes en las ciudades resultan más “visibles”, como en el Guasmo guayaquileño o en el barrio La Bota en Quito.

Teniendo en cuenta que los afroecuatorianos y los indígenas son considerados como los más pobres en el país, la encuesta indagó sobre las causas para considerar tal afirmación. Al respecto el 84% de los ecuatorianos considera que los afroecuatorianos e indígenas son los más pobres porque el Estado no les brinda oportunidades de desarrollo social. (SISPAE, 2004, 34) De otra parte el 79% de los encuestados está de acuerdo con que la raíz del fenómeno se relaciona con el hecho de que la sociedad no los considera iguales a todos, el 56% porque siempre ellos han sido pobres, mientras el 53% porque ellos no aprovechan las oportunidades.(SISPAE, 2004, 34)

Desde la visión de los mismos afroecuatorianos, las causas principales para que ellos sean los más pobres son: Por que el estado no brinda oportunidades (89%), porque la sociedad no los considera iguales (82%), porque siempre han sido pobres (64%), porque no se aprovechan las oportunidades (52%) y porque ellos mismos son vagos (17%). (SISPAE, 2004, 34)

Sobre el acceso a algunos servicios - derechos

Al contar con una constitución garantista, el Estado deberá asumir una serie de servicios y demandas ciudadanas, y establecer mecanismos de actuación o políticas públicas para superar las brechas que existirían. Algunos de estos derechos/servicios públicos son el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, entre otros.

Los datos provienen de las investigaciones realizadas por el equipo de trabajo del programa de Naciones Unidas, así como del SIISE y SINAC, y muestran en general que los sectores indígenas y afroecuatorianos tienen importantes brechas de acceso a los servicios, lo cual no facilita el mejoramiento de las condiciones de vida de estos pueblos, y puede ser interpretado como una disminución de sus derechos como personas y como colectivos, que atenta contra los principios del régimen internacional de lucha contra las condiciones de discriminación por razón de raza o etnia.

Así por ejemplo, en el tema de vivienda, .el 38% de la población afroecuatoriana no tiene vivienda propia o de alquiler, lo que entre los pueblos indígenas afecta al 35%. La legalización de la propiedad es uno de los puntos centrales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como para iniciar el mejoramiento de sus propias condiciones de higiene. El dato que consta en el informe de Durban 2009 para pueblos indígenas es de 25%, el que consta en el Plan Plurinacional 35% (p. 27).

Elementos derivados del tema de vivienda son el hacinamiento (49% en indígenas, 39% en afroecuatorianos), aunque en este tema no se ha hecho una lectura cultural del tema, pues el compartir habitación en el campo serrano puede ser una estrategia de combate a las condiciones térmicas, ó una necesidad de convivencia.

El acceso a la salud es visto como un derecho, que a su vez se vincula con otros derechos como agua, alimentación, ambientes sanos. El dato al que se hace referencia en el Plan Plurinacional es el de acceso de los pueblos indígena y afroecuatoriano al servicio privado de salud, haciendo constar

La falta de datos actualizados hace que en el Plan Plurinacional (p. 25) se señale el dato del censo del 2001, para la mortalidad infantil, con tasas de 59,3% y 32.6% para pueblos indígenas y afroecuatorianos respectivamente. El dato que consta en el informe 2009 de seguimiento a Durban es el dato de las zonas rurales, igual para el año 2001: 39,4% para los afroecuatorianos, y 41,2% por cada 1000 niños menores de 1 año nacidos vivos para los pueblos indígenas.

La encuesta de condiciones de vida del 2006, citada en el Plan Plurinacional, destaca que en atención profesional del parto, un 62.3% de las madres indígenas recibieron atención no profesional (parteras, comadronas), en tanto que entre las madres afroecuatorianas se reduce esta cifra a 14.7%. Esta podría ser una razón que explique el muy alto porcentaje de mortalidad infantil que encontramos en los pueblos indígenas. Así mismo, en cobertura de

control prenatal, en el caso de las mujeres indígenas alcanza un 60.9%, y en las afroecuatorianas un 86,1%, de al menos un control, lo que supera el promedio nacional.

De acuerdo al SIISE, con base en la encuesta de condiciones de vida del 2006, la población indígena no busca atención de salud en un 40.3%, y la afroecuatoriana en 21,2%. Del dato no se puede inferir si, el no acudir, responde a condiciones económicas o culturales, o a una tendencia a automedicarse. Sin embargo es significativa la diferencia que se encuentra entre los dos grupos. La población autocalificada como mestiza o blanca está en un promedio con la población afroecuatoriana en este indicador.

Estos datos dan cuenta de una condición de bajo acceso a la atención de salud por parte de los pueblos afroecuatorianos e indígenas, que parece ser más acentuado en el caso de los indígenas. Ello puede vincularse con el tema de la ruralidad, en tanto que la población que se autodenomina indígena se ubica más en zonas rurales, mientras las mayores concentraciones de población afroecuatoriana se encuentran en las ciudades de Quito, Guayaquil y Esmeraldas. Aún así, las cifras son bajas.

Un indicador interesante para considerar la salud de un grupo es el grado de desnutrición de los niños en esa unidad familiar. La Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006 muestra que la desnutrición crónica es alta en el sector rural, frente a la desnutrición en la ciudad (1.8 veces mayor). Se registra también mayor desnutrición en la Sierra y Amazonia (33% y 36%) mientras que la Costa registraría un valor cercano al 19%. Entre los niños indígenas, la desnutrición llega al 52% (SENPLADES, 2009: 162)

En relación con la educación, se destacan los altos índices de ausentismo escolar, sobre todo de niños afroecuatorianos. La tasa neta de matrícula básica en los niños y niñas afroecuatorianos que viven en las zonas rurales, está por debajo del promedio nacional (un 80% frente a un 87% de las zonas urbanas). A medida que avanza el nivel educativo, se disminuyen los porcentajes de estudiantes, la educación media presenta apenas el

50% en los ciudadanos afroecuatorianos y la superior apenas un 8,15% en relación al 20% de la población mestiza. (Informe Durban 2009, p. 39)

En el SIISE encontramos datos que permiten apreciar mejor la brecha en educación. Así por ejemplo la población no matriculada por razones económicas, que es un indicador directo de pobreza, con base en la encuesta de condiciones de vida del año 2006, implica a casi el 80% de los niños y jóvenes indígenas, y un 68% de los jóvenes afroecuatorianos entre los 6 y 17 años.

