

POLÍTICAS SOCIALES

Políticas públicas para afrodescendientes

Marco institucional en el Brasil, Colombia,
el Ecuador y el Perú

Marta Rangel



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

POLÍTICAS SOCIALES

Políticas públicas para afrodescendientes

Marco institucional en el Brasil, Colombia,
el Ecuador y el Perú

Marta Rangel



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Marta Rangel, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social, Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado, Oficiales de Asuntos Sociales de esa misma División, en el marco del proyecto “Protección social universal” del programa Cambio Estructural para un Desarrollo Sostenible e Inclusivo en América Latina y el Caribe, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.4275

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01272

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Los afrodescendientes en las políticas públicas: marcos legales e institucionales	13
A. Antecedentes sobre la discriminación hacia los afrodescendientes	13
B. Marco legal internacional.....	17
C. Marco legal del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú	18
D. Instituciones y mecanismos coordinadores de las políticas para los afrodescendientes	20
1. Brasil.....	20
2. Colombia.....	22
3. Ecuador	25
4. Perú	26
E. Síntesis de las principales políticas dirigidas a los afrodescendientes	28
1. Prevención y acciones contra el racismo.....	29
2. Acciones afirmativas y valorativas	29
3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales	29
4. Participación en decisiones e inclusión en planes de desarrollo	30
II. Principales políticas desarrolladas en favor de los afrodescendientes	31
A. Brasil.....	31
1. Prevención y acciones contra el racismo.....	31
2. Acciones afirmativas y valorativas	32
3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales	35
4. Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo.....	35
B. Colombia.....	36
1. Prevención y acciones contra el racismo.....	36
2. Acciones afirmativas y valorativas	36
3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales	38

4.	Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo	38
C.	Ecuador	41
1.	Prevención y acciones contra el racismo.....	41
2.	Acciones afirmativas y valorativas	42
3.	Fortalecimiento de comunidades tradicionales	43
4.	Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo	44
D.	Perú	44
1.	Prevención y acciones contra el racismo.....	44
2.	Acciones afirmativas y valorativas	46
3.	Fortalecimiento de comunidades tradicionales	47
4.	Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo	47
III.	Comentarios finales	49
	Bibliografía	53
	Anexos	57
	Serie Políticas Sociales: números publicados	63
Cuadros		
Cuadro 1	Institucionalidad afrodescendiente en América Latina.....	9
Cuadro 2	Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, por año de ratificación	17
Recuadros		
Recuadro 1	Negociación colectiva e igualdad racial de género.....	34
Recuadro A.1	Informaciones básicas: el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú	58
Recuadro A.2	Marco legal nacional Brasil.....	59
Recuadro A.3	Marco legal nacional Colombia	60
Recuadro A.4	Marco legal nacional Ecuador	61
Recuadro A.5	Marco legal nacional Perú	62
Diagrama		
Diagrama 1	Organización del Viceministerio de la Interculturalidad.....	27

Resumen

En este documento se presentan los mecanismos gubernamentales de promoción de la igualdad racial en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú. Para ello se revisan los marcos legales nacionales e internacionales en los cuales se inscriben dichos mecanismos, sus misiones y objetivos. También se presentan las principales políticas desarrolladas por estas instituciones en relación con la lucha contra el racismo, las acciones afirmativas y valorativas, el fortalecimiento de las comunidades tradicionales y la participación en decisiones y la inclusión de los pueblos afrodescendientes en los planes de desarrollo.

A pesar de los avances registrados en los últimos años, se concluye que aún queda un largo recorrido para que las personas afrodescendientes puedan disfrutar de una vida libre de racismo y en igualdad de condiciones con todos los demás miembros de la sociedad. Para lograrlo es necesario seguir avanzando en el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales de promoción de la igualdad racial y en la implementación de políticas dirigidas a este segmento de la población en un trabajo mancomunado entre Estado e instituciones de la sociedad civil. El desafío es enorme, pero una región multirracial y multicultural tiene la obligación de garantizar a todas las personas, independiente de su condición étnica o del color de su piel, el cumplimiento de sus derechos y una existencia libre de racismo y desigualdad.

Introducción

La efervescente acción de los movimientos sociales en América Latina en la década de los noventa, incluyendo a los afrodescendientes, tuvo efecto en las políticas nacionales y contribuyó al impulso de políticas de reconocimiento de las diversidades culturales. Los países considerados en este estudio —el Brasil¹, Colombia, el Ecuador y el Perú— no fueron inmunes a este proceso y, hoy en día, presentan avances en el reconocimiento de los derechos de los afrodescendientes y de la necesidad de enfrentar las diversas manifestaciones de racismo y discriminación existentes en sus territorios. Dichos avances son fruto de la acción de los gobiernos, de movimientos y organizaciones sociales y de organismos internacionales que han trabajado en la lucha contra el racismo y la defensa de los derechos de las poblaciones afrodescendientes.

En ese contexto se han desarrollado diversas políticas públicas dirigidas a los afrodescendientes en la región y se ha hecho un esfuerzo considerable para aumentar su visibilidad en las estadísticas oficiales de los países, considerada una condición fundamental para la elaboración de políticas adecuadas y eficaces. Asimismo, se implementaron iniciativas para contabilizar a los afrodescendientes en los censos demográficos a través, por ejemplo, de la realización de los encuentros regionales Todos Contamos². Esfuerzos como estos incluyeron, por un lado, la adopción de categorías de identificación específicas para los afrodescendientes y, por otro, campañas para que las personas respondieran correctamente a las preguntas contenidas en las encuestas y censos (por ejemplo, la campaña “No deje su color pasar en blanco”, en el Brasil). El proceso de preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia³, realizado en Durban en 2001, fue otro factor que impulsó a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos en el sentido de atender las demandas de los pueblos afrodescendientes.

Después de la Conferencia de Durban hubo una gran movilización de la sociedad civil afrodescendiente para garantizar los derechos constitucionales de estos pueblos y para que tuvieran

¹ La parte relativa al Brasil de este documento fue elaborada por Luiz C. Barcelos, sociólogo con estudios de doctorado en la Universidad de Pittsburgh.

² En los dos encuentros *Todos Contamos, Grupos Étnicos en los Censos* (Cartagena de Indias, 2000) y *Los Censos y la Inclusión Social* (Lima, 2002), patrocinados por organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), participaron representantes de la mayoría de los países de la región, de organismos multilaterales y de organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo era discutir estrategias de promoción de la captación de la diversidad étnica y cultural en los censos de la región partiendo del análisis y revisión de las experiencias de cada país. En los encuentros se concluyó que los censos de población y vivienda eran instrumentos clave para la elaboración de políticas que consideran la dimensión étnico-racial y que estos grupos deberían tener la misma importancia que cualquier otra temática censal.

³ Véase [en línea] <http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/>.

visibilidad y reconocimiento en la sociedad. En ese contexto se verificó la adopción de legislaciones y la creación de organismos y mecanismos institucionales y de coordinación intersectorial para la inclusión y promoción de la igualdad racial. Sin embargo, como se verá en el presente estudio, estos avances no son lineales ni están exentos de posibles retrocesos.

El desarrollo de las políticas de promoción de la igualdad racial en la región es también fruto de la constatación, a partir de estudios, evidencias empíricas e indicadores oficiales, de que las políticas de carácter universal existentes en los países no habían sido capaces de incorporar adecuadamente a los afrodescendientes. La persistencia de mayores grados de pobreza entre grupos poseedores de determinados rasgos étnico-raciales y de la desigualdad entre estos grupos y los que no poseían tales características era, en muchos casos, inaceptable⁴. En este marco, ganan terreno los movimientos de la sociedad civil afrodescendiente que presionan por igualdad de derechos y muestran la necesidad de políticas específicas, incluidas las de discriminación positiva o de acción afirmativa.

Se instala entonces en la región un proceso de definición de marcos legales nacionales acordes al marco internacional de derechos y de construcción de institucionalidades propias para la lucha contra la discriminación, la exclusión, la desigualdad y el racismo. Esto da origen a un proceso de construcción de instituciones y de mecanismos encargados de los asuntos afrodescendientes o de fortalecimiento de los que ya existían, junto con el desarrollo de políticas específicas cuya orientación busca hacerse cargo simultáneamente de varios frentes: lucha contra la pobreza, igualdad de derechos para todos, promoción de la igualdad racial y lucha contra el racismo.

Actualmente, más de una docena de países de la región cuentan con alguna institución gubernamental dedicada a coordinar las políticas dirigidas a los afrodescendientes (véase el cuadro 1). La gran mayoría de ellos cuenta con un marco normativo y jurídico, habiendo sido creadas mediante leyes o decretos a partir del año 2000 con la intensificación del proceso de preparación de la III Conferencia Mundial contra el Racismo (Durban, 2001) y, posteriormente, para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por los gobiernos en el período post Durban.

Este conjunto de instituciones es muy heterogéneo y está sumido en un constante proceso de avances y retrocesos en términos de sus figuras jurídicas (ministerio, secretaría, consejo o departamento, entre otras), lo que ciertamente influye en su nivel jerárquico (y su poder) dentro del aparato público, y en la efectividad y sostenibilidad del trabajo desarrollado, corriendo el riesgo de volverse, en algunos casos, instituciones de carácter simbólico, sin peso político y recursos adecuados. La heterogeneidad de las instituciones también está marcada por la población a la cual atienden por mandato. Algunas están dedicadas exclusivamente a los afrodescendientes, mientras otras se ocupan también de otros segmentos poblacionales (indígenas y gitanos, por ejemplo). También es importante recordar que en algunos países existen, además de las instituciones nacionales, otras instancias de carácter subnacional.

⁴ Son bastante conocidas las desigualdades sufridas también por los pueblos indígenas y que no son objeto de este estudio. Para un análisis comparativo de los avances entre los países en el último decenio y de los retos pendientes para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas en la región, véase CEPAL, 2014.

Cuadro 1
Institucionalidad afrodescendiente en América Latina

País	Institucionalidad	Dependencia institucional	Instrumento legal	Año creación
Argentina	Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)	Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH	Ley N° 24.515	1995
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Comité contra el Racismo y toda Forma de Discriminación	Ministerio de Culturas	Decreto Supremo N° 29.894	2009
Brasil	Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos ^a	Es un ministerio autónomo	Ley N° 13.266	2016
Colombia	Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras	Ministerio del Interior y de Justicia	Ley N° 70	1993
	Dirección de Poblaciones (para todas las poblaciones, incluidas las “comunidades negras”)	Ministerio de Cultura	Decreto N° 4827	2008
Costa Rica	Comisión Nacional Afrocostarricense	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto Ejecutivo N° 36.465	2011
	Comisionado de la Presidencia de la República para asuntos relacionados con la Comunidad Afrocostarricense	Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo N° 38.835	2015
Ecuador	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano – CODAE (en proceso de transición a CONDAE)	Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo N° 244	2005
	Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano – CONDAE (en proceso de transición a los Consejos Nacionales para Igualdad)		Decreto Ejecutivo N° 279	2007
	Consejos Nacionales para la Igualdad (uno de ellos es el Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos (CODENPE))		RO N° 283	2014
Honduras	Dirección de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH) ^b	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	Decreto Ley N° 203	2010
México	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)	Secretaría de la Gobernación	Ley Federal	2003
Nicaragua	Comisión Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial	Ministerio de Relaciones Exteriores		2001
	Secretaría para Asuntos Indígenas y Afrodescendientes (SAIA)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto presidencial N° 21	2008
Panamá	Comisión Coordinadora de la Etnia Negra Panameña	Presidencia de la República	Ley N° 16	2002
	Comisión Especial para el establecimiento de una política gubernamental para la inclusión plena de la etnia negra panameña	Presidencia de la República	Decreto Ejecutivo N° 124	2005
	Consejo Nacional de la Etnia Negra (CONEN) Secretaría de la Etnia Negra	Ministerio de la Presidencia Ministerio de la Presidencia	Decreto Ejecutivo N° 116 Anteproyecto de Ley N° 214	2007 Presentado a Asamblea Nacional en 2015

Cuadro 1 (conclusión)

País	Institucionalidad	Dependencia institucional	Instrumento legal	Año creación
Perú	Dirección de Políticas para la Población Afroperuana	Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura ⁵	Ley N° 29.565	2010
Uruguay	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra Forma de Discriminación	Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura	Ley N° 17.817	2004
	Departamento de Mujeres Afrodescendientes	Ministerio de las Mujeres		2005
Venezuela (República Bolivariana de)	Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (INCODIR)	Ministerio del Poder Popular	Ley Orgánica contra la discriminación racial	2011

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de los respectivos países.

^a Antes, los temas relacionados con la población afrodescendiente eran responsabilidad de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR).

^b Sustituye la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH).

Justificación del estudio

Los datos de los que dispone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), permiten estimar que actualmente viven en la región más de 120 millones de personas afrodescendientes, lo que representaría alrededor de un cuarto de la población total. Los afrodescendientes están presentes en toda la región, con diferentes pesos relativos en la población total de los países. Sin embargo, en muchos países su existencia no está reconocida en las cartas magnas, ni contabilizada en los censos y encuestas nacionales.

Basándose en varios criterios, los países seleccionados para este estudio son **Brasil, Colombia, Ecuador y Perú**. En primer lugar, debe destacarse que se estima que, en conjunto, estos países concentran alrededor de 103 millones de afrodescendientes, la gran mayoría del total de 120 millones estimados para la región por la CEPAL. Por lo tanto, uno de los criterios fue la cantidad de personas afrodescendientes existentes en el país. En el caso del Brasil también se consideró el peso de los afrodescendientes en la población total pues, según el censo de 2010, ellos representaban un 50,7% de la población total⁶.

Otro criterio en la selección de los países fue el nivel de desarrollo institucional respecto a la lucha contra las desigualdades raciales y el racismo, además de la promoción de políticas volcadas a acotar las brechas étnicas y raciales. En este caso se destaca la institucionalidad de países como el Brasil, Colombia y el Ecuador, que han avanzado significativamente en los últimos años en la creación y fortalecimiento de mecanismos institucionales y de coordinación intersectorial que velan por la inclusión y promoción de la igualdad para los afrodescendientes. Finalmente, aunque cumple con esos dos criterios de manera parcial (gran cantidad de población afrodescendiente y significativo desarrollo de su institucionalidad), el Perú fue incluido en el estudio por los avances logrados en los años más recientes.

Respecto a algunos términos empleados en el documento, se debe destacar que la utilización del término **afrodescendiente** alude a personas y grupos diferenciados que, no obstante, tienen en común, como el propio nombre lo evidencia, el origen africano. En el caso del **Brasil** se refiere a la suma de personas que se autodeclaran como de color “preto” (negro) o “pardo” (mestizo⁷); en **Colombia**, a las

⁵ Absorbió las funciones del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) desactivado en 2010 bajo la reforma del gobierno de Alan García (2006–2011).

⁶ La encuesta de hogares de Brasil, la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio – PNAD 2014, registró un 52,6% de afrodescendientes en el país.

⁷ En el Brasil, el término “pardo” utilizado en las encuestas oficiales se refiere a las personas afrodescendientes con algún grado fenotípico de mestizaje de descendientes de africanos con cualquier otro grupo racial o étnico.

que se autoidentifican como raizal⁸, palenquero(a)⁹ y negro(a)¹⁰; en el **Ecuador**, a la suma de individuos afroecuatoriano(a)s /afrodescendientes, negros y mulatos; y, finalmente, en el caso del **Perú** a las personas que se autoidentifican como negro/mulato/zambo¹¹.

El **objetivo** de este estudio es contribuir al desarrollo de políticas destinadas a la promoción de la igualdad racial y la lucha contra el racismo en la región como parte de la propuesta general de la CEPAL de promoción de la igualdad y del desarrollo social inclusivo y sostenible; se busca lograr esto a través de la sistematización y análisis de políticas y mecanismos institucionales y de coordinación intersectorial para la inclusión y promoción de la igualdad racial que se han implementado en los países seleccionados en los últimos años. No se trata de una recolección exhaustiva de todas las iniciativas existentes en cada país estudiado sino que se ha considerado las más significativa y/o de mayor impacto para los pueblos afrodescendientes. Se espera obtener lecciones y buenas prácticas que puedan servir tanto al fortalecimiento de esas políticas e instituciones en estos países como a su diseño e implementación en otros países de la región.

Se trabaja básicamente con fuentes secundarias, lo que incluye estudios y diagnósticos producidos sobre el tema en los países del estudio y páginas web de los organismos de los gobiernos, además de informantes clave.

Por último, se debe señalar que las principales referencias del documento son el **Decenio Internacional para los Afrodescendientes**, definido por la resolución 68/237 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se celebrará desde el año 2015 hasta 2024; la **Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe**, celebrada en Lima en noviembre de 2015, especialmente en lo referido a la institucionalidad social y la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**.

Con relación al **Decenio Internacional para los Afrodescendientes**, se espera que, durante este periodo, los países fortalezcan e implementen sus marcos institucionales y jurídicos, promuevan el conocimiento y el respeto de las diversas culturas y contribuyan al desarrollo de los afrodescendientes. Para esto es fundamental que la institucionalidad en la administración pública, la sociedad civil y otros agentes se sumen a los afrodescendientes y adopten medidas que promuevan su plena inclusión y combatan el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia (Resolución 68/237 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

Respecto a la **Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe**, se puede decir que el documento presentado en dicha reunión (CEPAL, 2015) va en línea directa con otros estudios de la CEPAL, especialmente el Panorama Social 2015, que han señalado algunas dimensiones centrales para el análisis de la institucionalidad social en la región. Entre ellas, se destacan el marco jurídico-normativo internacional y nacional; la dimensión organizativa centrada en los mandatos, estructura y rango institucional de las entidades estatales dedicadas a alguna problemática específica; la dimensión técnico-operativa vinculada con las herramientas de gestión para implementar las políticas y, finalmente, la dimensión fiscal orientada a los recursos referidos a las diversas temáticas

⁸ Población que habita gran parte del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y que ha conservado su identidad cultural. Es un grupo étnico conformado por la interrelación de otros grupos que han habitado dicho territorio tales como los indígenas Miskitos, colonos ingleses, militares españoles y esclavos africanos. Su idioma es el *créole* y en el censo de 2005 sumaban 30.565 personas, lo que equivalía a alrededor del 57% de la población total de la región en la que se encuentran asentados (Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura de Colombia, s/f).

⁹ Esclavos fugados principalmente de Cartagena de Indias en el siglo XV. El aislamiento permitió mantener la mayoría de las tradiciones culturales africanas, como la lengua criolla (mezcla de español con lenguas africanas originarias, el palenquero). El palenque ha sido declarado por la UNESCO como Patrimonio Intangible de la Humanidad y es considerado el primer pueblo libre de América (Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura de Colombia, s/f).

¹⁰ Las personas **raizales** y **palenqueras** también se autodenominan *morenas*, *afrocaribeñas*, *boquilleras* y *negras*. Las personas negras que habitan la Bahía de Cartagena y las islas del Rosario y Barú se autodenominan *boquilleras*, *baruleras*, *bocachiqueras*, *loreras* y *tierrabomberas* (Mosquera y otros, 2009).

¹¹ Las y los afroperuanos se autoidentifican principalmente como 'negros, morenos, zambos (resultado del mestizaje entre negros y amerindios) o afroperuanos' de acuerdo a sus costumbres y antepasados. Si se divide a esta categoría en dos, hay una mayor autoidentificación como 'negro, zambo o moreno' que con 'afrodescendiente' y 'afroperuano'. Utilizando las características físicas, el fenotipo o la 'raza', la mitad de los afrodescendientes entrevistados se identifican como 'morenos' y, en menor medida, como 'negros'. El orgullo de ser 'negro, moreno o zambo' es casi unánime y confirma los estudios que indican la 'racialización' de la identidad afroperuana (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

sociales (CEPAL, 2015). En el presente estudio se explorarán sobre todo las primeras dimensiones, dado que la dimensión fiscal carece por ahora de información disponible.

Para finalizar, se debe destacar que la **Agenda 2030**, en su Objetivo 10, reconoce que el desarrollo sostenible exige no solo la reducción de las desigualdades al interior de los países sino que también entre ellos, además de abordar explícitamente el tema de la igualdad étnica y racial.

“En la Agenda 2030, la reducción de la pobreza se vincula a la protección social, a la garantía del derecho a servicios básicos, a la mitigación de riesgos asociados a eventos catastróficos y climáticos extremos, y a la posibilidad de acceso al empleo y al trabajo decente, y se pone un énfasis explícito en las personas que están sobre representadas en las situaciones de discriminación, carencia, privación de derechos o vulnerabilidad, como es el caso de los niños y las niñas, las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes” (CEPAL, 2015, pág. 13)¹².

¹² “El Objetivo 10 representa un llamado a considerar que los países de la región aún tienen margen para actuar tanto en lo concerniente a políticas laborales y de protección social, que signifiquen avanzar en materia de impacto distributivo y acceso a bienes y servicios sociales de calidad, como en lo relativo a las reformas fiscales en favor de mayor igualdad, que permitan una mejor redistribución de ingresos. También llama a examinar el margen de acción existente en los países en materia de la inclusión y la no discriminación en todas sus manifestaciones” (CEPAL, 2015, pág. 170).

I. Los afrodescendientes en las políticas públicas: marcos legales e institucionales

Este capítulo examinará algunos antecedentes sobre la discriminación hacia los afrodescendientes, el marco legal internacional y de derechos para estos pueblos y las legislaciones nacionales de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú.

A. Antecedentes sobre la discriminación hacia los afrodescendientes

En el **Brasil**, los esfuerzos para combatir la exclusión de los afrodescendientes se basan en dos elementos principales: por un lado, la deconstrucción del mito de la *democracia racial* y, por otro, la creación de legislación que criminaliza el racismo, así como la formulación y ejecución de políticas públicas de promoción de la igualdad racial. El mito de la democracia racial se apoya en la representación de la esclavitud en el Brasil como un sistema “blando” e “integrador”, cuya supuesta realidad podría ser comprobada por la existencia del mestizaje. Sin embargo, al mismo tiempo que se destacaba la existencia de una democracia racial, en el país se implementaban esfuerzos por “blanquear” la población a través de políticas de estímulo a la entrada de inmigrantes europeos (para más detalles ver Silva, 1998). En este sentido, importa recordar que en el Brasil no solo no ocurrió el blanqueamiento de la población esperado por parte de estudiosos y de la élite otrora dominante, sino que, actualmente, más del 50% de la población brasileña, o sea, la mayoría, se autoidentifica como “preto” (negro) o “pardo” (mestizo).

Esta mayoría de afrodescendientes en el Brasil es resultado tanto de la dinámica demográfica como de las nuevas configuraciones políticas que estimularon una mayor autoidentificación como “preto” o “pardo” (afrodescendientes) en censos y encuestas. En ese sentido, importa destacar que el organismo gubernamental responsable de los censos y encuestas tiene una sólida tradición de recolectar información a partir de la clasificación racial o de color, siempre sobre la base de la autoidentificación y de que han habido muy pocos cambios en las categorías utilizadas (ver IBGE, 2011). Gracias a la abundancia de datos, los organismos de estudio y planificación gubernamentales, además de los académicos, pudieron documentar desigualdades raciales en muchas dimensiones de la vida social,

consolidando un campo de estudio que demanda cada vez más la ampliación de investigaciones que consideren la comparación entre los diferentes segmentos raciales de la población.

Apoyadas en la evidencia de los niveles de desigualdad de los afrodescendientes en comparación con el grupo blanco de la población, las organizaciones de la sociedad civil fortalecieron la denuncia del mito de la democracia racial, utilizando, sobre todo, estrategias que buscaban visibilizar la profundidad y persistencia del racismo y la contribución de los afrodescendientes a la sociedad brasileña. Es necesario reconocer que fueron las organizaciones de la sociedad civil quienes dieron los primeros pasos para construir acciones de fomento de la inserción de los afrodescendientes. Así, en 1992 fue creado en Salvador, Bahía, el “Instituto Steve Biko” (Nascimento, 2012) y en Río de Janeiro, al año siguiente, los “Cursos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes”, ambas iniciativas educativas volcadas a preparar estudiantes afrodescendientes para el ingreso en la enseñanza superior, consiguiendo becas para afrodescendientes en universidades católicas (Guimarães, 2013). De manera parecida, el “Proyecto Generación XXI” en 1999, en São Paulo, seleccionó a 21 jóvenes afrodescendientes para recibir los aportes necesarios para sus estudios e iniciar su vida profesional (Silva, 2003).

También pueden señalarse los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil y de activistas que lograron obtener posiciones en organismos municipales o provinciales. Uno de los ejemplos es el “Proyecto Zumbi de Palmares”, iniciativa de valorización de la cultura negra en escuelas de enseñanza básica en la ciudad de Río de Janeiro (Ferreira, 1987). A esas iniciativas se suman los esfuerzos en el ámbito legislativo; por ejemplo, el diputado Abdias do Nascimento presentó el Proyecto de Ley N° 1.332/1983 que proponía acción directa del Estado en beneficio de la población afrodescendiente. La misma idea aparece en la “Marcha Zumbi de Palmares” de 1996¹³ y en la “Marcha de las mujeres negras”¹⁴ del 18 de noviembre de 2015. Ambas movilizaciones pedían el fin del racismo y de la desigualdad racial.

Existen en el Brasil profundas desigualdades raciales que se expresan en las estadísticas oficiales. Por ejemplo, según la encuesta nacional de hogares brasileña (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD) en 2013 un 55% de la población entre 18 y 24 años estaba matriculada en una universidad. Sin embargo, esa matrícula alcanzaba un 45,5% entre las personas afrodescendientes y un 71,4% entre las personas blancas. A pesar de los avances y de la implementación de políticas de acción afirmativa en los últimos años en el país, el porcentaje de negros en esa fecha en la universidad todavía era menor que el de blancos casi diez años antes (47,2% en 2004).

Respecto a las tasas de desempleo, en el año 2012, cuando se distingue por grupos de edad, se observan desigualdades en prácticamente todos. Por ejemplo, el desempleo para los afrodescendientes de 16 a 21 años alcanzaba un 18,5% mientras que para los blancos era un 15,4%; para el grupo de 30 a 44 años de edad era un 5,1% para los afrodescendientes y un 3,7% para los blancos (IPEA, 2014). Con relación a la brecha salarial según el color o la raza, la PNAD 2013 arrojó que los ingresos de los afrodescendientes eran un 42,6% menor que el de las personas blancas.

Frente a realidades como estas la sociedad civil presiona al Estado y se genera un diálogo dentro de los marcos legales para avanzar en políticas públicas que cierren brechas como las ya mencionadas. Ese conjunto de factores pueden traducirse en la formulación de Ribeiro cuando plantea:

¹³ “Es deber del Estado Democrático de Derecho realizar esfuerzos para crear las condiciones efectivas que permitan a todos disfrutar de igualdad de oportunidades, garantizando la eliminación de cualquier discriminación directa (...). No es suficiente, repetimos, solamente no practicar discriminación: se necesitan medidas eficaces de promoción de la igualdad de oportunidades y respeto a la diferencia” (Documento da Marcha Zumbi de los Palmares, 1996, pág. 23, traducción libre).

¹⁴ “(...) nosotras, las Mujeres Negras, estamos en marcha para exigir el fin del racismo y de la violencia que se manifiestan en el genocidio de los jóvenes negros; en la salud, porque la mortalidad materna entre las mujeres negras está relacionada con la dificultad de acceso a tales servicios, a la baja calidad de atención junto con la falta de acciones y de capacitación de los profesionales de salud dirigidos especialmente a los riesgos que enfrentan las mujeres negras; en la seguridad pública, cuyos profesionales deciden quiénes deben morir mediante la omisión del Estado y de la sociedad para con nuestras vidas negras” (traducción libre del documento oficial de la marcha).

En la actualidad, los desafíos son muchos, y como estrategia de superación [se destaca] la importancia del fortalecimiento de las formas de participación y de representación del poder y de perfeccionamiento de las políticas de igualdad, elevándolas a una política de Estado (Ribeiro, 2014, pág. 302, traducción libre).

Con relación a **Colombia**, los desafíos relativos a la inserción de las personas negras en una nación pluriétnica y multicultural se caracteriza por los siguientes factores de acuerdo a Mosquera y otros (2011): i) problemas de visibilización de su verdadero peso demográfico en las estadísticas censales; ii) escasez de escenarios para alcanzar la igualdad de oportunidades; iii) marginación económica estructural e imposición de un modelo de desarrollo hegemónico; iv) subrepresentación en varios mercados laborales y v) discriminación en la inversión pública estatal para los territorios de los pueblos afrocolombianos, raizales y palenqueros.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a pesar del reconocimiento de derechos consagrados en la Constitución de Colombia, “las minorías étnicas siguen padeciendo las consecuencias de la discriminación racial y la intolerancia”. De igual manera, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado preocupación por la insuficiente representación política de las comunidades afrocolombianas e indígenas, la segregación racial, la pobreza extrema y la marginación social vivida por estos pueblos (Mosquera y otros, 2009).

En cuanto a informaciones cuantitativas sobre la desigualdad, según el censo 2005 había en Colombia un total de 4.311.757 afrodescendientes, que representaban el 10,4% de la población total del país¹⁵ y de los cuales alrededor de un cuarto vivía en zonas rurales. La desigualdad de oportunidades experimentada por ellos respecto del resto de la población puede constatarse mediante varios indicadores; por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil de niños afrodescendientes era casi el doble que el total nacional; la esperanza de vida de los hombres afrodescendientes era de 64,6 años contra 70,3 años de la población total. La pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (NBI) mostraba que un 41,8% de los hogares afrodescendientes la padecían contra un 29,9% de los no afrodescendientes. Respecto a la educación, solo un 12,2% de los afrocolombianos había alcanzado la educación superior, a diferencia del 18,5% de quienes no tenían esta adscripción étnica (Mosquera y otros, 2009).

Los principales ejes problemáticos de la situación de los afrodescendientes en Colombia destacados por la OEA son: i) la baja productividad y competitividad de las actividades productivas; ii) los bajos niveles de escolaridad debido a dificultades de acceso, permanencia y calidad del ciclo educativo, lo que dificulta la superación de la pobreza; iii) la fragmentación del tejido social en función del desplazamiento forzado; iv) políticas, planes, programas, proyectos y normas insuficientes o que no se implementan de manera adecuada y v) las prácticas sociales de discriminación racial (OEA, 2011).

En el caso del **Ecuador**, el censo de 2010 muestra que de los casi 15 millones de habitantes, alrededor de 14,5% se autoidentificó como afrodescendiente (7,4% como montubios y 7,2% como afroecuatorianos). Una pequeña muestra de la situación de desigualdad de oportunidades vivida por este grupo puede ser observada con relación a la educación superior: en tanto el 24,7% de los blancos tiene un título universitario, solo el 6,7% de los afroecuatorianos(as) se encuentra en la misma situación (Antón, 2013).

Entre los múltiples problemas de los afrodescendientes en el Ecuador y que deben ser enfrentados mediante políticas, Antón (2014) menciona los siguientes: i) aislamiento en la selva amazónica; ii) falta de protección de los territorios ancestrales; iii) falta de programas culturalmente pertinentes; iv) falta de medidas para garantizar acceso a la educación superior; v) necesidad de mejores medidas para combatir el desempleo y el subempleo; vi) implementación de las circunscripciones territoriales y los Consejos Nacionales para la Igualdad; vii) creación de juzgados de discriminación racial; y, finalmente, viii) la garantía a consulta previa, entre otras medidas.

¹⁵ Existen datos sobre afrodescendientes en el censo de 2005 y en las encuestas de hogares de 2006 y 2007, pero dado que estas últimas no están disponibles en línea, sólo se recogió información del censo para ilustrar sobre las brechas entre la población afrodescendiente y el resto.

Finalmente, respecto al **Perú**, los afrodescendientes sufren un proceso de invisibilización que puede observarse en hechos tales como no haber sido considerados de manera sistemática en las estadísticas del país o no ser reconocidos en la carta magna¹⁶. Tal realidad es fruto, entre otras cosas, de la debilidad de la sociedad civil afroperuana y de su escasa presencia en la escena política nacional pues, a pesar del aumento de la fuerza de su movimiento a partir de los años noventa, aún no llegan a tener influencia suficiente para definir y negociar una agenda al interior del Estado peruano (Valdivia, 2013).

En cuanto a la situación socioeconómica de los afrodescendientes en el Perú, el Estudio Especializado sobre Población Afroperuana (EEPA)¹⁷ de 2014 reveló que el **hacinamiento** y las **condiciones de la vivienda** eran los indicadores donde la desigualdad racial era más evidente en el Perú¹⁸. Con relación a la **educación superior**, entre los años 2004 y 2014 hubo un pequeño incremento en el acceso de jóvenes afroperuanos con edades entre 18 y 26 años (de 26% a 33%); no obstante, están en franca desventaja respecto al promedio nacional (43%)¹⁹.