En relación con la situación de empleo y salarios, con datos del año 2006, el desempleo nacional se ubicó en el 8%, mientras para los afroecuatorianos se tenía un 14% en el sector rural y 11% en el sector urbano (Ministerio de Coordinación de Patrimonio, 2009, 26). Según el informe de seguimiento a Durban, el consumo mensual promedio (o costo de la canasta básica) del hogar afro es de \$ 378.8 dólares, mientras el promedio nacional es de \$ 438 dólares. (Informe Durban 2009, p. 39, contrastado con Ministerio de Coordinación de Patrimonio, 2009, 27). En el plan plurinacional se añaden los datos de ingresos, según los cuales el promedio nacional por familia es de US\$ 522, los afroecuatorianos alcanzarían \$ 400, y los indígenas \$ 305 dólares.

Los datos del año 2007 suben las cifras, y la brecha. Mientras el ingreso de hogares autodefinidos como blancos sería de 720, los afroecuatorianos tendrían un ingreso de 471, y los indígenas de 327. El promedio nacional se ubica en 628 (Encuesta de empleo y desempleo INEC 2007, citado en CODAE, 2008, 21). En el ingreso per-cápita, los blancos alcanzan 205, los mestizos 160, afroecuatorianos 117 e indígenas 70 dólares mensuales promedio.

El Plan Nacional del Buen Vivir señala cifras de desempleo y subempleo, según las cuales la situación de empleo no tendría graves visos de discriminación.

Las tasas nacionales esconden una inequidad en la distribución del desempleo y subempleo a nivel étnico y de género. ... La población indígena presenta la menor tasa de desempleo (1,8%), no obstante lo ejercen en condiciones precarias y perciben por ello salarios inferiores a los que perciben los blanco-mestizos. Mientras que la población negra, muestra una tasa del 7,7% superior al promedio nacional. El subempleo afecta en mayor proporción a la población indígena. De hecho, a nivel nacional, el 84,6% de la población indígena económicamente activa se encuentra subempleada. La población mestiza, negra, mulata y blanca registran tasas de subempleo superiores al 50%. (SENPLADES, 2009: 244).

Indicadores mercado laboral 2008

Descripción	Desempleo %	Subempleo %
Nacional	5,9	58,1
Urbano	7,3	48,8
Rural	3,0	77,0
Urbana (Hombre)	5,6	44,6
Urbana (Mujer)	9,6	54,4
Rural (Hombre)	1,9	72,5
Rural (Mujer)	5,1	85,1
Hombre	4,3	54,4
Mujer	8,2	63,5
Indígena	1,8	84,6
Blanco	7,4	50,3
Mestizo	6,2	56,0
Negro	7,7	58,5

Fuente: INEC,

Elaboración: CISMIL

Aunque este cuadro implica tasas relativamente bajas a nivel nacional, se puede destacar la brecha existente entre grupos, especialmente en la relación de subempleo. También se destacan las brechas de género, tanto en el desempleo como en el subempleo.

En cuanto a la estratificación ocupacional, según la encuesta de condiciones de vida del 2006, apenas el 0,1% de la PEA Indígena y 0,4 de la PEA afroecuatoriana están en el nivel de directivos, gerentes o administradores; el 1.1% de la PEA afro en ocupaciones profesionales o intelectuales, en tanto el 19% está en la categoría de trabajador no calificado (Ministerio de Coordinación de Patrimonio, 2009, 100). La mayoría de afro descendientes se encontrarían en empleos precarios o subempleo.

Para enfrentar esta disparidad, sería necesarias políticas que amplíen el acceso a empleo más productivo, y una mayor inversión en capital humano para los pueblos indígena y afroecuatoriano. Ello porque las dificultades de acceso laboral se relacionan con la baja escolaridad y la poca capacitación profesional.

Un punto desarrollado ampliamente en el Plan Nacional del Buen Vivir es el capítulo del objetivo de plurinacionalidad e interculturalidad., que se señalan, desde el título del plan, como partes centrales de la orientación de la planificación. Se señala en ese sentido que:

Siendo Ecuador un país donde conviven diferentes “culturas”, persisten problemas que en la práctica limitan el aprovechamiento adecuado de las capacidades que devienen precisamente de formas y expresiones sociales distintas. Los hechos muestran la inexistencia de relaciones basadas en el respeto a la diversidad étnica, de género, generacional, de estatus socioeconómico y de pensamiento, lo que rompe las sinergias que podrían resultar de una interacción social adecuada. Una sociedad que desconoce “sus partes constitutivas”, tiene restricciones severas en torno a la construcción de una identidad con objetivos y metas comunes.

El irrespeto a la diversidad se expresa a través de la predominancia de una sola visión cultural en la producción de servicios sociales, sin que ello signifique desconocer los esfuerzos públicos, que aunque no generalizados, se están desarrollando en el ámbito de la salud. Se puede citar como ejemplo, el programa de salud intercultural del Ministerio del ramo, que rescata el conocimiento ancestral en la provisión de los servicios. (SENPLADES, 2009: 170).

En el análisis que consta en el plan, se plantea una “inexistencia de relaciones”, lo que podría llevar a confusión. Aunque se califica a esa inexistencia como “basada en el respeto a la diversidad”, parecería que no se consideran las relaciones como de aculturación, asimilación o de resistencia. Este elemento parece fundamental destacarlo si se desea la eliminación de formas de discriminación y exclusión, y no sólo la búsqueda de “sinergias” en un país multicultural.