Las condiciones laborales que enfrentan las personas afroperuanas serían más difíciles que para el conjunto de la población. Por ejemplo, en 2014 el porcentaje de afroperuanos con **empleos** no calificados, aunque disminuyó, era 10 puntos porcentuales superior al promedio nacional (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

Con respecto a las **prácticas discriminatorias**, el 43% de las personas encuestadas decía haber presenciado alguna situación de discriminación o maltrato hacia afrodescendientes, siendo la 'raza' o el color de piel el principal motivo en 31% de los casos²⁰. Se consideraba que la discriminación era más común en la calle y en el transporte público, seguido por la postulación a empleos, los centros de estudio y los espacios familiares y de amigos (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

En relación con la **salud**, las enfermedades crónicas (hipertensión arterial, colesterol, diabetes y cardiopatías²¹) afectaban a casi la mitad de las personas afroperuanas. Finalmente, la mayoría de las personas afroperuanas señalaron que la falta de oportunidades educativas era la principal causa de pobreza, seguida por la falta de trabajo y de buenos empleos. Mientras tanto, más del 90% de las personas entrevistadas espera que la situación de sus hijos sea mejor que la suya (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

¹⁶ El año 2010, el Ministerio de Salud peruano inició una experiencia piloto de inclusión de datos sobre la pertenencia étnica en los registros administrativos y, paralelamente, surgieron estudios e investigaciones dedicados a temas de pobreza y exclusión social que propiciaron el desarrollo de encuestas sobre etnia/raza en el Perú. Los afrodescendientes habían sido considerados en los censos nacionales por última vez en 1940 y fue solo a partir del año 2000 que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) incorporó una pregunta de autoidentificación étnica en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) y en 2004 incluyó un módulo específico para un estudio sobre afroperuanos. Posteriormente, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) de los años 2006 y 2007 agregó un módulo sobre lengua de ancestros y marcadores étnicos (vestimenta y vínculo con la comunidad de origen). Sin embargo, no hubo una discusión sobre cómo medir la dimensión étnico/racial o qué criterios utilizar en las mediciones (Valdivia, 2011).

¹⁷ En el estudio se utilizaron mapas geoétnicos elaborados por el Ministerio de Cultura y se trabajó en los centros con mayor densidad de población afrodescendiente. El INEI procesó los datos del Registro de Viviendas y realizó un muestreo probabilístico, estratificado e independiente en cada estrato de interés. Los estratos considerados fueron: i) área metropolitana (Lima y Callao); ii) grandes ciudades; iii) resto urbano y iv) rural. La muestra es representativa del marco muestral obtenido en el Registro de Viviendas pero no lo es a una escala nacional. La recolección de información de 3.101 hogares se llevó a cabo entre enero y febrero de 2014 (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014). Lamentablemente, este estudio no hace alusión a la población no afroperuana.

¹⁸ Hubo un aumento de la cantidad de hogares afrodescendientes que ocupan viviendas de materiales inadecuados: desde un 5% en 2004 hasta un 8% en 2014 a nivel nacional, siendo que en la Costa Sur el deterioro del indicador fue mayor, de un 4% a un 18% (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

¹⁹ Asimismo, la brecha entre la expectativa que tienen los padres de que sus hijos alcancen el nivel superior universitario y el porcentaje real de afroperuanos que lo alcanzan, es muy grande (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

²⁰ En Lima y en las zonas urbanas, áreas donde más se discriminaba en el país, la situación era más común: 54,6% y 48,3%, respectivamente. El 58% de las personas encuestadas consideraba la discriminación racial como causa de la pobreza de la población afroperuana (GRADE/Ministerio de Cultura, 2014).

²¹ Todas estas enfermedades tiene mayor incidencia en Lima, en zonas urbanas y entre las mujeres.

B. Marco legal internacional

Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos definen un marco fundamental y sirven de apoyo en la defensa de los derechos de los pueblos afrodescendientes. Por esto es importante destacar que todos los países del estudio han ratificado los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos; sin embargo, la fecha en que dicha ratificación ocurrió es muy variable (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos
en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, por año de ratificación

Instrumentos internacionales	Brasil	Colombia	Ecuador	Perú
Convenio N° 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958	1965	1969	1962	1970
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) de 1965	1968	1981	1966	1971
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966	1992	1969	1969	1978
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966	1992	1969	1969	1978
Convención Internacional sobre la represión y el castigo del crimen de Apartheid de 1973	–	1988	1975	1978
Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989	2002	1991	1998	1994
Instrumentos regionales				
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969	1992	1973	1977	1978
Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002)	–	2002	2002	2002

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información revisada [en línea] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en, <http://www.iwgia.org/derechos-humanos/procesos-internacionales/oit/paises-que-ratificaron-el-169>, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

Un análisis más detallado del cuadro permite observar que el **Brasil** es el país que más se ha demorado en ratificar los tratados analizados, excepto por la ICERD, ratificada tres años después de su adopción. Ha tardado, por ejemplo, 26 años en ratificar el PIDESC y llama la atención que no haya firmado la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (CIRCCA) (1973), cuando todos los demás países sí lo han hecho. **Colombia** se ha demorado menos que el Brasil para ratificar la mayoría de los instrumentos, excepto la ICERD (16 años después), la CIRCCA (15 años después) y el Convenio N° 111 de la OIT (4 años después). Por su parte, el **Ecuador** ha sido el país que menos ha tardado en ratificar los tratados, entre uno y cuatro años, excepto el Convenio N° 169 (nueve años) y la CADH (ocho años) que han sido ratificados en plazos significativamente mayores. Finalmente, el **Perú** se ha demorado más en ratificar los pactos PIDCP, PIDESC y Convenio N° 111 de la OIT (12 años) y la ICERD (nueve años) y menos en los demás instrumentos (entre cinco y seis años).

Otro punto interesante de observar es la relación entre el año de promulgación de las constituciones actualmente vigentes en los países del estudio y el año de ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos analizados. La carta constitucional más reciente es la del Ecuador (2008); las demás son de fines de los años ochenta y comienzos de la década de los noventa (Brasil, 1988; Colombia, 1991 y Perú, 1993). Teniendo en cuenta estos marcos temporales, la gran mayoría de los instrumentos internacionales fueron ratificados antes de las respectivas constituciones, excepto en el caso del Brasil. Este país ratificó todos los tratados después de su Constitución, con excepción del Convenio N° 111 de la OIT (23 años antes) y de la ICERD (20 años antes). El Perú y Colombia ratificaron el Convenio N° 169 en el mismo año o al siguiente de sus constituciones. En todo caso se debe destacar que la Constitución brasileña es la más antigua de todas.

Se puede concluir que el proceso de ratificación de los instrumentos internacionales es bastante anterior a los procesos constitucionales recientes de estos países, excepto en el caso del Brasil cuya ratificación de la mayoría de los instrumentos es posterior. En el Ecuador las ratificaciones llegan incluso a ser entre 10 (Convenio N° 169) y 42 años (ICERD) antes de la promulgación de su constitución actual.

Finalmente, se debe destacar que los países andinos (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela) son signatarios de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002) que considera explícitamente los derechos de los afrodescendientes.

C. Marco legal del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú

Como se destacó anteriormente, los países del estudio han ratificado los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Incluso considerando que los avances alcanzados en los países del estudio son fruto de los movimientos sociales y de la sociedad civil organizada, importa destacar que los instrumentos internacionales son referencia para los marcos legales nacionales, el actuar de los Estados y la exigibilidad de los derechos.

Con relación a las **constituciones** de los países en estudio, se puede decir que la Constitución de 1988 del **Brasil**, conocida como la Constitución Ciudadana, contempla el reconocimiento implícito de sujetos colectivos de derecho (Gomes, 1999). Esto implica la aceptación de principios que más tarde sirvieron de base para la construcción de las políticas de acciones afirmativas. Asimismo, establece en su Art. 5º, XLII que: “La práctica de racismo constituye crimen sin fianza e imprescriptible, sujeto a pena de reclusión, según la ley”.

Además, establece en el Art. 68 de las Disposiciones Transitorias que: “A los descendientes de las comunidades de los quilombos²² que están ocupando sus tierras está reconocida la propiedad definitiva, debiendo el Estado emitirles los títulos respectivos”.

Esta última disposición fue regulada en 2013 mediante el Decreto N° 4.887 del 20 noviembre de 2013 y, además, amparó el Programa Brasil Quilombola²³, que será analizado con más detalle más adelante.

En **Colombia**, la Carta Magna de 1991 confiere fuerza jurídica a los instrumentos internacionales de derechos humanos, pues estos prevalecen en el orden interno y la constitución es interpretada según los tratados internacionales ratificados. Esta abrió el camino al reconocimiento de Colombia como nación pluriétnica y multicultural, lo que impulsó progresos legales en favor de las minorías indígenas, afrocolombianas, raizales y gitanas (Anton, s/f).

Respecto a la Constitución del **Ecuador** de 2008, esta reconoce los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias²⁴ y al Estado como intercultural y plurinacional. Asimismo, establece las acciones afirmativas y derechos a la igualdad formal y material, a la no discriminación y el derecho a la identidad personal y colectiva (nacionalidad, manifestaciones espirituales, culturales, políticas y sociales). Adicionalmente, prohíbe la esclavitud, la explotación, el tráfico y la trata de seres humanos e instituye los Consejos Nacionales para la Igualdad, órganos

²² Se refiere a las comunidades formadas por esclavos que huían de la esclavitud. En español se llama “cimarrones” a los esclavos fugitivos que vivían en libertad en rincones apartados de las ciudades o en el campo, los que también eran denominados palenques.

²³ A lo largo del presente estudio, se utiliza este término en el sentido que es comúnmente empleado en la literatura brasileña, o sea, de personas residentes en comunidades descendientes de los quilombos (cimarrones).

²⁴ Según el sitio web del Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC), “el montubio es el resultado de un complejo proceso histórico de adaptación y transformación étnica, interregional y sociocultural que se dio en el litoral donde se fusionaron indios, blancos y negros; de esta fusión provenimos los montubios, con cultura, identidad propia y particular realidad, que nos diferencia de mestizos y campesinos de la sierra y otros pueblos del país”. De esta forma, el montubio parece reinventar su historia mencionando que “somos un pueblo de una cultura bicentenaria” enfatizando la importancia del proceso de su movimiento como “20 años de lucha popular...10 años de la gestión institucional”. El pueblo montubio cuenta con alrededor de 1.500 comunidades. Ver más información [en línea] <http://codepmoc.gob.ec/?p=2072>.

responsables de asegurar la vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales y que están conformados por representantes de la sociedad civil y del Estado (Antón, s/f).

Finalmente, la Constitución del **Perú** de 1993 reconoce la identidad cultural de las “comunidades campesinas y nativas”, pero no la de las comunidades “negras” o afroperuanas, que no son siquiera mencionadas en la Carta Magna. No obstante, la constitución registra que nadie debe ser discriminado por motivo de raza, consagra el derecho a la identidad étnica y cultural y otorga al Estado el rol de protección de la pluralidad étnica y cultural del país. Lo que podría explicar esta situación es que los afroperuanos no son vistos ni por la sociedad ni por el Estado como agentes culturales, sino que serían percibidos como distintos solo por el color de la piel y no por características culturales distintas (Valdivia, 2013).

Con relación a las **legislaciones nacionales**, entre las leyes recientes del **Brasil** se destaca el **Estatuto de la Igualdad Racial** (Ley N° 12.288/2010), que cubre prácticamente todas las dimensiones de la vida social tales como salud, educación, cultura, libertad de cultos religiosos, acceso a la tierra y orienta medidas de promoción de la igualdad para las personas afrodescendientes. Sin embargo, pese a su importancia como marco legal para todas las acciones gubernamentales, según Augusto y otros (2011), su redacción final quedó bastante moderada en comparación con la versión original presentada en el parlamento.

Así, se puede afirmar que el Estatuto de la Igualdad Racial no impone ninguna obligación directa, sino que autoriza la adopción de medidas que quedan pendientes de otras disposiciones legales. En tal sentido, en 2012 la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPIIR) informó que solamente el 18% de los artículos del Estatuto necesitaban reglamentación y sugería treinta y cuatro estrategias para su implementación (SEPIIR, 2012). Para cubrir los artículos que requerían reglamentación, el Decreto N° 8.136/2013 creó el Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR), que organiza la adhesión voluntaria de los gobiernos provinciales y municipales al sistema. Un par de años después, en 2015, un informe de la SEPIIR identificó 27 organismos estatales (provinciales) y 169 organismos municipales de promoción de la igualdad racial (SEPIIR, 2015).

Es relevante destacar que, aun cuando no se mencione específicamente a los afrodescendientes, algunas leyes tienen gran impacto sobre ellos y, de hecho, organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil han aunado esfuerzos para su aprobación. Ese es, sin duda, el caso de la legislación sobre derechos de los trabajadores domésticos (Enmienda Constitucional N° 72/2013, Ley Complementar 150/2015) por su relevancia para las mujeres negras que están sobrerrepresentadas en esta ocupación²⁵.

En **Colombia** se debe destacar la **Ley N° 70** de 1993, también conocida como **Ley de comunidades negras**, que es considerada la principal y más importante herramienta para la protección de los derechos de los afrodescendientes en el país. A partir de ella han surgido varios instrumentos legales que han ido regulando los derechos de los pueblos afrodescendientes. Dicha ley reconoce oficialmente a los afrodescendientes, otorga derechos a la propiedad colectiva, establece mecanismos para la protección de su cultura y ofrece garantías para que puedan disfrutar de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad. La legislación y las políticas aplicadas apuntan al establecimiento de los marcos legales necesarios para la concreción de un país pluriétnico y multicultural, tal como está definido en la Constitución (Antón, s/f).

En el **Ecuador**, la **Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad**²⁶, aprobada el año 2014, adquiere cada vez mayor importancia. Esta ley crea los Consejos Nacionales para la Igualdad, que son: Género, Intergeneracional, Pueblos y Nacionalidades, Discapacidades y Movilidad Humana. Dichos consejos están conformados por diez consejeras y consejeros, cada uno con su respectivo suplente, representantes del Estado y de la sociedad civil y son presididos por un representante del

²⁵ Un estudio de la OIT, con datos de 2009, constató que el Brasil tiene la mayor cantidad de trabajadores en empleos domésticos del mundo, con 7,2 millones de personas en esa ocupación, de las cuales 6,7 millones son mujeres (ILO, 2013). Además, un estudio del DIEESE mostró que en el año 2011 las mujeres afrodescendientes representaban un 61% de todas las mujeres que trabajan en el empleo doméstico (ver DIESSE, 2013).

²⁶ Esta ley deroga la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas de Ecuador, la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos.

Presidente de la República. Para seleccionar a los representantes de la sociedad civil, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social debe realizar un concurso público de méritos. El objetivo último de la ley es implementar políticas que garanticen la igualdad entre personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, además de erradicar prácticas discriminatorias (Antón, s/f).

Por último, si bien el **Perú** tiene una gran diversidad étnica y cultural, es el que presenta, entre los países de este estudio, los menores logros institucionales en materia de reconocimiento y garantía de los derechos de los afroperuanos y de lucha contra el racismo. Como se vio anteriormente, esto no significa que no se hayan adoptado medidas legales orientadas a eliminar la discriminación y promover la igualdad entre las personas, ni que no se hayan ratificado varios instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos que se relacionan con la protección de los derechos colectivos e individuales de los afroperuanos y la lucha contra la discriminación racial.

Sin embargo, en el último par de años parece quererse recuperar el tiempo perdido y, en este marco, se debe destacar el **Decreto Supremo N° 004** de 2015 que declara de interés nacional y atención prioritaria el pleno disfrute de los derechos fundamentales por parte de las personas afroperuanas con el objeto de fortalecer su desarrollo e inclusión durante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Así, todos los sectores y niveles gubernamentales deberán formular e implementar programas, proyectos y acciones encaminadas a alcanzar el fortalecimiento de los derechos fundamentales de las personas afroperuanas, con una visión de inclusión social y la participación plena de estas personas en todos los aspectos de la sociedad peruana.

D. Instituciones y mecanismos coordinadores de las políticas para los afrodescendientes

En los últimos años el activismo afrodescendiente no se restringió solo a luchar contra el racismo, sino también a luchar por el establecimiento de mecanismos e instrumentos gubernamentales de promoción de la igualdad racial. En este sentido, la institucionalización de tales mecanismos se convierte en una meta política y en un tema organizador de políticas públicas.

En este apartado se revisan, para cada uno de los países seleccionados, las principales instituciones y mecanismos que se ocupan de promover y coordinar las acciones destinadas a combatir la discriminación y a promover la igualdad racial, acciones que contribuyen a mejorar la situación de los pueblos afrodescendientes. Esto incluye el contexto de creación de dichas instituciones, su funcionamiento, la identificación de los organismos con los cuales se relaciona y si cuenta con instancias de participación ciudadana.

En general, se pudo observar que las instituciones de los países seleccionados presentan funciones muy similares pero, a la vez, guardan diferencias importantes en cuanto a varios aspectos como, por ejemplo, los segmentos de la población en los cuales se enfoca, el ámbito o alcance de las políticas que desarrollan, además de su poder real al interior del aparato estatal.

A continuación se presentarán las principales instituciones del Estado encargadas de coordinar los temas relacionados con los afrodescendientes a nivel nacional en cada uno de los países seleccionados para este estudio.

1. Brasil

En el Brasil, la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) fue creada en 2003, al inicio del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como órgano de la estructura de la Presidencia de la República responsable por las políticas destinadas a los afrodescendientes²⁷. No

²⁷ La SEPPIR fue creada en 2003 con el nombre de Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (Ley N° 10.678/2003). Posteriormente, la Ley N° 11.639/2008 transformó el cargo de Secretario Especial en Ministro de Estado Jefe de la SEPPIR. En 2011, la Ley N° 12.462/2011 reorganizó la estructura de la Presidencia da República pasando el órgano a denominarse Secretaria de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial.

obstante, una reforma política y administrativa realizada en octubre de 2015 reunió en un mismo ministerio a la SEPPPIR, la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ) y la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), dando origen al **Ministerio de las Mujeres, de la Igualdad Racial, de la Juventud y de los Derechos Humanos** (creado por la Ley N° 13.266 de 5 de abril de 2016). Se debe destacar que todavía no es posible evaluar el impacto de tales cambios en las políticas de promoción de la igualdad racial.

Hasta la realización del mencionado cambio, la SEPPPIR estaba conformada por el Gabinete del Ministro (Secretaría Ejecutiva, Oidoría Nacional de Igualdad Racial, Asesoría de Comunicación, Asesoría Internacional, Asesoría Parlamentaria, Asesoría de Asuntos Federativos); la Secretaría de Políticas de Acciones Afirmativas; la Secretaría de Políticas para Comunidades Tradicionales y la Secretaría de Planificación y el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial. Con relación a los recursos humanos, la SEPPPIR contaba con alrededor de 100 funcionarios.

Cualquier evaluación tras poco más de una década de existencia de la SEPPPIR no puede subestimar su importancia como arreglo institucional, aunque la mirada sobre su impacto efectivo en las políticas públicas y sobre todo en los indicadores socioeconómicos de la población afrodescendiente, puede revelar lo mucho que queda por hacer. Más allá de su incidencia directa, la SEPPPIR representó un ejercicio innovador en el ámbito del gobierno federal en la arena de las políticas públicas. Ribeiro (2014) destaca que las acciones de la SEPPPIR estaban orientadas por los principios de transversalidad (entendida como la “incorporación de los valores de equidad étnico-racial a las iniciativas del Estado”), de descentralización (entendida como “forma de relación efectiva del gobierno federal con los departamentos y municipios través de la inserción de la igualdad racial en el sistema federativo”) y de gestión democrática (entendida como “formulación conjunta entre gobierno y sociedad civil, del monitoreo de la ejecución y control social de las políticas”) (ver Ribeiro, 2014, pp. 245-248). No por casualidad, la existencia de la SEPPPIR provocó la creación de espacios institucionales similares en diversos ministerios tales como educación, salud, trabajo y otros.

De estos esfuerzos resultaron diversas iniciativas que buscaban operar el principio de la transversalidad, además de alcanzar un público más amplio. Así, en el Ministerio de Educación una oficina para los temas afrodescendientes elaboró, entre otras iniciativas, dos cursos en línea “Gestión de políticas públicas en género y raza”, destinado a gestores de las esferas de gobierno y “Género y diversidad en la escuela”, destinado a complementar la formación continua de profesores en los temas de igualdad racial. Creados en 2012 los cursos ofrecieron 4.010 y 10.422 cupos hasta 2015, respectivamente (SEPPPIR, 2014, pág. 47).

En el ámbito del Ministerio del Trabajo se generó la Agenda del Trabajo Decente que tuvo como mecanismo central la formación, en 2009, del Comité Ejecutivo Interministerial de la Agenda del Trabajo Decente (de la cual formó parte la SEPPPIR) y generó el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente, elaborado en 2010 además de la realización, en 2012, de la I Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente, que involucró, en sus diversas etapas, a más de 20 mil personas y puede ser considerada como el más amplio proceso de diálogo social en torno al tema. Abramo (2015) propone una detallada reconstrucción de todo el proceso, empezando por la propia definición del concepto de trabajo decente, consensuada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reiteró la dimensión de intersectorialidad. Por ello, en la Agenda se formaron subcomités de género, juventud e igualdad racial. En efecto, como destaca Abramo: “La noción de equidad es un elemento central de la Agenda de Trabajo Decente. Esta noción se refiere a las diversas formas de desigualdad y exclusión que afectan a los grupos humanos en la sociedad, basadas tanto en el sexo como en el origen y condiciones socioeconómicas, raza, etnia, nacionalidad, edad, opciones políticas y religiosas, orientación sexual, entre otras” (Abramo, 2015, pág. 51).

Otro ejemplo donde la intersectorialidad, en conjunto con los esfuerzos de diversos organismos, se ha traducido en acciones coordinadas es el Programa Interagencial de Promoción de Igualdad de Género, Raza y Etnia, un pacto en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de que los ODM no hayan incluido explícitamente la perspectiva de igualdad racial, el Programa en el Brasil incorporó las dimensiones de raza, género y etnia, aglutinando seis agencias del sistema de

Naciones Unidas en conjunto con los organismos de igualdad racial y de género del gobierno federal²⁸. El sitio web del programa reporta la ejecución de varias acciones en el periodo entre 2010 y 2012²⁹.

En el proceso de expansión de políticas destinadas a la población afrodescendiente en el Brasil, ciertamente el caso del área de salud merece ser destacado. En efecto, se trata de un área que en 2004 creó un grupo de asesoría específico, el Comité Técnico de Salud de la Población Negra. En primer lugar, este elaboró una completa política que reconoce el racismo, las desigualdades raciales y el racismo institucional como determinantes sociales de la salud, preconizando mejorías del acceso y atención de la población afrodescendiente en los servicios de salud, a la vez que incorpora como principio “el carácter transversal de las acciones de salud de la población negra”. Con esa consistencia la Política Nacional de Salud Integral de Población Negra, instituida por la Portaria N° 992, de 13/05/2009, del Ministerio de Salud, fue completamente incorporada al ya mencionado Estatuto de la Igualdad Racial.

Paradójicamente, en esta área se han registrado pocos avances. El ODM que el Brasil no alcanzó, por ejemplo, es precisamente el de mejorar la salud materna. La página oficial de seguimiento de las metas del milenio registra que entre 1990 y 2015 el país mejoró pero aun no ha logrado reducir en 3/4 el índice de mortalidad materna³⁰. Los datos indican que la mortalidad materna entre 2000 y 2012 para las mujeres blancas disminuyó cerca de un 20%, en tanto para las mujeres afrobrasileñas en el mismo periodo creció alrededor de un 30%³¹.

Cabe también registrar que la Agenda de Promoción de la Igualdad Racial permeó otras esferas del Estado. Por ejemplo, desde 2002 el Ministerio Público de Pernambuco busca articular acciones con varios actores institucionales utilizando como concepto clave la idea de lucha contra el racismo (Ministerio Público de Pernambuco, 2013). De igual forma, el Ministerio Público del Trabajo creó en 2002 la Coordinación Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades y Eliminación de la Discriminación en el Trabajo, (COORDIGUALDADE).

2. Colombia

El movimiento afrodescendiente en Colombia ha logrado ir ocupando espacios e instalando sus temas a nivel de Estado hace ya tiempo. Este es el marco en el que las organizaciones afrocolombianas participaron del proceso constitucional de los años noventa y de otras leyes para la promoción de la igualdad racial (Wabgou y otros, 2012).

Existen actualmente en Colombia dos instituciones coordinadoras de las políticas para los afrodescendientes. Una de ellas es la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DACN) y la otra es la Dirección de Poblaciones. La DACN fue creada en 1993 y la Dirección de Poblaciones, en 2008. La primera está volcada específicamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En cambio, la Dirección de Poblaciones se dedica, además de los afrodescendientes, a otros grupos de población, tales como los indígenas, las personas con discapacidad, las personas víctimas del conflicto armado interno y grupos de interés (tribus urbanas, barras bravas, comunidades árabes, campesinas, jóvenes en situación de riesgo y primera infancia)³².

La DACN depende institucionalmente del Ministerio del Interior y la Dirección de Poblaciones depende del Ministerio de Cultura. El Ministerio del Interior se encarga de garantizar los derechos de las comunidades y su relación con el Estado, lo que implica fortalecer la gobernabilidad local, la seguridad y la convivencia ciudadanas, mediante la articulación del gobierno nacional con las entidades territoriales, étnicas y las poblaciones vulnerables, promoviendo el respeto a los derechos humanos y la

²⁸ Integraron el programa la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU Mujeres, la ONU Habitat, además de la SEPPIR y la Secretaría de Políticas para las Mujeres del gobierno federal.

²⁹ Para más información, véase [en línea] <http://www.generoracaetnia.org.br>.

³⁰ Véase [en línea] <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>.

³¹ Esos índices fueran recalculados sobre la base de datos originales del informe que desagregó las categorías “pretas” y “pardas” (ver Secretaría de Vigilância em Saúde, 2015, tabla 4, pág. 6).

³² Véase [en línea] <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/Paginas/default.aspx>.

adecuada gestión de los asuntos nacionales en el territorio. Este ministerio formula y coordina políticas públicas poblacionales. Por su parte, el Ministerio de Cultura es la entidad rectora del sector cultural y tiene como objetivo formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política cultural. Este otro ministerio se encarga de coordinar la política del sector cultura para las diversas comunidades y, en general, para todos los colombianos³³.

Para el caso específico de las comunidades negras, el Ministerio de Cultura trabaja a favor de la garantía de sus derechos culturales (el reconocimiento y salvaguarda de sus lenguas, saberes ancestrales, tradiciones, usos y costumbres, patrimonio cultural, aporte y participación en el Sistema Nacional de Cultura para la construcción de un nuevo país). En contraste, el Ministerio del Interior se encarga de garantizar el ejercicio de todos los derechos de los que gozan estas comunidades, como la creación de espacios de participación; el diseño y ejecución de programas y proyectos de fortalecimiento de sus procesos organizacionales; la coordinación y realización de los procesos de consulta previa para la adopción de medidas legislativas y administrativas del nivel nacional; la promoción de la incorporación de un enfoque que reconozca positivamente las diferencias para estas comunidades en políticas, planes, programas y proyectos especiales sectoriales, entre otros³⁴.

La misión de la **DACN**, creada por la Ley N° 70 es: “Fortalecer la gobernabilidad local, la seguridad y convivencia ciudadana, mediante la articulación permanente del nivel nacional con las entidades territoriales, étnicas y las poblaciones vulnerables, promoviendo el respeto a los derechos humanos y la adecuada gestión de los asuntos nacionales en el territorio. Para esto, el Ministerio del Interior formula, coordina, y promueve políticas públicas encaminadas al mejoramiento de los procesos de gestión territorial y de gobierno” (DACN, s/f).

Sobre su **estructura**, se puede decir que cuenta con 33 colaboradores, entre funcionarios y contratistas. En su quehacer de rector de las políticas dirigidas a los afrocolombianos, raizales y palenqueros, la DACN **se relaciona**, entre otras, con organizaciones de la sociedad civil, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, gobernaciones y alcaldías.

Entre sus **principales funciones** se encuentran:

Asesorar la formulación y seguimiento de políticas con diversidad étnica.

- Coordinar y promover a las organizaciones sociales y su participación.
- Coordinar las consultas previas en proyectos que afecten a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y en la adopción de medidas legislativas y administrativas.
- Apoyar la conservación de las costumbres tradicionales.
- Promover la incorporación del enfoque diferencial³⁵ en las políticas públicas.
- Apoyar la resolución de conflictos según costumbres de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Asesorar a gobernaciones y alcaldías.
- Coordinar agendas ambientales.
- Proponer proyectos de ley y efectuar análisis normativo y jurisprudencial.
- Apoyar el Sistema Integrado de Gestión Institucional³⁶.

³³ Esta información fue entregada por Moisés Medrano Bohorquez, Director de Poblaciones del Ministerio de Cultura.

³⁴ Esta información fue entregada por Moisés Medrano Bohorquez, Director de Poblaciones del Ministerio de Cultura.

³⁵ Dicho enfoque busca la transversalización en las entidades nacionales y territoriales e incidir en los planes, programas y proyectos que se diseñen o desarrollen para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, con garantías de no repetición del flagelo [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

³⁶ Sobre la base de [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

La **Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura** fue creada mediante el Decreto N° 4827 (2008) y su objetivo es contribuir al reconocimiento y fortalecimiento de los diversos grupos de población, a visibilizar la importancia de las expresiones culturales y a promover la interculturalidad, el respeto por la diferencia y la convivencia pacífica. Asimismo, se dedica a fomentar el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural a través de procesos de investigación, comunicación y formación que permitan a las entidades y a la ciudadanía, comprender, incorporar y valorar esta diversidad como una riqueza de la nación³⁷.

Entre sus **principales funciones** se destacan:

- Asesorar al ministro en la formulación de políticas, planes y proyectos que permitan el reconocimiento y la inclusión de las especificidades culturales de los diversos grupos de población.
- Asesorar y coordinar la atención a los diversos grupos de población en la implementación de políticas que garanticen el ejercicio de sus derechos culturales.
- Acompañar a los pueblos indígenas y consejos comunitarios de poblaciones negras en la articulación de los planes de vida y de planes de desarrollo de las entidades territoriales.
- Promover la coordinación entre el ministerio y las entidades externas para contribuir al desarrollo de políticas de fortalecimiento de los diferentes valores, saberes y prácticas culturales que componen las identidades étnicas, de edad, de género, personas en situación de discapacidad o en condiciones de vulnerabilidad.

Actualmente, la Dirección de Poblaciones cuenta con el trabajo y apoyo de alrededor de 20 personas (entre funcionarios, contratistas y colaboradores), que tiene la misión de desarrollar una política cultural con enfoque diferencial y acción sin daño para los diferentes grupos poblacionales en el país³⁸.

Otros mecanismos de coordinación y articulación intersectorial³⁹ para la promoción de los derechos de los afrodescendientes en Colombia son⁴⁰:

- **Subcomité Técnico⁴¹ de Enfoque Diferencial** (2011) tiene como Secretaria Técnica la DACN y está encargado de diseñar e implementar las políticas de prevención, asistencia y reparación integral a víctimas de discriminación, trabajando por la incorporación de este enfoque en cada política. Dicho enfoque busca la transversalización en las entidades nacionales y territoriales e incidir en los planes, programas y proyectos que se diseñen o desarrollen para prevenir, proteger, asistir, atender y ofrecer reparación integral a las víctimas, con garantías de no repetición del flagelo. No obstante, se debe destacar que el Subcomité no ha tenido un funcionamiento muy activo ni acorde a lo que se esperaba cuando se creó (DACN, s/f)
- **Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos:** creada mediante el Decreto N° 262 (2000) tiene competencias exclusivamente preventivas. Como máximo órgano de control ha venido realizando labores de vigilancia, seguimiento y control preventivo ante las diferentes instancias gubernamentales que tienen competencias y cumplen funciones relacionadas con los derechos de los grupos étnicos en el territorio nacional. Interviene ante autoridades públicas en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, de las garantías y de los derechos fundamentales, sociales, económicos,

³⁷ Véase más información [en línea] <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/Paginas/default.aspx>.

³⁸ Esta información fue entregada por Moisés Medrano Bohorquez, Director de Poblaciones del Ministerio de Cultura.

³⁹ El año 2007 se creó la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, dependiente de la Presidencia de la República, con la misión de evaluar las condiciones de vida de los mencionados grupos en términos económicos, sociales y de protección de los derechos civiles y recomendar acciones para la superación de barreras que impiden su desarrollo, en particular de sus mujeres y niños. Sin embargo, la Comisión no ha logrado sobrevivir.

⁴⁰ En base a Anton, s/f.