Racismo institucional

En la encuesta sobre percepción de racismo, los ecuatorianos consideran que las instituciones públicas son las entidades que más practican la discriminación racial (68%). Superan el 50% como espacios de discriminación los colegios privados, bancos, partidos políticos, policía y juzgados, escuelas públicas y medios de comunicación. (SISPAE, 2004, 25)

Cuando se desagregan las respuestas de los encuestados afroecuatorianos, las instituciones públicas se consideran como espacios de práctica de discriminación racial en un 75%.

El informe de CODAE sobre la inversión social y etnicidad (CODAE, 2008, 15) realiza un mapeo territorial del pueblo afroecuatoriano y contempla los indicadores socioeconómicos, así como los analiza el gasto social a partir de los presupuestos del Estado entre los años 2001 a 2007. .

Según este informe, existen nueve cantones en los cuales la población afroecuatoriana supera el 10% de la población total. Estos son:

- Entre el 10% y el 40% de población afroecuatoriana: Atacames, Muisne, Quinindé, Mira y Bolívar;
- Entre 40% y 60%; Río Verde y Esmeraldas

- Más del 60%: Eloy Alfaro y San Lorenzo

Por no contar con información desagregada el informe no contempla datos de Guayaquil y Quito, aunque la población afroecuatoriana en estas ciudades sea más de la tercera parte de la población descendiente de afros en el Ecuador (un 35,5%).

Al cruzar la información social con estos nueve cantones aparece que:

- Más de la mitad de la población en estos cantones (53%) se encuentra bajo la línea de pobreza de consumo
- Sólo en Esmeraldas el índice de pobreza de consumo es inferior a la media nacional (38.3% nacional, 34.3 en Esmeraldas). En todos los demás casos el nivel de pobreza está muy por encima del promedio nacional, desde 52.76% en San Lorenzo hasta un 78.42% en Mira.
- Lo mismo sucede en servicios básicos, pues en 8 de los nueve cantones la cobertura del servicio de recolección de basura (32%) es inferior al promedio nacional (63%); lo mismo sobre el porcentaje de eliminación de excretas (83% promedio nacional, 69% promedio en los nueve cantones).
- Haciendo promedios sectoriales de la inversión social per cápita se encuentra por ejemplo que en los cantones de menor concentración de afrodescendientes (menos del 10%) el promedio alcanzado en el año 2007 es de 314 dólares, mientras que en los cantones de San Lorenzo y Río Verde, sería de 222.04 dólares.
- En la inversión propiamente en el sector social, ahora coordinado por el Ministerio de Inclusión Social, el promedio del grupo de cantones con menor presencia de afroecuatorianos es de 42,82 dólares, en tanto que para los pueblos con mayoría de gente afro la cifra cae a 0.54 dólares año. (CODAE, 2008, 60)

- En el sector educación, la relación es similar, entre 164,37 como promedio en cantones no afro, frente a 137.79 en cantones con mayoría afro. (CODAE, 2008, 60)
- La inversión social a través del CODAE en el año 2007 es de 1,60 dólares por persona afroecuatoriana.

Este informe consolida las brechas en el siguiente cuadro:

Brechas de inversión entre cantones con mayoría afroecuatoriana y demás cantones.

Índice	2004	2005	2006	2007
Brecha de inversión para bienestar social	n/a	n/a	n/a	n/a
Brecha de inversión para desarrollo humano y vivienda	1.49	0.83	2.27	0.40
Brecha de inversión para educación	1.31	1.31	1.24	1.43
Brecha de inversión para salud	1.01	1.04	1.17	1.24
Brecha de inversión para trabajo	n/a	n/a	n/a	n/a
Brecha de inversión para recursos de Banco del Estado	4.80	13.04	25.48	n/d

Elaboración: Hexagon consultores CODAE (2008, 62)

Fuente: Ministerio de Finanzas, dirección de estadísticas presupuestarias- SIGEF. Seguimiento de la base de datos actualizada al mes de agosto de 2008; Banco del Estado – BdE; y Censo del 2001

Al comparar Eloy Alfaro y San Lorenzo con el resto de cantones de menor concentración (211 cantones) encontramos estas cifras, que en general implican una grave inequidad en la distribución de la inversión social, desfavoreciendo a los cantones con mayor población

afroecuatoriana. Esto lleva a plantearse a CODAE si no existe en la práctica un proceso de discriminación institucional. (CODAE, 2008, 63)

Desde el punto de vista del cumplimiento de los compromisos internacionales, podría pensarse que las acciones de acciones afirmativas, si se han dado, no se expresan en presupuestos públicos generales. La inequidad en la inversión social puede agudizar la inequidad y discriminación generales que se encuentran en la sociedad.

Donde si se encuentran elementos de discriminación positiva es en programas sociales de contención, como son el Bono de Desarrollo Humano, donde los afroecuatorianos que reciben el bono en el año 2008 serían un 10.12% (frente a un 14.59% de beneficiarios indígenas, y un 7.63% de mestizos). En programas de desarrollo infantil, la cobertura de los programas (actualmente unificados) llega al 18% de niños y niñas afroecuatorianos menores de cinco años. El programa de alimentación y nutrición PANN 2000 considera a los niños y niñas afroecuatorianos como el grupo de mayor cobertura del programa “Mi papilla”, (un 31% de niños y niñas afrodescendientes). Algo similar ocurre con programas adicionales de alimentación (colada fortificada) y de seguridad social (seguro campesino).

El informe de cumplimiento de derechos realizado por la CONAIE en el año 2006, señala que la “violencia de Estado” se mantiene en relación con los pueblos indígenas, en especial a sus formas de organización y movilización. Los casos de violencia de la fuerza pública ante movilizaciones indígenas ha recrudecido en la última década, y el funcionamiento de “Estados de Emergencia” que permiten limitar la movilidad de los dirigentes indígenas. (CONAIE, 2006: 6)

CONCLUSIÓN

De este resumen, se encuentra que el Estado no está aplicando las dimensiones de género y etnia al tomar decisiones de inversión pública. En parte, ello puede deberse a la falta de información que permita un análisis detallado de la situación de los pueblos. Iniciativas como el SISPAE aún no logran cerrar la brecha de información que impide contar con análisis focalizados para los grupos indígenas. En el sistema SIISE, de casi trescientos indicadores, menos del 10% tienen la opción de desagregar por autodefinición étnica.

Entre los postulados del Programa de Acción de Durban, están las demandas a considerar concentrar inversiones en sistemas de atención y servicios, reforzar medidas y políticas públicas, y realizar acciones para disminuir las desigualdades étnicas de las garantías de los derechos fundamentales. Los datos revisados en este capítulo dan cuenta de la necesidad de crear estas políticas y fortalecerlas. Solo hasta el año 2009, el gobierno del Ecuador ha creado un Plan Plurinacional contra la discriminación y el racismo en donde se presentan líneas de acción concretas orientadas hacia los pueblos indígenas y afroecuatorianos, políticas públicas que, de ser ejecutadas, incidirán en el mejoramiento de las condiciones de vida de estos pueblos.

Capítulo 4

Conclusiones

Sobre el racismo

El tema del racismo como prejuicio o discriminación no ha sido un tema central en la agenda pública ecuatoriana, con excepción de la acción de los organismos creados para esa función como el CODENPE y CODAE. En parte, la mención a la multiculturalidad que consta desde la constitución anterior, y con mayor fuerza en la presente al hablar de interculturalidad, dan la impresión de que para la sociedad ecuatoriana se ha “solucionado” el tema del racismo. Nos vemos a nosotros mismos como una sociedad con poco discrimen y maltrato, con una visión de diversidad, en la que se producen esporádicas muestras de racismo, pero, en general, no aceptamos que en el Ecuador se manifieste el racismo, o que personalmente seamos discriminadores, como se ve en la respuesta a la pregunta específica de la encuesta del año 2004 (en nota al pie, hacer referencia a la página de la tesis en la que se discute este tema).

Revisados los datos, especialmente de acceso a servicios públicos, identificamos con claridad que se ha dado una exclusión de los pueblos afroecuatorianos en la práctica, y que la brecha existente nos permite señalar que sí existe racismo en el Ecuador, aunque no sea evidenciado a través de prácticas cotidianas o maltrato. Eso hace aún más difícil superar los problemas de racismo, pues el tema no ha sido asumido como central por la sociedad ecuatoriana. Más aún cuando la situación de racismo puede considerarse estructural, pues las condiciones creadas en la colonia se han mantenido, a lo que se suma la poca presencia del Estado y la falta de políticas públicas para la inclusión.

Los datos, como tales, no expresan suficientemente las diferencias que se producen en la sociedad ecuatoriana. Otras formas de investigación, más cualitativas, como por ejemplo las historias de vida, tienen una gran potencialidad para visibilizar la situación de indígenas y afrodescendientes. En esta tesis, que buscaba una aproximación global a dicha situación para ponerla en el contexto de las relaciones internacionales no cabía realizar este tipo de análisis, pero señalo en estas conclusiones la necesidad de promover investigaciones cualitativas sobre las condiciones de exclusión y el racismo en el Ecuador.

La sociedad ecuatoriana asume, prácticamente desde el levantamiento indígena del 1992, la diversidad y multiculturalidad. El alto componente político que este tema ha tenido por parte de los movimientos indígenas ha llevado a centrar las discusiones en las categorías de derechos colectivos y formación de ciudadanía, antes que en el tema de la discriminación estructural. Dentro de los derechos colectivos, la asunción por parte del movimiento indígena de espacios en el sector público, con la creación del CODENPE, se consideran como resultados relevantes de los procesos de lucha.

Con el pueblo afroecuatoriano la situación es distinta. La creación del CODAE responde a una iniciativa estatal, casi como consecuencia de la creación del CODENPE, más que a un proceso de negociación del pueblo afro.

Las demandas que el pueblo afroecuatoriano inserta en la agenda pública son diferentes a las demandas indígenas; se centran en su reconocimiento como pueblos y en el acceso a servicios, aunque a momentos, especialmente en la discusión constitucional, confluye con las demandas indígenas y se suma a sus postulados. El fenómeno de “indigenización” de la agenda de los pueblos afro, que ha sido ampliamente estudiado en el caso colombiano, en el Ecuador se presenta diluido: es decir, las demandas afro no son iguales a las demandas

indígenas, especialmente en la cuestión de reconocimiento de nacionalidades y pueblos o de territorialidad (como sí sucede claramente en el pacífico colombiano).

Un elemento que se resalta en el análisis de las encuestas sobre racismo es la persistencia de prejuicios de origen racial o étnico. Entre estos prejuicios, el que mayor afectación produce es el de la criminalización, que consiste en considerar al afroecuatoriano como posible sospechoso en la comisión de delitos. Otros prejuicios que se estarían dando en la sociedad pueden considerarse positivos, como el de identificar al “negro” con los triunfos deportivos (especialmente en fútbol y atletismo). La persistencia de los prejuicios implica una falla importante en el sistema educativo ecuatoriano, pues se considera que los prejuicios son aprendidos, y por tanto pueden evitarse o ser corregidos en edades tempranas.