⁴¹ Los integrantes son: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; Departamento Nacional de Planeación; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio del Interior; Ministerio de Salud y Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; Defensoría del Pueblo y seis representantes elegidos por la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

culturales y colectivos de los grupos étnicos; vela por el cumplimiento de las normas y las decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de los grupos étnicos; vigila a las entidades públicas que deben atender a los grupos étnicos para que cumplan con las normas constitucionales y legales que exigen la protección de sus derechos y realiza seguimiento a los casos que llegan a la Procuraduría para asegurarse de que los miembros de grupos étnicos tengan una atención oportuna por parte de las autoridades encargadas (Procuraduría General de la Nación, s/f).

Finalmente, aunque no sea un mecanismo de coordinación y articulación intersectorial es relevante mencionar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SINARIV), porque en su quehacer considera el enfoque diferencial étnico (DACN, s/f).

3. Ecuador

A partir de los años noventa los movimientos sociales ecuatorianos lograron impulsar políticas de reconocimiento de las diversidades culturales y el gobierno nacional comenzó a ejecutar políticas con perspectiva de inclusión social y acción afirmativa, garantía de derechos y lucha contra la pobreza. Sin embargo, la adecuación institucional del Estado para garantizar los derechos de los pueblos y nacionalidades comienza efectivamente en 1997, cuando se crea el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN). Posteriormente, el CONPLADEIN se dividió en el Consejo Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (CODENPE) y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE⁴²). Ambas instituciones estaban bajo la Presidencia de la República, tenían presupuesto autónomo y coordinaban acciones de desarrollo integral, derechos humanos y fortalecimiento organizativo con la sociedad civil (Antón, 2014).

En 1998, la Carta Magna consagró el carácter multiétnico y pluricultural de la nación, otorgando a afroecuatorianos e indígenas derechos colectivos referidos a la identidad cultural, el territorio, el etnodesarrollo, la consulta previa y la participación política como pueblo. Posteriormente, se crea una oficina para atender a los pueblos campesinos montubios, el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC). Y, en el año 2006, el Congreso crea el Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (CONDAE), que no llegó a concretarse porque la Constitución de 2008 definió que debería convertirse en Consejo Nacional para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano (Antón, 2014). En especial, dicha Constitución planteó lo siguiente:

- Art. 156. – Los Consejos Nacionales para la Igualdad (...) ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.
- Art. 157. – Los Consejos Nacionales de Igualdad se integrarán de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

En este marco, CODENPE, CODAE y CODEPMOC están obligados a constituirse en Consejos Nacionales de la Igualdad, para lo cual deben adecuar sus estructuras y funciones a la Constitución. Es decir, deben operar y regularse por la ley dictada por la Asamblea Nacional, articulándose con las entidades rectoras y ejecutoras, y con los organismos especializados en la protección de los derechos humanos en todos los niveles de gobierno (Antón, 2014).

Así, los Consejos Nacionales de la Igualdad sustituirían a CODEPMOC, CODENPE y CODAE. Actualmente, el Ecuador vive este proceso de constitución de los Consejos en que uno de ellos⁴³ es el

⁴² Creada por el Decreto Ejecutivo N° 244 de 2005.

⁴³ Los otros Consejos de Igualdad son: género, intergeneracional, discapacidad y movilidad humana.

Consejo Nacional de Desarrollo de Pueblos cuyas atribuciones constitucionales son la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas interculturales.

Sin embargo, se debe destacar que CODAE⁴⁴ sigue operando y que sus **objetivos** son: i) garantizar el cumplimiento y ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales del pueblo afroecuatoriano y ii) garantizar el acceso y manejo de los territorios de los pueblos afroecuatorianos. Su **misión** es impulsar el desarrollo integral, sustentable y con identidad, fortaleciendo la organización del pueblo afroecuatoriano y buscando la erradicación de las prácticas racistas y discriminatorias. En la CODAE trabaja un total de 12 personas con estatus de funcionario (CODAE, s/f).

Teniendo en cuenta la **Ley de Derechos Colectivos** y los Artículos 84 y 85 de la Constitución de la República, las principales **funciones** de la CODAE son:

- Promover la integración de las comunidades.
- Desarrollar proyectos, planes y programas de capacitación.
- Firmar convenios nacionales e internacionales.
- Elaborar un plan nacional de desarrollo.
- Proponer políticas de inclusión social y medidas de reparación.
- Definir políticas para fortalecimiento comunitario.
- Crear unidades administrativas de acuerdo con las necesidades institucionales.
- Gestionar la asignación de recursos para financiar los planes y programas de educación, capacitación y ejecución de proyectos de desarrollo sustentable (CODAE, s/f).

Finalmente, se debe mencionar la existencia de la Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (CONEPIA), instalada al interior del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Asimismo, en el Ministerio de Salud y en el Ministerio de Educación existen oficinas encargadas de ejecutar políticas públicas en favor de los pueblos y nacionalidades del Ecuador; y, en el Municipio de Quito fue creado el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial. Por último, se debe mencionar la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, que tiene rango de ministerio y norma y garantiza el derecho a la participación de los pueblos.

4. Perú

En el Perú la institución responsable de coordinar los asuntos afrodescendientes es la **Dirección de Políticas para la Población Afroperuana**, creada mediante la Ley N° 29.565 (2010) y que se encuentra bajo dependencia directa del Viceministerio de Interculturalidad, organismo del Ministerio de Cultura.

El Viceministerio de Interculturalidad⁴⁵ está encargado de formular políticas de promoción de la interculturalidad que garanticen los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país y de construir una ciudadanía que reconozca, respete y se enriquezca de la interacción con la diversidad cultural.

Las funciones específicas del Viceministerio son:

- Promover y garantizar el sentido de la igualdad y el respeto a los derechos de los pueblos del país de acuerdo al Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁴⁴ Debido a manejos administrativos deficientes y a demandas de reestructuración por parte de sectores afroecuatorianos, la CODAE fue liquidada en 2007 (Decreto Ejecutivo N°279) y ordenada su transición al Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (CONDAE) (CODAE, s/f).

⁴⁵ Véase más información [en línea] <http://www.cultura.gob.pe/interculturalidad>.

- Formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales y generar mecanismos para difundir prácticas interculturales integrando a la sociedad peruana sustentadas en una cultura de paz y solidaridad.
- Proponer mecanismos para evitar cualquier tipo de exclusión o discriminación de los diferentes pueblos, asegurando la construcción y el fortalecimiento de una identidad nacional.
- Coordinar, orientar y supervisar los órganos del Ministerio de Cultura, los organismos públicos y demás entidades para promover la construcción de políticas que permitan conocernos mejor y que reconozcamos las diversas culturas del país y que su respeto y valoración permitan construir una ciudadanía intercultural.
- Formular, ejecutar y supervisar políticas y normas que promuevan prácticas vigilantes para evitar expresiones de discriminación contra los ciudadanos y pueblos del país.

Además son de competencia del Viceministerio las funciones asignadas por la Ley N° 29.785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio N° 169 de la OIT (véase el diagrama 1):

Diagrama 1
Organización del Viceministerio de la Interculturalidad



Fuente: Viceministerio de Interculturalidad (s/f) [en línea] <http://www.cultura.gob.pe/interculturalidad>.

Es necesario destacar que en noviembre de 2015 el Decreto Supremo N° 004-2015-MC: “Declara de interés nacional la atención prioritaria respecto del pleno disfrute de los derechos fundamentales de la población afroperuana”. Para estos efectos el Viceministerio de la Interculturalidad ha elaborado una propuesta de Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana (PLANDEPA) para el periodo 2015-2024 que se encuentra alineada con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento y el Plan Nacional de Derechos Humanos⁴⁶. El Plan fue elaborado como parte del compromiso asumido por el Perú frente a la proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024) por las Naciones Unidas.

La Dirección de Políticas para la Población Afroperuana absorbió en 2010 las funciones del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) que no

⁴⁶ Para más detalles, puede verse el Plan [en línea] <http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/plandepa.pdf>.

había respondido como se esperaba al rol rector de los temas afrodescendientes en el país. La coordinación con otros sectores del Estado era limitada y las organizaciones de la sociedad civil afroperuana no estaban satisfechas con las labores de promoción, defensa y afirmación de sus derechos. Los frecuentes cambios institucionales sufridos por el INDEPA⁴⁷ desde su creación han impactado negativamente en su funcionamiento y, además, el movimiento afroperuano presenta debilidades para imponer al Estado sus demandas, situaciones que pueden haber impactado en el desempeño del INDEPA (Defensoría del Pueblo de la República del Perú, 2011).

También se debe destacar que en el Congreso se creó la **Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología**. Sin embargo, a pesar de lo que indica su nombre, el trabajo de la Comisión durante el período legislativo 2009–2010 se centró principalmente en la problemática de los pueblos indígenas. En el período siguiente, 2011-2012, el plan de trabajo de la Comisión no contenía acciones efectivas que favorecieran a los afroperuanos (Defensoría del Pueblo de la República del Perú, 2011) y la revisión de la memoria de dicha Comisión para el período 2013-2014 tampoco muestra avances sustantivos en el tema afrodescendiente.

Por último, se registra la creación de la **Mesa de Trabajo Afroperuana del Congreso de la República** (2008), conformada por parlamentarios y ex parlamentarios afrodescendientes y por personas naturales y jurídicas comprometidas con la defensa de los derechos de los afroperuanos. Esta instancia se propone visibilizar el aporte de los afroperuanos al desarrollo nacional, luchar contra el racismo, buscar el desarrollo del pueblo afroperuano, promover su visibilización e inclusión y defender sus derechos fundamentales. Es un espacio de coordinación que busca generar propuestas e iniciativas que beneficien a los afroperuanos, promoviendo la articulación y solidaridad con otros pueblos. Uno de los logros más relevantes de la mesa fue la creación del Museo Nacional Afroperuano, principal esfuerzo nacional por sistematizar la historia afroperuana (Defensoría del Pueblo de la República del Perú, 2011). Sin embargo, es una instancia que, a pesar de su importancia, no ha recibido los incentivos necesarios para continuar su labor y que necesita ser fortalecida.

E. Síntesis de las principales políticas dirigidas a los afrodescendientes

En este apartado mostramos una síntesis de las principales políticas desarrolladas a favor de las personas afrodescendientes. En el capítulo siguiente de este documento se desarrollan dichas políticas en más detalle, ordenadas según cada país del estudio. Importa destacar que no se trata de una sistematización exhaustiva de todas las iniciativas existentes en cada país sino que se han considerado las más significativas y/o de mayor impacto para los pueblos afrodescendientes. La clasificación de dichas políticas se inspira en Jaccoud (2009): a) prevención y acciones contra el racismo; b) acciones afirmativas y valorativas; c) fortalecimiento de comunidades tradicionales y d) participación en decisiones e inclusión en planes de desarrollo.

En el primer punto se encuentran las políticas y acciones implementadas en los países con el objetivo de combatir el racismo. En el segundo se concentran las políticas de acción afirmativas y las de tipo valorativas, relacionadas con la valorización de las tradiciones afrodescendientes y donde se incluyen las de salud y educación desde la perspectiva intercultural. En el tercer punto se encuentran las políticas de fortalecimiento de las comunidades tradicionales entendidas como aquellas donde viven los descendientes de ex-esclavos. Finalmente, están las políticas de promoción de la participación de los afrodescendientes en la toma de decisiones y su inclusión en planes de desarrollo de los países.

⁴⁷ En 2005 se crea INDEPA como un organismo público descentralizado que adquiriría rango ministerial y multisectorial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal, constituyendo un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. El año 2008 INDEPA es adscrito al MIMDES, en 2010 retorna a la Presidencia del Consejo de Ministros y es absorbido por el Ministerio de Cultura en 2010 (Defensoría del Pueblo de la República del Perú, 2012).

1. Prevención y acciones contra el racismo

Respecto a las políticas de prevención y lucha contra el racismo en el **Brasil** la principal política estaba dedicada a los jóvenes en situación de violencia por medio del *Plan Juventud Viva*. Este plan busca reducir la vulnerabilidad de jóvenes negros en situación de violencia en los territorios con más altos índices de homicidio, además de combatir el racismo institucional.

En **Colombia** se destaca el *Observatorio contra la Discriminación y el Racismo* que permite la denuncia en línea de casos de discriminación.

Por su parte, en el **Ecuador**, adquiere importancia el *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural* que tiene incidencia nacional en distintos ámbitos de la inequidad y que busca promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas estatales.

Finalmente, en el **Perú**, se debe destacar la existencia de la plataforma *Alerta contra el Racismo* que, además de entregar informaciones sobre discriminación racial, proporciona espacios de intercambio que permiten la activación de movimientos ciudadanos.

2. Acciones afirmativas y valorativas

Respecto de las acciones afirmativas, el **Brasil** ha desarrollado ampliamente políticas de acceso mediante la reserva de cupos para personas afrodescendientes a universidades y establecimientos de formación técnica y profesional, tanto en instituciones públicas como privadas, y al servicio público, incluida la Cancillería.

En **Colombia** existe un fondo especial de créditos educativos para estudiantes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de escasos recursos económicos, además de políticas de acciones afirmativas para residentes en Bogotá.

En el caso del **Ecuador** vale mencionar un programa de becas para estudios de maestrías; la incorporación a la Cancillería de casi un centenar de diplomáticos pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos, además de mestizos.

En el **Perú** no existen políticas nacionales de acciones afirmativas para las personas afrodescendientes. Sin embargo, algunas universidades e institutos técnicos superiores cuentan con mecanismos de admisión especial según la condición étnica y que benefician básicamente a los indígenas.

Con relación a las acciones valorativas se debe mencionar como común a casi todos los países la implementación de días especiales de feriado para celebrar la afrodescendencia, la inclusión de los afrodescendientes en los temas de salud y la inclusión en los currículos escolares de historia y cultura africana.

3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales

En lo que respecta al fortalecimiento de comunidades tradicionales en el **Brasil** se destaca el Programa Brasil Quilombola que busca consolidar las políticas ejecutadas en comunidades quilombolas o áreas cimarrones tales como acceso a la tierra, infraestructura, desarrollo local, inclusión, derechos y ciudadanía.

En **Colombia** existe el programa de titulación colectiva de tierras, de asesorías prestadas por órganos del Estado a las comunidades para la formulación de proyectos, solución de conflictos y capacitación en derechos.

Con relación al **Ecuador** existe una ley que protege los derechos colectivos del pueblo afroecuatoriano y garantiza la consulta sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentren en su territorio y participación en los beneficios.

Por último, en el **Perú** están las políticas de fortalecimiento de la educación intercultural y se espera que con el decreto firmado en 2015, que declara de interés nacional los derechos de las personas de origen afroperuano, se diseñe e implementen políticas de fortalecimiento de las comunidades tradicionales.

4. Participación en decisiones e inclusión en planes de desarrollo

Con respecto a la participación en decisiones, el principal proceso de participación de la sociedad civil en el Brasil se expresa en las Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial, que reúne a miles de delegados elegidos sucesivamente en conferencias municipales y estatales que elaboran en ámbitos subnacionales las propuestas que son discutidas en la etapa nacional. La función de este extenso proceso es profundizar la participación democrática en tanto al organismo nacional llegan propuestas que reflejan la experiencia de las personas en el nivel local. También funciona el Consejo Nacional de Igualdad Racial, un foro consultivo que facilita el diálogo con la sociedad civil en la incidencia y fiscalización de las políticas.

En **Colombia** son varios los instrumentos que regulan la participación de los afrodescendientes en diversas instancias de decisión. A nivel local están los consejos comunitarios y las organizaciones de base o de comunidades y las comisiones consultivas distritales, departamentales y regionales. A nivel nacional son varias las organizaciones que representan a los afrodescendientes y ellos también están presentes en el Consejo Nacional de Planeación y en la Cámara de Representantes⁴⁸.

Por su parte, en el **Ecuador**, los Consejos Nacionales para la Igualdad son fundamentalmente participativos en su concepción pues son integrados de manera paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado. Por su parte, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana garantiza el derecho a la participación ciudadana y estimula acciones que consoliden la participación de los pueblos, los movimientos sociales y la ciudadanía en las decisiones clave que los afectan.

Finalmente, en el **Perú** se han desarrollado diálogos interculturales que incluyeron la participación de líderes afroperuanos y se han realizado reuniones para recolectar información acerca de lo que el Estado debería incluir en las políticas de salud intercultural.

Con relación a la inclusión en planes de desarrollo en el **Brasil**, los planes plurianuales (PPA) proponen una planificación para un ciclo de cuatro años, incluyen a las poblaciones afrodescendientes y consideran estrategias para la promoción de la igualdad racial y la lucha contra el racismo.