Sobre la información

La mayoría de los datos a los que esta tesis hace referencia se derivan del censo, una encuesta del año 2004, y un análisis presupuestario del año 2007. A esos mismos datos se refieren los informes de Ecuador de seguimiento a Durban, informe de CERD y el plan plurinacional. Esa falta de datos actualizados y desagregados por grupos étnicos hace poco viable un análisis especializado, así como la producción de informes para los sistemas internacionales. Aunque este tema es central en el Plan de Acción de Durban, y dentro del sistema de información social (SIISE) se presentan iniciativas de desagregación, como el SIDENPE y el SISPAE, la producción de datos ha sido inadecuada, lo que produce también informes parciales y poco profundos sobre la acción del Estado y los resultados de las políticas públicas. De hecho, los estudios mencionados en el párrafo anterior se realizan gracias a alianzas con la cooperación internacional. La organización de un Sistema Nacional de Información, que se emprende actualmente por parte de SENPLADES,

coordinando acciones del INEC y el Instituto Geográfico Militar, abre expectativas para contar con información actualizada, que permita realmente realizar el monitoreo de las condiciones de vida, y de cumplimiento de derechos, como resultado de la realización de políticas públicas.

Se requieren adicionalmente indicadores específicos que permitan conocer datos relevantes para los mismos pueblos, a los que podríamos llamar indicadores culturalmente adecuados. Falta información e indicadores concretos para intentar análisis en temas como el conocimiento tradicional, derechos colectivos, patrimonio intangible, organización social. Pero en los indicadores tradicionales falta también la posibilidad de ajustarlos por razones de etnia o cultura, de manera que puedan servir para reducir la situación de invisibilidad o sean útiles para la negociación de políticas, diseño de proyectos y para la evaluación y protección de las comunidades. Una tarea central en este tema sería el mejorar los registros administrativos para que sean confiables, accesibles y oportunos.

Ello nos conduce a otra problemática constante en relación a la información, y es la del rol de investigación que deben cumplir universidades y otros actores. La dependencia a la información del INEC se entiende en el sentido de contar con información homologada y oficial, que responde a una metodología clara de investigación. Pero en general no se encuentra disponible información que sea levantada por consultoras o universidades respecto a un tema que puede considerarse crucial para el país.

La investigación necesaria para el levantamiento de demandas, especialmente por parte de los pueblos afrodescendientes, es aún escasa en el Ecuador. Temas como los conocimientos ancestrales, las memorias de la esclavitud, la necesidad de qué medidas afirmativas, tiene trabajos iniciales en el CODAE.

Sobre escuelas de relaciones internacionales

La discusión sobre si las relaciones internacionales se basan en el poder o en el interés, que origina la distinción entre realistas y liberales, parece una discusión académica que se va superando con la aparición de tesis mixtas, que incluyen también a la visión cognitivista; las aproximaciones y el diálogo entre escuelas neorrealistas y neoliberales, entre los que destacan autores como Robert Keohane y Joseph Nye. El interés en analizar las instituciones internacionales desde la premisa “liberal” de que la cooperación es posible, y no sólo un fenómeno coyuntural, ha permitido acercar las discusiones sobre regímenes internacionales, reformulando los puntos de desencuentro, como la cuestión si los estados promueven ganancias absolutas o relativas.

En el caso ecuatoriano, el acercamiento del país a tesis neo marxistas hacen obligatorio incluir matices en la discusión sobre las escuelas, como la defensa de la soberanía como principio central (que aparece alejada de los conceptos de interdependencia de la escuela neoliberal), vista como una forma de asegurar la existencia de una nación frente a la particularidad de otras naciones, frente al “universalismo” de la comunidad jurídica internacional; ó la consideración de la teoría estructural de la dependencia en el discurso. No existen documentos que permitan sustentar que en esta parte teórica el Ecuador se alinea con enfoques disidentes a los enfoques tradicionales, como a la teoría crítica o el postmodernismo.

Sobre el régimen internacional respecto al racismo

Una serie de declaraciones internacionales conforman un claro régimen sobre la eliminación del racismo. Entre ellos encontramos la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la declaración sobre raza y prejuicios raciales, la declaración sobre derechos de las personas pertenecientes a minorías

nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, más una serie de convenciones internacionales, declaraciones y programas de acción, entre los que destacan los resultados de la conferencia de Durban.

La importancia de contar con un régimen internacional en torno al tema del racismo está dada por la amplitud de los estados que la reconocen, y que han firmado la Convención para la eliminación de todas las formas de racismo y discriminación. La existencia de mecanismos internacionales que permiten dar seguimiento a los compromisos estatales en este campo ha permitido, al menos periódicamente, que se analice la acción pública.

Sin embargo, el “fracaso” de la reunión de seguimiento de Durban, donde muchos países participaron en una especie de boicot a la reunión, se permitieron declaraciones de odio racial (contra el sionismo, por parte del presidente iraní), y se apuró la construcción de un acuerdo (que salió apresuradamente), hacen dudar de la fortaleza real del régimen.

Luego de los hechos del 11 de septiembre del 2002, se puede afirmar que algunas formas de racismo se han agravado, en especial las vinculadas con los migrantes a países del “primer mundo”, y a los pueblos musulmanes en general. La existencia del régimen internacional no ha podido frenar estas tendencias, que tienen su base en prejuicios culturales que se van extendiendo.

Un factor adicional ha sido la crítica al multiculturalismo, y el resurgimiento de la noción de “nacionalidades” como eje de algunas actuaciones políticas, como por ejemplo en la creación de algunos de los nuevos estados bálticos y asiáticos (tras la disolución del URSS). La consideración de una etnia - nación como base del Estado lleva con facilidad a considerar a quienes no forman parte de la etnia como sujetos de exclusión (de lo cual dan fe algunas batallas interétnicas en países bálticos y africanos).

La debilidad del régimen internacional puede considerarse desde su origen, como parte de acuerdos de estados soberanos que buscan limitar la intervención externa sobre su misma soberanía. La consideración del régimen como “soft law”, es decir, de un conjunto de normas que pueden tener un imperativo moral sobre el país, pero que no llegan a obligar al Estado a actuar directamente, ó a establecer mecanismos de reclamo que obliguen al cumplimiento de las sentencias (judicializar), da lugar a que mandatos como el Plan de Acción de Durban se consideren como simple recomendaciones por parte de los Estados.

Otra debilidad proviene de la falta de acuerdos conceptuales. Hay muchos elementos que aparecen en los convenios internacionales, sobre los que existen todavía discusiones respecto a su contenido. Los conceptos de patrimonio (material, cultural, intangible...), consentimiento previo e informado, minorías, tierras, identidad étnica y cultural, son todavía conceptos en construcción, o dan cabida a interpretaciones amplias y diversas. La utilización en el documento de seguimiento de Durban del año 2009 de un lenguaje “neutro” puede ser incluso más peligrosa.

En el tema de nuestra investigación, cabe mencionar que en los últimos tres años se ha recibido en el país la visita del relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, en el año 2006, y en el 2009, del grupo de trabajo sobre los derechos de los pueblos afrodescendientes. Con estas visitas se fortalece el compromiso del Estado para el cumplimiento de las obligaciones que constan en los convenios internacionales respectivos.

Sobre la actuación del Estado Ecuatoriano

En los procesos de reforma institucional que se han dado en el último lustro en el Ecuador, se parte de la consideración del rol del Estado como vital en los procesos de inclusión social y económica, y en la garantía de la vigencia de derechos. El compromiso del Estado

Ecuatoriano con los derechos humanos y la superación de la discriminación por medio de la ratificación de instrumentos internacionales es innegable. Pero la acción de promover y garantizar ha tenido serias deficiencias.

El hecho de que no sean vinculantes los acuerdos internacionales hace que la obligación del Estado de informar, se cumpla irregularmente, con mucho atraso y con poca consistencia en los datos, como se ha analizado en la presente investigación. El Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial contempla la construcción de los informes nacionales como un elemento central, en el eje de “relaciones internacionales”, para lo cual crea un mecanismo de elaboración de memorias oficiales y de auspicio a informes alternativos o “informes sombra”.

Los documentos de informe del Ecuador, como se ha comentado, no terminan de expresar las condiciones de los pueblos afroecuatorianos e indígenas desde el punto de vista del racismo. Su falta de datos lleva en algunos casos a convertirse en falta de objetividad.

A ello sumamos una fuerte percepción de que la administración pública es un espacio de discriminación, en especial para los pueblos afroecuatorianos, según se constata en algunas respuestas a la encuesta del 2004, y la falta de focalización de la inversión pública en territorios con alta población afroecuatoriana, como se observa del análisis de gasto público.

Frente a todo ello, se abre la expectativa a partir de los procesos de reforma que se inician con la nueva Constitución, que como se ha comentado asume como paradigma la defensa de los derechos humanos, considerando que el rol central del Estado es la garantía de los derechos.

La transición entre los organismos generados para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos afroecuatoriano e indígena, en los nuevos “Consejos de Igualdad”, implican también un factor de expectativa. La orientación de los nuevos entes es la garantía de derechos y la eliminación de factores de desigualdad a través de políticas públicas. Pero se “pierde” la capacidad operativa que los entes anteriores tenían.

En esa misma perspectiva se encuentra el lanzamiento del Plan Plurinacional, realizado en septiembre del 2009, y del plan para el Buen Vivir, en noviembre del mismo año. Con una acción de mediano plazo (el plan llega hasta el 2013), la perspectiva de cambiar la situación de discriminación y racismo es un objetivo muy alto y prometedor.

Tal como están concebidos, los dos planes son principalmente de acciones del Estado hacia las organizaciones y la población. Aunque existen componentes participativos, en los dos planes tiene una alta relevancia la acción estatal, lo que concuerda con la visión de “retorno del Estado” que conduce los procesos de reforma del Estado iniciados en el 2006. En este tema es necesario buscar un equilibrio, para que no se limiten los procesos organizativos e institucionales propios de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. En el Plan del Buen Vivir se aclara que el objetivo no es la construcción de un estado más fuerte, sino la de una sociedad más igualitaria. Ello se logrará si se balancea adecuadamente el fortalecimiento democrático que nace de las mismas organizaciones y movimientos sociales con los procesos de fortalecimiento del Estado.

La incorporación de los instrumentos internacionales en las políticas de Estado y en la normativa nacional es uno de los objetivos centrales del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. Este punto ha sido observado en los diversos informes que Ecuador presenta a varios entes de Naciones Unidas.

Sobre los movimientos sociales

Los movimientos sociales indígenas y afrodescendientes en el Ecuador han tenido una acción importante de incidencia en la construcción de normas y políticas, a partir de 1990 y especialmente en las etapas de discusión de normativa Constitucional (1998, 2008) y de normas especiales para los pueblos indígena y afro (2005-2006).

Entre estos movimientos han existido relaciones de acercamiento y alejamiento, en parte por la existencia de agendas políticas y demandas diferenciadas. El tema del racismo como tal parece ser un tema más para la agenda de los movimientos de afrodescendientes que para los indígenas, que como se señala en la encuesta sobre racismo, parecería sienten menos que exista discriminación por razones de raza.

Puede ser interesante destacar que en los cuarenta años de presentar informes sobre diversos temas de derechos, sólo aparecen informes alternativos en nuestro tema en el año 2006, por parte de la CONAIE, en relación a la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (presentado a la OIT, como informe sobre cumplimiento del convenio 169). Esto puede implicar que los movimientos sociales no han considerado el espacio de las relaciones internacionales como un espacio propicio para la defensa de sus derechos. La utilización de las declaraciones internacionales como base de sus demandas puede ser en el futuro una estrategia importante en la promoción de derechos colectivos, que no aparece como una práctica social todavía. Igualmente, el participar en el marco institucional internacional, sea en las instituciones de Naciones Unidas, o del sistema continental americano de Derechos Humanos, puede resultar importante para la promoción de los derechos y su defensa, como ha sucedido por ejemplo con la demanda de la población de Sarayacu contra el Estado, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el planteamiento de los movimientos afroecuatorianos, el tema del poder y las posibilidades reales de acceso a los recursos naturales aparece coyunturalmente, en tanto que resulta central en el planteamiento de los pueblos indígenas. Este elemento podría ser considerado con mayor énfasis en procesos posteriores.