En **Colombia**, los planes nacionales de desarrollo establecen estrategias para el fortalecimiento de los pueblos afrocolombianos e incluyen numerosas acciones por parte de la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura en concertación con los espacios institucionales de participación de las comunidades negras.

En el **Ecuador** -existe el Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural del Ecuador, que garantiza los derechos de los pueblos y nacionalidades, fomenta la participación y el empoderamiento de los afroecuatorianos e indígenas en la administración pública así como la movilización de la sociedad civil en la búsqueda de la lucha contra la discriminación racial.

Por último, en el **Perú**, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 definió a los afroperuanos como el segundo grupo de población más prioritario después de las personas adultas mayores.

⁴⁸ El Congreso de la República de Colombia está conformado por el Senado y la Cámara de Representantes. Dicha Cámara está integrada por 165 representantes, 161 elegidos por circunscripción territorial (departamentos y Distrito Capital) y los cuatro restantes a través de circunscripciones especiales. Estas circunscripciones están constituidas por un representante de los colombianos residentes en el exterior, otro de los indígenas y dos de las comunidades afrodescendientes. Respecto a estos últimos, los representantes deberán ser aprobados por organizaciones que se encuentren inscritas ante la DACN del Ministerio del Interior.

II. Principales políticas desarrolladas en favor de los afrodescendientes

Respondiendo a presiones de activistas y sus organizaciones o a consecuencia de las atribuciones de los mecanismos de promoción de lucha contra las desigualdades —étnicas, raciales y sociales—, se ha propuesto y desarrollado un conjunto de programas, planes, proyectos o experiencias piloto. Entendiendo que todas las acciones gubernamentales tienen por referencia instrumentos legales, el objetivo de este apartado es identificar las principales políticas públicas de promoción de la igualdad racial desarrolladas en los países seleccionados considerando su sentido y tendencia y, siempre que sea posible, sus metas y logros.

A continuación se revisarán las principales políticas desarrolladas en los países seleccionados por las instituciones responsables de las políticas de promoción de la igualdad racial y de lucha contra el racismo desde una óptica de coordinación entre los diversos actores involucrados y desde el punto de vista de su funcionamiento y efectividad. Se debe notar que no se trata de una revisión exhaustiva sino que se han considerado las más significativas y/o de mayor impacto para los pueblos afrodescendientes.

A. Brasil

1. Prevención y acciones contra el racismo

Puede afirmarse que el **Plan Juventud Viva**, lanzado en septiembre de 2012, es el esfuerzo brasileño más sistemático de traducir en políticas públicas la lucha contra el racismo, particularmente con relación a la vulnerabilidad de jóvenes negros entre 15 y 29 años en situación de violencia física. Se trata de una iniciativa coordinada por la Secretaría General de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría Nacional de Juventud y la SEPPIR, que reúne acciones de varios ministerios que buscan implementar cambios en los territorios con altos índices de homicidio así como luchar contra el racismo institucional mediante la sensibilización de los agentes públicos. En sus inicios, el Plan Juventud Viva

priorizó 142 municipios de 26 estados y el Distrito Federal cuyos territorios en 2010 concentraban el 70% de los homicidios contra jóvenes negros en el país (SEPPPIR, 2014)⁴⁹.

2. Acciones afirmativas y valorativas

En el Brasil hay varias iniciativas legales de acción afirmativa para afrodescendientes, entre las cuales destacan las siguientes: el Ministerio de Relaciones Exteriores creó en 2002 la **Beca Premio Vocación para Diplomacia** (2002). Esta beca es entregada a estudiantes afrobrasileños dedicados a la preparación del examen de selección para la carrera diplomática. Hasta el año 2014 habían sido concedidas 594 becas.

La inclusión de **historia y cultura afrobrasileña** en los currículos escolares (Ley N° 10.639/2003). Este proceso de inclusión ha generado numerosas iniciativas y estimulado la producción de libros y materiales didácticos. Sin embargo, no logró cubrir toda la red de escuelas del país. Las evaluaciones muestran que las iniciativas permanecen como esfuerzos individuales de algunos profesores y que el proceso de institucionalización de las iniciativas avanza muy poco (Gomes, 2012). Además, se reconoce que su aplicación en escuelas privadas y en los cursos de formación de profesores son obstáculos importantes para la implementación de dicha ley.

Una investigadora, D. Negreiros, analizó dos acciones específicas destinadas a la formación en el ámbito de la educación con vista a la implementación de esta ley. La primera, “Educação Africanidades Brasil”, un curso en línea divulgado en 2005 para formar profesores multiplicadores con conocimiento en historia de los afrodescendientes en el Brasil, y el “Programa UNIAFRO”, iniciativa de 2005 que buscaba apoyar actividades de enseñanza e investigación en instituciones públicas de enseñanza superior que contribuyesen a las políticas en favor de la población afrodescendiente (Negreiros, 2013). La autora concluye que “ambos tuvieron serios problemas de gestión que en parte pueden indicar un fracaso bajo el punto de vista de su ejecución. Además, aunque estos programas hubiesen sido ejecutados como estaba previsto y lograran sus objetivos, es importante reiterar el cuestionamiento sobre si la solución presentada por ellos dialoga con la finalidad y dimensión del problema que intentan combatir” (Negreiros, 2013, pág. 102, traducción libre).

El Programa Universidad para Todos (**ProUni**) (Ley N° 11.096/2005) entrega becas integrales en **universidades privadas** para estudiantes cuyas familias ganan hasta 1,5 salario mínimo *per capita*, y parcial (50% y 25%) para estudiantes de familias que ganan hasta tres salarios mínimos *per capita*. Además, la ley establece porcentajes para estudiantes afrodescendientes e indígenas en cada establecimiento de enseñanza de acuerdo al porcentaje de ellos en el estado respectivo. Hasta 2014 el programa había entregado alrededor de 1.270.000 becas de las cuales alrededor de la mitad fueron otorgadas a estudiantes autoidentificados como afrodescendientes⁵⁰.

Para las **universidades públicas federales** (existe a lo menos una en cada estado o provincia del país) se instituyó la ley de reserva de cupos (cuotas) para estudiantes negros (Ley N° 12.711/2012). Esta ley combina diferentes criterios, empezando por la reserva de un 50% de cupos para las personas que realizaron su educación secundaria en escuelas públicas y con menores niveles de ingresos y, dentro de estos grupos, se reservan cupos para estudiantes afrodescendientes e indígenas según el porcentaje en cada estado⁵¹ con un incremento de 25% anual⁵². Para ampliar las posibilidades de éxito de los estudiantes susceptibles de recibir un cupo (*cotistas*⁵³, en portugués), fueran creadas becas para solventar

⁴⁹ Para acceder a información acerca de los territorios seleccionados, puede verse [en línea] <http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pjv/index.vm?f=vulnerabilidades>.

⁵⁰ Para más información, ver [en línea] <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-05/negros-ocupam-metade-das-bolsas-do-prouni>.

⁵¹ La Ley N° 12.711/2012 fue reglamentada por el Decreto N° 7.24 de 11/10/2012 y Portaria N° 18 de 11/10/2012. Como el cálculo de cupos se realiza por curso, según ejemplo en página web del Ministerio de Educación, de 100 cupos totales en una determinada universidad en una provincia (o estado) con 50% de afrodescendientes en su población se reservarían 26 cupos para afrodescendientes. Véase [en línea] <http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>.

⁵² En el primer año de la adopción del sistema de cuotas las universidades debían implementar solamente un 25% de la meta, o sea, un cuarto del total de cupos; en el segundo año, la mitad; en el tercero, un 75% y, en el cuarto año, el total de los cupos establecidos.

⁵³ En el presente estudio se utiliza este término en el sentido que es usualmente empleado en la literatura brasileña, o sea, de personas beneficiadas por la reserva de cupos (cuotas) en las políticas de acciones afirmativas.

los gastos de mantención cuyo valor era más elevado para estudiantes quilombolas⁵⁴ e indígenas. Según SEPPPIR, hasta 2014 se distribuyeron 12.450 becas de las cuales 2.539 fueron para indígenas y 642 para quilombolas. El año 2015 la SEPPPIR publicó en su sitio oficial una nota informando que la ley ofreció *alrededor* de 150 mil cupos para afrodescendientes; sin embargo, no hay detalles sobre cómo fueron ocupados dichos cupos⁵⁵.

Cabe resaltar que la adopción de la ley de reserva de cupos en universidades públicas federales se hace en el contexto de una decisión histórica del Supremo Tribunal Federal que, por unanimidad, consideró constitucionales las acciones afirmativas destinadas a la población afrodescendiente. Desde el año 2001, y bajo el principio de la autonomía universitaria o leyes estatales, diferentes universidades estatales o federales ya habían adoptado por iniciativa propia mecanismos de reserva de cupos (cupos sociales y/o étnico/raciales) utilizando diferentes criterios. Los opositores de las acciones afirmativas raciales cuestionaron entonces la constitucionalidad de tales decisiones utilizando como caso específico el sistema de cuotas de la Universidad de Brasilia, la primera universidad federal en implementar dicho sistema, lo que provocó la decisión del Superior Tribunal Federal. Esta decisión es de suma relevancia porque incorporó al repertorio del Poder Judicial, por medio del parecer del ministro relator, los argumentos críticos sobre las causas de las desigualdades raciales en el Brasil y la necesidad de combatirlas (Supremo Tribunal Federal, 2012). Además, la fuerza de la decisión unánime de la más alta Corte del país, en abril de 2012, pavimentó el camino para la aprobación de la ley que ocurrió en junio del mismo año.

La ley que garantiza reserva de cupos en todas las universidades públicas federales tiene una importancia singular porque es la iniciativa de acción afirmativa de mayor alcance, además de su gran repercusión en la opinión pública. Sin embargo, como se destacó anteriormente, esta ley se implementó luego de varias iniciativas con igual objetivo por parte de diversas universidades públicas estatales y federales. Cabría, por lo tanto, investigar si la ley es más eficiente que las iniciativas anteriores. Se realizó un estudio que indica el incremento de cupos ofertados para estudiantes negros, pero no existe un análisis sobre el impacto en los cursos de mayor prestigio social ni sobre el desempeño durante la trayectoria académica de los estudiantes beneficiados (Feres Jr. y otros, 2013).

Otro aspecto a ser analizado se refiere al desempeño de los estudiantes que ingresaron a la universidad beneficiados por el sistema de reserva de cupos frente a los demás. Una de las universidades que primero implementó este sistema publicó un estudio analizando, principalmente, los índices de término y de abandono de curso. Comprobó que “para quienes ingresaron en 2003, el porcentaje de finalización de curso para los estudiantes que entraron por el sistema de cupos (incluye a los que ingresaron por haber estudiado en una escuela pública sin ser necesariamente afrodescendiente) era mayor que para aquellos que no entraron por esta vía; en los años siguientes, los índices para *cotistas* y no *cotistas* se van tornando similares; para los que ingresaron en 2007, los estudiantes *cotistas* superan a los demás estudiantes entre los que completan los cursos (...) el índice de abandono para estudiantes no *cotistas* es significativamente más elevado que para estudiantes *cotistas*” (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011, pág. 40, traducción libre).

La Universidad de Brasilia, la primera universidad pública federal en adoptar reserva de cupos para afrodescendientes e indígenas, realizó otro estudio en el que comparaba los resultados académicos de estudiantes *cotistas* y no *cotistas*. El estudio concluye que en medicina, por ejemplo, “tanto la mediana como la dispersión del Índice de Resultado Académico (promedio final) de los estudiantes son bastante similares entre aquellos del sistema de reserva de cupos como los del sistema universal” (Universidade de Brasilia, 2013, pág. 21). Además, el estudio indica que la ley federal trae menos beneficios a los afrodescendientes que los criterios adoptados por la universidad antes de la vigencia de la nueva legislación en 2012.

⁵⁴ A lo largo del presente estudio, se utiliza el término quilombola en el sentido que es comúnmente empleado en la literatura brasileña, o sea, de personas residentes en comunidades descendientes de los quilombos.

⁵⁵ Véase [en línea] <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/agosto/lei-de-cotas-nas-universidades-completa-tres-anos>.

Se debe agregar, además, que en años recientes algunos programas de posgrado también empezaron a adoptar la reserva de cupos. Ejemplos de esto son los programas de posgrado en Antropología del Museo Nacional/Universidad Federal de Rio de Janeiro, Sociología y Derecho de la Universidad de Brasilia y de la Universidad Federal de Goiás en todos los cursos de maestría y doctorado.

Asimismo, se determinó el otorgamiento de cupo de un 20% para afrodescendientes en los concursos de ingreso en cargos públicos del gobierno federal (Ley N° 12.990/2014), siempre que el total de cupos fuera igual o superior a tres. Según nota publicada en el sitio de la SEPPIR, los concursos públicos recientes cumplieron con la ley, ofreciendo 183 cupos para personas afrodescendientes⁵⁶.

Recuadro1 **Negociación colectiva e igualdad racial de género**

Otro ámbito importante de participación y que merece ser mencionado es la negociación colectiva que se desarrolla en el ámbito de las relaciones entre empleadores y empleados y en la cual el gobierno tiene un rol de garante del proceso. En ese contexto, en los últimos años han aumentado las negociaciones que consideran en sus acuerdos colectivos cláusulas sobre igualdad de género y de raza en las relaciones laborales.

Una comparación entre el período 2001-2006 y el período 2007-2009 reveló un aumento de 8% en las cláusulas de género negociadas por las categorías profesionales que son acompañadas por la SACC-DIEESE, manteniéndose la tendencia observada en estudios anteriores. Además, alrededor de un 96% de las unidades negoció al menos una cláusula sobre el trabajo de la mujer o sobre igualdad de género.

Las cláusulas sobre igualdad racial en el período 2007-2009 fueron menos que las de igualdad de género debido a su más reciente inclusión en las mesas de negociación, registrando un aumento de 10% para un 14% del total de unidades de negociación. Sin embargo, hubo una disminución del número absoluto de las cláusulas, lo que no significó un retroceso de la negociación colectiva sino que se debió a cuestiones coyunturales.

En cuanto al contenido de las cláusulas, la mayoría de ellas (70%) aludió a garantías contra la discriminación y, en gran medida, se limitaron a reproducir la legislación. No obstante, se deben destacar algunas conquistas, si bien por parte de pocas unidades de negociación: la garantía de investigación y penalización en casos de discriminación en el ambiente de trabajo; la adopción de acciones afirmativas para selección de trabajadores y la atención a las especificidades de la salud del trabajador afrodescendiente.

Por último, entre 2010 y 2013 alrededor de 50 sindicatos presentaban más de dos centenas de unidades de negociación en cláusulas sobre raza/etnia garantizando derechos de los afrodescendientes en el trabajo (UGT, s/f).

Por lo tanto, los derechos relativos al trabajo de la mujer, reivindicados por el movimiento sindical desde fines de los años setenta, tienen presencia significativa en los contratos colectivos y presentan una gran diversidad temática. En el caso de la igualdad racial alcanza a un reducido número de unidades de negociación. Sin embargo, no se puede obviar la importancia de la negociación colectiva en la definición de las reglas y condicionantes de las relaciones laborales conformando un proceso donde trabajadores y trabajadoras logran ampliar los derechos previstos en la ley y conquistar nuevas garantías.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo/ Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconômicos (OIT/DIEESE), "Negociação de cláusulas de trabalho relativas à igualdade de gênero e raça 2007–2009", Brasilia, 2011 [en línea] <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/negociacao-das-clausulas-relativas-a-igualdade-de-genero-e-raca-2007-2009.pdf>.

____Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil, Brasilia 2009 [en línea] http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/negociacao_equidade_272.pdf.

União Geral dos Trabalhadores (UGT) (s/f), *Cláusulas raciais nos acordos coletivos e convenções de trabalho*.

En el mismo sentido, en el ámbito del poder legislativo, el Senado Federal adoptó la reserva de 20% de cupos para afrodescendientes en los concursos públicos y trabajadores contratados por tercerización (Acto de la Comisión Directora N° 7, de 2004). En el poder judicial, el Consejo Nacional de Justicia aprobó la medida que reserva 20% de los cupos para afrodescendientes en concursos públicos, incluso para ingreso en la magistratura (Resolución N° 203 del 23 de junio de 2015).

⁵⁶ Véase [en línea] <http://www.portaldainigualdade.gov.br/central-de-conteudos/noticias/junho/lei-de-cotas-garante-o-ingresso-de-638-negros-no-servico-publico-em-um-ano>.