Otro elemento central en los procesos sociales es el momento político y las posibilidades reales de alianza entre los movimientos, en consideración tanto de los temas comunes como de las “identidades cruzadas” (por ejemplo, las mujeres que además son indígenas o afrodescendientes). Tras la ruptura que se da entre el CONAIE y las organizaciones afroecuatorianas en el año 1998, no se han dado acercamientos de importancia política entre las dos líneas; ello sin negar la necesidad de que expresen sus demandas propias.

Lo anterior supone procesos de diálogo, que especialmente en relación con los pueblos afroecuatorianos ha faltado. El intercambio de visiones en un marco de respeto a los saberes y características diversas puede ser vital para fortalecer y re-posicionar a los movimientos sociales indígena y afrodescendiente, en una época en la que los movimientos han perdido fuerza ante el Estado.

Sobre las políticas públicas

En la nueva visión de planificación, los planes son principalmente compendios de políticas públicas orientados a objetivos generales, más que una definición de acciones concretas, a lo que sí llega el Plan Plurinacional. La definición de esas políticas públicas en el Plan Plurinacional y en el Plan del Buen Vivir son aportes importantes para la gestión pública nacional. Los ámbitos de actuación señalados en el Plan Plurinacional se consideran altamente pertinentes. Quizá el énfasis en las condiciones jurídicas sea preferible trasladarlo a las condiciones de ejecución. Es un esfuerzo interesante que las acciones puedan

considerarse comunes, aunque por el mismo respecto a las diferencias debieran disminuirse mejor las acciones destinadas a cada grupo.

La construcción de las acciones desde la participación ciudadana permitirá a los movimientos sociales promover, proteger y garantizar los derechos. En el Plan Pluricultural se señala fortalecer los Consejos de Igualdad, crear observatorios ciudadanos de la discriminación racial, promover cuotas en el sector público y en espacios de toma de decisiones.

A las políticas previstas en los planes nacionales parecería que faltan algunos elementos concretos que se encuentran en el Plan de Acción de Durban, como los temas de reparación histórica, o el fortalecimiento de los modelos de vida a partir de un concepto de autonomía de los pueblos. Podríamos pensar que en ese sentido se presenta el riesgo de que el “multiculturalismo de Estado” resulte en nuevas formas de exclusión.

La realización de las políticas implica una orientación clara del gasto público, o mejor, de la inversión social. Los planes nacionales parecen una puerta importante para que se realice una mejor inversión pública. Se ha constatado con claridad que esta inversión, de momento, ha sido más bien un factor de exclusión, como se mira especialmente con la situación de inversión pública en los cantones de mayor población afrodescendiente, donde la brecha de inequidad en el acceso a la inversión social del Gobierno Central es creciente.

Las formas de inclusión y exclusión de los grupos humanos son cambiantes, lo que implica que las políticas deben adaptarse continuamente acorde con la naturaleza de las sociedades. La dinámica que han de tener las políticas, especialmente las vinculadas al mejoramiento de las capacidades y oportunidades que tienen las personas, implica la creación de

instituciones flexibles. Se espera que los Consejos de Igualdad puedan ser esas instituciones flexibles en el futuro.

Faltan en ese sentido políticas que observen el tema de la reparación para los pueblos afroecuatorianos. Estas deberían incluir temas como la descolonización y desalienación, la ampliación de la concepción de ciudadanía, el reconocimiento del pueblo afrodescendiente como constructor de la nación y beneficiario de ese proceso de construcción. Igualmente, la identificación de acciones afirmativas concretas en los campos de la educación, del empleo y la productividad, de la salud, de la cultura e interculturalidad, en lo jurídico y en el presupuesto. El Plan de Desarrollo Afroecuatoriano del año 2003 contempla, basado en Durban, muchas de estas acciones.

La concreción de las políticas del Plan Nacional para el Buen Vivir, especialmente en el objetivo 8, y del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica e intercultural, pueden llevar al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas, y la disminución de las inequidades existentes, que son producto de más de quinientos años de relaciones “coloniales”. Es necesario que la población, las universidades, y los propios movimientos sociales de los pueblos indígena y afroecuatoriano participen y se comprometan con el cumplimiento de dichos objetivos, que permitan la redefinición de las relaciones en una sociedad más equitativa, justa, solidaria e incluyente.

Conclusión final

La hipótesis de este estudio menciona dos variables que explicarían la falta de cumplimiento en el Ecuador del régimen internacional contra el racismo y otras formas de discriminación. El primero, de la debilidad del régimen internacional, se relaciona con el sistema internacional de derechos humanos, pues se ha visto que en otras temáticas como el

comercio se han encontrado mecanismos que aseguran la aplicación y el cumplimiento de compromisos. Sobre la segunda variable, el compromiso político del Estado, hay elementos interesantes que hacen pensar que existen condiciones en la actualidad de mayor compromiso, especialmente por la norma constitucional y los contenidos de la planificación nacional. Cabe analizar su ejecución en el mediano plazo.

Bibliografía (aquí: títulos de artículos o capítulos en libros, entre comillas. Títulos de los libros o revistas, en cursivas)

Aguilar, Verónica (1999). “Conflictos étnicos, un análisis en el caso ecuatoriano”. Tesina, Flacso, Quito

Ávila Santamaría, Ramiro (2009). “Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos”. En: *Neoconstitucionalismo y sociedad*. Ministerio de Justicia, Quito.

Baldwin, David A., ed. (1993) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press

Baylis, John; Smith, Steve (editors) (2001) *The Globalization of world politics*. Oxford

Bello, Alvaro, Rangel, Marta (2000). *Etnicidad, “raza” y equidad en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.