Respecto a las acciones valorativas, entre diversas iniciativas debe mencionarse que la Ley N° 12.519 (2011) instituyó en el país el Día Nacional de la Conciencia Negra, que se celebra anualmente el 20 de noviembre. Esta fecha coincide con el día de la muerte de Zumbi dos Palmares, último líder del Quilombo de Palmares. En ese día, feriado oficial en varias ciudades del país, se realizan muchas actividades por parte de las instancias gubernamentales y las organizaciones del movimiento negro, con eventos cuyo objetivo es desarrollar la conciencia para luchar contra el racismo y promover la igualdad racial.

3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales

El **Programa Brasil Quilombola**, que fue creado en 2004 con el objetivo de consolidar las políticas para áreas cimarrones de ocupación histórica por esclavos que huían de la esclavitud, se considera la acción más organizada dirigida a comunidades tradicionales. El programa tiene cuatro ejes: acceso a la tierra; infraestructura y calidad de vida; inclusión productiva y desarrollo local, y derechos y ciudadanía y cuenta con un Comité Gestor formado por once ministerios⁵⁷ coordinados por SEPPIR. El sistema de monitoreo del programa entrega datos sobre el impacto de sus acciones. Por ejemplo, en el eje de acceso a tierras se indica que hasta 2014 habían sido registradas 2.422 comunidades quilombolas aunque solo 24 habían recibido los títulos de propiedad. En el eje derecho y ciudadanía había 2.200 escuelas en áreas quilombolas, con 227.000 estudiantes. Además, un 82,9% de las comunidades tenían abastecimiento de agua potable y un 92,7% disponían de energía eléctrica aunque solo un 12,4% tenía acceso a Internet⁵⁸.

Además de las comunidades quilombolas, SEPPIR formuló el concepto de pueblos y comunidades de tradiciones de matriz africana, que busca atenuar un posible conflicto en la atención de las demandas de determinadas comunidades tradicionales, en particular las de perfil religioso, considerando la laicidad del Estado. En ese sentido fueron formuladas acciones en los ejes de garantía de derechos (Eje 1), de territorialidad y cultura (Eje 2) e inclusión social y desarrollo sostenible (Eje 3) (SEPPIR, 2013b).

4. Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo

El Consejo Nacional de Igualdad Racial es parte de la estructura de SEPPIR. Está formado por representantes de organizaciones de la sociedad civil y organismos del gobierno federal. En tanto foro consultivo, el consejo ha realizado reuniones regulares, actuando como un espacio de concertación entre sociedad civil y el gobierno, proporcionando herramientas para la incidencia y fiscalización de las políticas públicas.

Se debe destacar que el principal proceso de participación de la sociedad civil ha sido la realización de las Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial (CONAPIR). Desde 2005 se han realizado tres conferencias que reunieron, en su etapa nacional, alrededor de 2.000 delegados electos sucesivamente en conferencias municipales y estatales. La primera conferencia fue realizada en 2005 con el tema “Estado y sociedad: la igualdad racial”. Se puede decir que el Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (PLANAPIR), formalizado mediante el Decreto N° 6.872/2009, resultó de este encuentro, el primero en su tipo, que reunió las demandas de las personas afrodescendientes frente al Estado. La segunda conferencia, realizada en 2009, tuvo como objetivo incidir sobre la formulación y aprobación del Estatuto de la Igualdad Racial, que terminó siendo postergado para el año siguiente. Por último, la conferencia de 2013 estuvo centrada en el análisis y discusión de los avances de las acciones afirmativas, principalmente en el ámbito del mercado de trabajo. Según SEPPIR, “la realización de la III CONAPIR movilizó alrededor de 48 mil personas en

⁵⁷ Las instancias que integran el Comité Gestor son: SEPPIR; Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Cultura e Fundação Cultural Palmares; Ministério das Cidades; Ministério da Educação e Fundo Nacional da Educação; Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Integração Nacional; Ministério de Minas e Energia (SEPPIR, 2013a).

⁵⁸ Para más información, véase [en línea] <http://monitoramento.seppir.gov.br>.

debates realizados en aproximadamente 500 conferencias municipales, 26 conferencias estatales y 3 reuniones para segmentos de comunidades tradicionales” (2014, pág. 102, traducción libre).

Además de los documentos producidos para orientar la actuación de la SEPIIR y las Conferencias de Derechos Humanos, la CONAPIR siempre ha sido una referencia clave dada la importancia de los actores sociales involucrados y la inclusión de cláusulas contra la discriminación en los Programas Nacionales de Derechos Humanos. El Programa Nacional de Derechos Humanos III, que actualizaba los anteriores y fue el resultado de la X Conferencia Nacional de Derechos Humanos realizada en 2008, reiteró la importancia de la igualdad racial en el escenario de garantía de derechos.

Finalmente, se debe destacar la existencia de políticas en favor de las poblaciones afrodescendientes en los Planes Plurianuales (PPA), que son instrumentos de planificación, incluso presupuestaria, que cubren un periodo de cuatro años. El fortalecimiento de esas políticas queda en evidencia cuando se observa la forma en que estas son aludidas en los planes, que evolucionan desde referencias específicas hasta la ambiciosa formulación de “Promoción de la Igualdad Racial y Enfrentamiento del Racismo” en el PPA 2012-2015 (Ley N° 12.593/2012). En el PPA 2016-2019 (Ley N° 13.249/2016) el programa se titula “Promoción de la Igualdad Racial y Superación del Racismo”.

B. Colombia

1. Prevención y acciones contra el racismo

En Colombia se dictó en 2011 la Ley N° 1.482 que garantiza la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que sean vulnerados a través de actos de racismo o discriminación. Para dar cumplimiento a esta ley, la DACN viene desarrollando varias políticas para la prevención y lucha contra el racismo, entre las que se destacan⁵⁹:

- La creación, en 2011, del **Observatorio contra la Discriminación y el Racismo (OCDR)** que, además de permitir la denuncia en línea de casos de discriminación, hace seguimiento al tema y busca articular una red de organizaciones y centros de investigación universitarios interesados en el racismo, la discriminación racial y sus impactos en las comunidades negras⁶⁰.
- El desarrollo de la campaña **Hora contra el Racismo**, cuyo objetivo es que el 21 de mayo de cada año exista gran movilización social y gestos simbólicos para que la nación entera diga no al racismo y a la intolerancia.
- Paralelo a la campaña Hora contra el Racismo, en el año 2015 se desarrolló un **curso de formación en línea** “Afrocolombia: reconocimiento, justicia y desarrollo”, dirigido a servidores públicos, operadores de justicia y ciudadanía en general; además, se realizaron talleres, conversaciones y piezas digitales, entre otros.

2. Acciones afirmativas y valorativas

Colombia ha dictado leyes y tomado acciones a favor de acciones afirmativas y valorativas de la identidad afrodescendiente.

Con relación a las acciones afirmativas, se debe destacar la creación, en 1996 y mediante el Decreto N° 1.627, de un fondo especial de créditos educativos para estudiantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de escasos recursos económicos. La creación de este fondo facilita el acceso, permanencia y graduación de estudiantes afrodescendientes al sistema de educación superior. El objetivo es garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades a través del otorgamiento de un crédito condonable⁶¹ para educación formal, presencial o a distancia dentro del país,

⁵⁹ Esta información puede revisarse [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

⁶⁰ En 2012 el OCDR lanzó un documento sobre la exclusión laboral en Cali que intentó ser un punto de encuentro entre el Estado, la academia y las organizaciones de base y sindicales. Véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

⁶¹ Este es concedido vía el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), institución que otorga créditos educativos a la población con menores ingresos y buen desempeño académico. El crédito condonable se financia hasta el 100% del valor de la matrícula (monto máximo 11 salarios mínimos) y el desembolso es realizado directamente a la

en los niveles de pregrado (educación técnica, tecnológica o universitaria) y postgrado (especialización, maestría, doctorado y post doctorado). El crédito es para matrícula y/o sostenimiento en el programa académico escogido⁶².

En 2006 se definió el **Plan Integral de Acciones Afirmativas para los Afrodescendientes de Bogotá**, cuyo objetivo general era mejorar la calidad de vida de las personas de origen afrodescendiente mediante acciones afirmativas de inclusión y reparación con fundamento en criterios concertados de razonabilidad histórica y gradualidad para la aplicación del sistema de trato preferencial y de cuotas. Entre las estrategias empleadas se encuentran: adecuación institucional para la atención diferenciada; organización para la participación; comunicación para el entendimiento intercultural y garantía de inclusión en las políticas públicas distritales de biodiversidad, patrimonio cultural y perspectiva de la ancestralidad africana (Mosquera y otros, 2009).

Por último, se debe mencionar que para facilitar el ingreso y permanencia en la educación superior el BID desarrolló entre los años 2008 y 2010 el Programa de Becas para Jóvenes Indígenas y Afro-Latinos (IALS)⁶³, que otorgaba becas de dos años a jóvenes destacados del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú para educación postsecundaria en instituciones de educación superior de América Latina y los Estados Unidos. El programa buscaba entregar capacitación técnica y elementos sobre desarrollo de liderazgo, igualdad de género, experiencia intercultural, prácticas profesionales, servicios comunitarios y construcción de redes de apoyo y enlaces.

Con respecto a acciones valorativas se debe mencionar el Decreto N° 1.122 (1998), que emite normas para el desarrollo de la **Cátedra de Estudios Afrocolombianos** en todos los establecimientos de educación formal del país. Esta cátedra debe desarrollarse como parte integral de los currículos obligatorios.

En 2007 se dictó la Resolución N° 1961 que fortalece la **Cátedra de estudios afrocolombianos en Bogotá Distrito Capital**. Esta resolución insta a todos los establecimientos educativos, tanto públicos como privados, a implementarla. Para su logro, la Secretaría de Educación distrital determina los medios para desarrollarla, entre los cuales se incluye acompañamiento y material pedagógico (Mosquera y otros, 2009).

Finalmente, también se puede destacar que se escogió el 21 de mayo como el **Día de la Afrocolombianidad** (Ley N° 725 de 2001, Ministerio del Interior) y mayo como el **Mes de la Herencia Africana** (Resolución N° 0740 de 2012, Ministerio de Cultura). Estas políticas reconocen los aportes de los afrodescendientes a la construcción de la nación y reafirman su interculturalidad. Además, se reafirma que los tres ejes del actual gobierno (paz, equidad y educación) contemplan un enfoque multiétnico⁶⁴.

institución de educación. Los estudiantes deberán desarrollar un trabajo comunitario, social y académico que beneficie a sus comunidades y, una vez terminado satisfactoriamente, podrán acceder a la condonación del crédito. En caso de abandono del programa académico deberán cancelar el crédito de acuerdo a los montos desembolsados, incluyendo los intereses generados. Entre los requisitos para acceder a la beca destacan: ser colombiano; pertenecer a la etnia de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; carecer de los recursos suficientes para financiar sus estudios superiores; que el programa de estudios satisfaga una necesidad de la región y de las comunidades negras; estar inscrito y/o aceptado en una institución de educación superior. Véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/tramites-y-servicios/fondo-de-credito-educativo-para-comunidades-negras>.

⁶² Para más información, véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

⁶³ Es fruto del trabajo conjunto entre el Centro para la Educación Intercultural y el Desarrollo (CIED) de la Universidad de Georgetown con financiamiento del BID y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Se entregó un total de 80 becas.

⁶⁴ Para más información, véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales

Hay muchas iniciativas tendientes al fortalecimiento de las comunidades tradicionales en Colombia. Antes de mencionarlas se debe destacar que los planes nacionales de desarrollo que se elaboran al comienzo de cada gobierno han considerado el objetivo del fortalecimiento de dichas comunidades.

En términos más específicos, la DACN presta **asesoría, acompañamiento y capacitación** a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y a los consejos comunitarios y organizaciones sociales, en la formulación de proyectos productivos y de autosostenibilidad, para que puedan acceder a otras fuentes de financiamiento. También presta los ya mencionados servicios a las entidades territoriales en la formulación y seguimiento de políticas públicas para la inclusión del **enfoque diferencial** de las comunidades, que permite atención integral y respeto a las particularidades culturales, sociales, ambientales y económicas que están protegidas constitucionalmente. Dicho enfoque busca la transversalización en las entidades nacionales y territoriales e incidir en las políticas de prevención, protección, asistencia y reparación integral de víctimas⁶⁵.

El DACN también acompaña a las comunidades en la **solución de conflictos interétnicos e intraétnicos** con el objetivo de mejorar los lazos de solidaridad y confianza que puedan haber sido afectados. Es relevante destacar el impulso a la participación de las comunidades en las **comisiones de vecindad** donde existen asentamientos en las zonas de integración fronteriza para que se incluya el enfoque diferencial en la atención de dichas poblaciones. Tampoco se puede dejar de mencionar la **capacitación en derechos** constitucionales y legales, garantías, mecanismos e instancias para salvaguardarlos a las organizaciones, consejos comunitarios y comunidad en general⁶⁶.

Además, el Decreto N° 1.745 (1995) regula los procedimientos para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y el **Programa de titulación colectiva de tierras a los afrocolombianos**. Este último determina la titulación colectiva de las tierras tradicionales de las comunidades negras que habitaban la Cuenca del Pacífico y, en función de esto, el Estado ha titulado 5.600.000 has. de territorio para las comunidades afrocolombianas en esta región (Anton, s/f).

Finalmente, se debe mencionar lo realizado con relación al tema educacional en las comunidades negras: se reglamentaron criterios para nombramiento de los docentes y para el desarrollo de la infraestructura física en las comunidades negras (Decreto N° 0804, 1995); se conformó una Comisión Pedagógica de Comunidades Negras a nivel nacional y en los departamentos con la cual deben concertarse las políticas de etnoeducación⁶⁷ (Decreto N° 2.249, 1995) y se garantizó que el concurso para ingreso de etnoeducadores se haga con participación de la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras (Decreto N° 140, 2006). Asimismo, se reglamentó la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras (Decreto N° 2.314, 1994).

4. Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo

En Colombia son muchas y variadas las iniciativas legales para promover y garantizar la participación de los afrodescendientes en los quehaceres públicos. Muchas de estas iniciativas se materializan en regulaciones para que los afrodescendientes puedan participar en diversas instancias de decisión y se observa que estas han aumentado de forma consistente en la última década.

Las principales instancias de representación de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras son los consejos comunitarios (autoridad de administración interna de los

⁶⁵ Véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

⁶⁶ Véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

⁶⁷ La etnoeducación "constituye un proceso a través del cual los miembros de un pueblo internalizan y construyen conocimientos y valores, y desarrollan habilidades y destrezas de acuerdo con sus características, necesidades, aspiraciones e intereses culturales, que les permiten desempeñarse adecuadamente en su medio y proyectarse con identidad hacia otros grupos humanos (...) (su) fundamentación se consolida en la visión de hombre y de sociedad que cada pueblo desea construir a partir de su propio proyecto étnico o de vida, partiendo de un planteamiento de respuesta a sus necesidades, intereses y aspiraciones" (Artunduaga, s/f).

territorios colectivos), las organizaciones de base, las comisiones consultivas departamentales, distritales y comisiones en áreas como educación y salud.

A **nivel local** actúan los consejos comunitarios, las organizaciones de base u organizaciones de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras. Estos consejos deben formarse para que cada comunidad pueda recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables. Las organizaciones de base, o instancias de representación de las comunidades, son asociaciones comunitarias integradas por personas de las comunidades que reivindican y promueven sus derechos étnicos y humanos⁶⁸.

A nivel nacional se destacan la Autoridad Nacional Afrocolombiana (ANAFRO), la Asociación de Afrodescendientes Desplazados (AFRODES), el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) y el Movimiento Nacional Cimarrón.

La **ANAFRO** es una institución nacida por mandato del I Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Palenquero y Raizal (Quibdó, 2013). Tiene por función promover la concertación y armonización de acciones, asesorando a las comunidades en la defensa y garantía de los derechos colectivos e individuales de los pueblos afrodescendientes y orientar la actuación colegiada de liderazgos y representantes en los diferentes espacios. Esta autoridad debe impulsar la conformación del Consejo Afrocolombiano de Políticas Públicas integrado por las representaciones afrocolombianas y que hará seguimiento a todas las políticas que afectan a estos pueblos. Además, debe hacer seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo⁶⁹.