Brown, Chris (2001) Human Rights, en “The Globalization of world politics”, editado por Baylis , Jhon, Smith, Steve. Oxford

Brown, Chris. (2002) *Sovereignty, Rights and Justice*, Polity Press, Cambridge. Traducción de la introducción al español: “El régimen internacional contemporáneo de derechos humanos”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 2005

Casas Catañé, Marta (1999). “Cambio de actitudes en contextos interculturales en Barcelona: actividades lúdicas y modificación de prejuicios”. En: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Barcelona

Chiaroti, Susana (2002). “Discriminación Racial y de Género: El camino de Durban”. Ponencia en el encuentro de la Comisión Andina de Juristas, Lima. En Internet: <http://www.insgenar.org.ar/documentos/Discriminacion-Racial-y-de-Genero,-el-Camino-de-Durban.pdf>, revisado el 20 de noviembre de 2009

CODAE (2008) *Inversión social y etnicidad en el Ecuador. Análisis del gasto público para afroecuatorianos en Educación, salud, infraestructura, vivienda y programas sociales*. CODAE- Banco Mundial, Quito

CONAIE (2006) *Informe Derechos Humanos, Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador*. Quito

Croso, Camilla (2009) “Sobre el proceso de revisión de Durban”, En Internet: <http://www.choike.org/nuevo/informes/7241.html>. Revisado el 20 de noviembre de 2009.

De la Torre, Carlos (2002) *Afroquiteños: Ciudadanía y Racismo*. Serie Estudios y Análisis, Centro Andino de Acción Popular, Quito Ecuador.

Diène, Doudou (2006) “El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y todas las formas de discriminación”. *Informe de Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia*. Comisión de Derechos Humanos ONU. Ginebra

Documento Avances del Ecuador sobre Declaración y Plan de Acción de Durban, conferencia de revisión, Ginebra, abril de 2009.

Donnelly, Jack (1998) *Internacional Human Rights*. Westview Press, Denver

Goldstein, J.; Keohane, R. (Ed). (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell Studies in Political Economy

Grieco, Joseph (1993) "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory" in D. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, pp. 301-338.

Haas, P. (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46:1, 1-35.

Hasenclever, A., P. Mayer & V. Rittberger (2000) "Integrating Theories of International Regimes". *Review of International Studies*, vol. 26, pp. 3-33.

Hobden, Stephen; Win Jones, Richard, (2001) "Marxist theories of International Relations", en *The Globalization of world politics*, editado por Baylis , Jhon, Smith, Steve. Oxford

Hollestein, Patric (2008) *La reproducción de la dominación racial, experiencias de una familia indígena en Quito*. Tesis, Flacso, Quito

Honghua, Men (2005) *Critiques of the Theory of International Regimes: The Viewpoints of Main Western Schools of thought*. Institute of International Strategic Studies, China's Central Party School

Informe del Ecuador al CERD (2006).

Keohane, Robert y Nye, Joseph, (1988) *Poder e Interdependencia*. Traducción al español de la obra en inglés (1977). Grupo Editor Latinoamericano.

Krasner, S. D. (1982). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization*, vol.36:2, pp.185-205.

Little, Richard (2001) "International regimes", en *The Globalization of world politics*, editado por Baylis , Jhon, Smith, Steve. Oxford

Ministerio de Coordinación de Patrimonio; Programa de desarrollo y diversidad cultural de Naciones Unidas, Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio, del gobierno de España, Secretaría de Pueblos, Movimientos sociales y Participación Ciudadana (2009) *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*. Quito

Naciones Unidas (2001) *Declaración de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Relacionadas de Intolerancia*.

Naciones Unidas. (2001) *Programa de Acción de la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Relacionadas de Intolerancia*.

Ocles, Alexandra (2006). *El Mundial y los afroamericanos*, 25 de junio, accesado en internet el 4 de abril 2007. Quito, Ecuador: Hoy, www.explored.com.ec

- Organizaciones Mundo Afro (2006). *Manual de los afrodescendientes en América Latina y el Caribe*. Mundo Afro – Unicef. Panamá
- Peters, B. G. (2003). “Institucionalismo internacional”. En: *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Rahier, Jean Muteba (2008) *El mundial de fútbol 2006 y la selección ecuatoriana, Discurso de alteridad en internet y en la prensa*. Revista “Discurso y Sociedad”, p. 610 ss. Miami
- Rivera, Freddy (2006) “Las aristas del racismo”, artículo. Flacso, Quito.
- Salomón, Mónica (2001). “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. En *revista Cidob d'afers internacionals*, 56, diciembre 2001-enero 2002., Barcelona
- Segato, Laura (2006) *Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales*, Universidad de Brasilia.
- Shue, H., *Basic Rights: Famine, Affluence and United States Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, 1983.
- SENPLADES (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional y Pluricultural*. Quito.
- SISPAE (2004) *Sistema de indicadores sociales del pueblo afroecuatoriano -SISPAE. Informe “Racismo y discriminación racial del pueblo ecuatoriano*. Secretaría Técnica del Frente Social – CODAE, Quito
- Smith, Steve (2001) *Aproximaciones reflectivistas y constructivistas en la teoría internacional*. En “The Globalization of world politics, editado por Baylis, Jhon, Smith, Steve. Oxford
- Von Hayek, Friederick (1979). *Derecho, legislación y libertad*, (“El espejismo de la justicia social”), Ed. Unión, Madrid
- Wade, Peter (1997). *Gente Negra, nación mestiza*. Ediciones Uniandes dinámicas de las identidades raciales en Colombia. Bogotá.
- Walsh, Catherine (2009) *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Universidad Simón Bolívar y Abya Yala, Quito.
- Whitten Norman (1992). *Pioneros Negros, La cultura afroecuatoriana del Ecuador y de Colombia*. Centro cultural afroecuatoriano. Quito.
- Young, O. R. (1980). International Regimes. Problems of Concept Formation. *World Politics*, vol. 32:2, pp. 331-356.