La **AFRODES** nace en 1999 y brinda un espacio de convivencia para los afrocolombianos desplazados. Entre sus funciones están: elaborar propuestas de ayuda económica, humanitaria y solidaria ante el gobierno nacional, ONG y entidades privadas (nacionales o extranjeras) que permitan la supervivencia de los afrocolombianos desplazados; investigar y difundir su situación; trabajar por las condiciones que permitan su retorno; promover programas de capacitación, salud, educación, deportes y recreación; fomentar la vida cultural de las comunidades desplazadas y promover programas para generación de empleo y mejoramiento de la calidad de vida. La AFRODES agrupa a docenas de organizaciones afrocolombianas y acompaña sus procesos organizativos⁷⁰.

El **PCN** (1993) articula a más de un centenar de organizaciones que trabajan por el reconocimiento y la implementación de los derechos de las comunidades negras en Colombia. El Proceso trabaja por el fortalecimiento organizativo, la etnoeducación, la titulación de tierras y el manejo de territorios colectivos, la formulación y seguimiento de políticas públicas, las iniciativas productivas, los derechos humanos de los desplazados por el conflicto armado y la lucha contra el racismo. Se articula a nivel regional en cuatro espacios de decisión denominados Palenques⁷¹. Su organización consta de Asamblea Nacional, Consejo Nacional y Regionales de Palenques. Asimismo, el PCN es parte de la Comisión Nacional Consultiva de Alto Nivel, de Comisiones Consultivas regionales, de la Comisión Pedagógica Nacional, de la Gran Comarca Afro-Pacífica (articulación de organizaciones de Comunidades Negras del Ecuador y Colombia), de la Alianza Estratégica de Afrodescendientes de América Latina y el Caribe (AEA) y de la Alianza de Organizaciones Afroandinas. Además, en 2002 impulsó la constitución de la CNOA⁷².

La **CNOA** trabaja por los derechos humanos del pueblo afrocolombiano y sus intereses colectivos, articula iniciativas de organizaciones afrocolombianas, comunicación estratégica, territorio y territorialidad. Es una convergencia a nivel nacional en la que confluyen 246 organizaciones de primer y segundo nivel. Entre sus miembros hay organizaciones de mujeres, jóvenes, personas en situación de desplazamiento,

⁶⁸ Hasta junio de 2014 se encontraban registrados en el Ministerio del Interior un total de 1.563 organizaciones de base a nivel nacional ubicadas en 29 departamentos. Véase más información [en línea] <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-de-asuntos-para-comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/espacios-de-participacion>.

⁶⁹ Véase [en línea] <http://fundech.org/documentos/PRESENTACION-PRELIMINAR%20-AUTORIDADNACIONAL.pdf>.

⁷⁰ Véase [en línea] <http://www.hchr.org.co/afrodescendientes/index.php/portada/afrodes-desplazados-afrocolombianos-organizados-para-exigir-sus-derechos.html>.

⁷¹ Kusuto (Costa Caribe), Congal (Buenaventura y Centro del Valle), Alto Cauca (Sur del Cauca, Norte del Cauca, Sur del valle y Cali) y Kurrulao (Tumaco).

⁷² Véase [en línea] <http://www.hchr.org.co/afrodescendientes/index.php/portada/ique-es-el-proceso-de-comunidades-negras-pcn.html>.

consejos comunitarios y organizaciones urbanas. La CNOA nace de la I Conferencia Nacional Afrocolombiana (2002) y cuenta, a nivel nacional, con un equipo técnico. A nivel regional, las organizaciones que hacen parte de la convergencia se agrupan por mingas que suman un total de 17 en el país⁷³.

El **Movimiento Nacional Cimarrón** fue fundado en 1982 y trabaja conjuntamente con entidades gubernamentales y privadas, nacionales e internacionales, en las diferentes políticas y programas en favor de las comunidades afrocolombianas. Asimismo, promueve organizaciones autónomas, desarrollo social y ética en educación de las comunidades afrocolombianas, tratando de lograr el verdadero ejercicio de los derechos humanos y la eliminación de prácticas discriminatorias. Este movimiento está asociado a la Unión Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (UNO AFRO), una red conformada por más de 100 agrupaciones que promueve el fortalecimiento, la coordinación, la identidad y unidad de las organizaciones y comunidades afrocolombianas⁷⁴.

Con excepción del PCN, las demás organizaciones nacionales mencionadas anteriormente están asociadas a la **Mesa Nacional de Organizaciones Afrocolombianas**. Dicha Mesa busca articular la acción y la movilización de las organizaciones sociales nacionales y regionales que promueven los derechos humanos y étnicos del pueblo afrocolombiano. Su estructura organizativa está compuesta por una asamblea general, un comité coordinador nacional y una secretaría operativa.

Se debe destacar que en los años noventa se reguló la elección de representantes para la **Circunscripción Nacional Especial para las Comunidades Negras** (Resolución N° 071, 1993) y, a comienzos de la década de 2000, se creó una circunscripción especial para asegurar la participación en la **Cámara de Representantes** de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior (Ley N° 649, 2001).

Otros espacios de participación son:

Consejo Nacional de Planeación (Ley N° 152 de 1994): espacio de dialogo social constituido por representantes de la sociedad civil (a nivel local, regional y nacional) para intervenir en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y ejercer el control ciudadano a la gestión pública. El Consejo cuenta con un representante de las comunidades negras y otro de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés.

Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras⁷⁵: instancia de diálogo y concertación entre el gobierno y las comunidades afrodescendientes de las diversas regiones del país y que trabaja conjuntamente con las **Comisiones Consultivas Departamentales**⁷⁶.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): el CONPES 1997 tenía entre sus objetivos promover la participación equitativa de las comunidades negras en las instancias de definición y orientación del país. El CONPES 2002 buscaba fortalecer los procesos organizativos y la participación de los pueblos afrodescendientes en las políticas de desarrollo.

Comisión Pedagógica de Comunidades Negras (Decreto 2249 de 1995): tiene por misión asesorar en la formulación y ejecución de las políticas de etnoeducación, construir currículos acordes a las expectativas de las comunidades afrodescendientes y diseñar la cátedra de estudios afrocolombianos. Esta Comisión trabaja en articulación con las Comisiones Pedagógicas Departamentales.

⁷³ Para más información véase [en línea] <http://www.convergenciagnoa.org/nosotros.php>.

⁷⁴ Véase [en línea] <http://www.movimientocimarron.org/index.php/quienes-somos>.

⁷⁵ Está adscrita al Ministerio del Interior e integrada por: el Viceministro del Interior, el Viceministro de Ambiente, el Viceministro de Preescolar, Básica y Media, el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Viceministro de Minas y Energía, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Programa Presidencial para la Acción Social, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), el Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, los dos (2) Representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las Comunidades Negras, los representantes de los Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

⁷⁶ La elección de los representantes de las comunidades afrodescendientes se debe hacer en sesión pública con amplia difusión dentro de los respectivos departamentos y cada Comisión deberá establecer su reglamento interno, en el cual determinará sus reglas de funcionamiento.

Se debe destacar que a fines de los años 90 se reguló la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio en concordancia con el **Convenio 169 de la OIT**, ratificado en 1991 (Decreto N° 1.320, 1998). En el mismo sentido, en el marco de la Ley N° 70 y de conformidad con dicho Convenio, se ha dado inicio a la consulta previa para la **Integración del Espacio Nacional de Consulta de Medidas Legislativas de Amplio Alcance** (en el marco de la Sentencia T-576 de 2014). Este proceso de consulta fue ordenado por la Corte Constitucional y cuenta con las garantías y respaldo del gobierno a las comunidades, tanto en la preconsulta para elección de los delegados departamentales como en la Asamblea Nacional⁷⁷.

A nivel más local se debe mencionar la regulación de la **Mesa Permanente de Concertación** con las organizaciones de base y étnico-territoriales afrovallecaucanas (Decreto N° 0062, 2001) y la convocatoria de representantes legales de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y representantes Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en asambleas departamentales (Resolución N° 121, 2012).

También hay participación de afrodescendientes en las juntas directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) con autoridad ambiental a nivel regional, en el Consejo Nacional de Cultura, en los espacios específicos para afrocolombianos en la Ley de Televisión y hubo una importante articulación entre **DANE** y sociedad civil afrocolombiana para la inclusión de la variable de autoidentificación étnica en el censo 2005.

Por último, están los instrumentos de carácter más general y que se preocupan de la inclusión de los afrodescendientes en los **planes de desarrollo**. En este sentido se debe mencionar que los planes nacionales de desarrollo 2006–2010 y 2011–2015 establecen estrategias para el fortalecimiento de la población afrocolombiana y que el último, 2016–2020, pone en marcha innumerables acciones por parte de la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura, en concertación con los espacios institucionales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Esto ocurre en el marco de cinco compromisos asumidos. El **compromiso 1** desarrolla acciones en formación, memoria, manifestaciones afrodescendientes como patrimonio de la humanidad, agenda cultural interinstitucional e infraestructura cultural. El **compromiso 2** imparte talleres de accesibilidad cultural y programas nacionales de estímulos y de concertación. El **compromiso 3** tiene como instrumento principal el programa de formación y actualización de los encargados de asuntos étnicos y consejeros de cultura. El **compromiso 4** desarrolla la Mesa de los Abuelos como espacio que busca reconocer la sabiduría de las personas mayores de las comunidades negras. Finalmente, a través del **compromiso 5**, el Ministerio de Cultura acoge los programas presentados por el PND de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (Ministerio de Cultura, 2014).

C. Ecuador

1. Prevención y acciones contra el racismo

Desde 2009 se ejecuta en el Ecuador el **Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural (2009-2013)**, que tiene incidencia nacional en distintos ámbitos de la inequidad que limitan las oportunidades de acceso al desarrollo y a servicios básicos de los afroecuatorianos e indígenas. Su objetivo es eliminar las prácticas de discriminación racial y de exclusión étnica y promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas estatales (Antón, 2014).

Una evaluación para el período 2009-2013 de dicho plan ha constatado que “ha tenido una aplicación parcial, quizá un nivel de 67% de actividades realizadas en el conjunto de las 55 acciones

⁷⁷ La Asamblea Nacional realizada a comienzos de 2015 reunió a 600 delegados elegidos en los 32 departamentos y Bogotá, en jornadas en las que participaron más de 10 mil líderes. Para más información véase [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co/>.

planteadas en los 5 ejes⁷⁸ y sus programas. Este porcentaje no mide el impacto o puntos de logro del plan, solo evidencia qué tantas actividades se detectaron en sus acciones” (Antón, 2014, pág. 7).

Entre las principales dificultades para la ejecución del plan se consideran (Antón, 2014):

- Debilidad en los mecanismos de coordinación interinstitucional (muchas instituciones públicas no ajustaron sus planes en función del mandato del plan).
- Poca voluntad política por parte de funcionarios del Estado para su cumplimiento.
- Ausencia de la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) durante su ejecución.
- Exclusión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Diseño incompleto del plan en el ciclo de las políticas públicas (baja importancia frente a otros planes).
- Falta de presión sobre el Estado por parte de las organizaciones sociales.
- Poca acción de los observatorios para la discriminación racial.
- Falta de difusión masiva.
- Falta de presupuesto, recursos humanos, técnicos y logísticos y de un plan operativo concertado.
- Falta de un mecanismo de exigibilidad para su cumplimiento.

También contribuye en la lucha contra el racismo y la discriminación en el Ecuador el **Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social (PDC)** que es ejecutado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio. Este programa busca, entre otras cosas, combatir el racismo a través de la revalorización de la cultura y eliminación de las brechas de discriminación y exclusión que inciden en la situación de pobreza. Se desarrolla con fondos del gobierno de España y con asistencia técnica del Sistema de Naciones Unidas. En este marco se constituyó una **mesa de interculturalidad** coordinada por el Ministerio de Patrimonio⁷⁹.

A nivel más local, en 2007 fue creado el **Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial** (Ordenanza Metropolitana N° 216), espacio de defensa de las víctimas de racismo en Quito. Además, se establece que esta ciudad incorporará equitativamente a las personas afroecuatorianas como sujetos de derechos, garantizando el acceso de este grupo a los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, vale la pena dejar registrado que la Fiscalía ha investigado varios casos de discriminación racial tipificados como delito de odio.

2. Acciones afirmativas y valorativas

No son muchas las experiencias de políticas en materia de acciones afirmativas por parte de las instituciones del Estado ecuatoriano⁸⁰. No obstante, a pesar de las limitaciones, se puede mencionar la existencia de un **Programa de becas** para estudios de maestrías en la FLACSO Ecuador. Para ello CODAE firmó convenio con FLACSO para becar de forma completa a 18 estudiantes afroecuatorianos entre quienes consigan un cupo para realizar estudios de posgrado en esta Universidad. El programa arrancó en 2010 y la beca cubre colegiatura, manutención y seguro médico por los dos años de estudios.

⁷⁸ Los ejes son: i) justicia y legislación; ii) integralidad de derechos; iii) educación, comunicación e información; iv) participación ciudadana y fortalecimiento institucional y v) relaciones internacionales.

⁷⁹ Véase [en línea] <http://www.culturaypatrimonio.gob.ec/programa-de-desarrollo-y-diversidad/>.

⁸⁰ Según Anton, la sociedad no se muestra suficientemente abierta para asumir la responsabilidad de erradicar el racismo, lo que se puede observar, por ejemplo, en la resistencia de servidores públicos a aplicar las acciones afirmativas previstas en la Constitución del país (Anton, 2014).

El objetivo es aumentar el número de profesionales afrodescendientes con altos estudios y competencias académicas (Antón, 2014).

Asimismo, la **Cancillería** incorporó a 90 nuevos diplomáticos pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos, además de mestizos. Por primera vez, la diplomacia cuenta con profesionales con estas características y que inician su carrera como Terceros(as) Secretarios del servicio exterior. Esta iniciativa fue impulsada en cumplimiento a la Constitución y para garantizar la inclusión la Cancillería otorgó 10 puntos adicionales por pertenencia étnica (Antón, 2014).

Se debe mencionar también el **Plan Nacional para el Buen Vivir o Plan Nacional de Desarrollo y el componente afroecuatoriano 2007-2013**, que es considerado el instrumento de planificación más importante del país y tiene como objetivo superar las condiciones de pobreza, marginalidad, exclusión y discriminación que viven los afroecuatorianos a través de la incorporación de medidas de inclusión y de *afirmación positiva* a favor del desarrollo integral de dichas comunidades (Anton, s/f).

Con relación a las acciones valorativas, hay un esfuerzo del Estado para valorizar la medicina tradicional de los afroecuatorianos. Para esto el país cuenta con una **Dirección Nacional de Salud Intercultural** cuya misión es:

“Formular y coordinar la implementación de políticas, planes, programas y demás herramientas de salud intercultural en el Sistema Nacional de Salud y la gestión del Ministerio de Salud Pública, que garanticen el reconocimiento y respeto de la diversidad de pueblos y nacionalidades y la articulación de los conocimientos, saberes y prácticas ancestrales de salud”⁸¹.

Con el mismo objetivo de velar por el respeto a la medicina tradicional practicada por los afroecuatorianos, el Ministerio Coordinador de Patrimonio dirige esfuerzos para salvaguardar el patrimonio inmaterial y material de los pueblos y nacionalidades y el Ministerio de Cultura desarrolla programas de fomento a la interculturalidad.

Finalmente, un decreto legislativo en 1997 declaró el primer domingo de octubre como día nacional del pueblo afroecuatoriano y recomendó incorporar su aporte y su historia al sistema educativo del país.

3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales

La **Ley N° 46** (2006), o Ley de los Derechos Colectivos del Pueblo Negro Afroecuatoriano, es fundamental para el fortalecimiento de las comunidades afroecuatorianas. Es coherente con el Convenio 189 de la OIT y, entre otras cosas, establece el derecho de los afroecuatorianos a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentren en su territorio cuando puedan verse afectados por su implementación. Además, dispone que, de ser posible, participarán en los beneficios que estos proyectos reporten y contiene normas para el manejo de la biodiversidad.

También interesa señalar que el Estado está desarrollando políticas en la **provincia de Esmeraldas** para proteger los derechos de las comunidades afroecuatorianas. En esta provincia hay problemas ambientales relacionados con actividades extractivas instaladas en territorios ancestrales afroecuatorianos que han afectado la calidad del agua y de los recursos naturales. Este proceso ha redundado en pérdida de espacios y afectado a la conservación de valores tradicionales y su organización comunitaria. Otro tema clave es el **conflicto armado** que ha provocado que Esmeraldas sea destino de colombianos que sufren desplazamiento forzoso y que a su vez provocan que familias afroecuatorianas, indígenas y campesinas migren forzosamente también hacia sectores urbano-marginales de las ciudades, donde viven en muy malas condiciones (Antón, s/f).

⁸¹ Véase [en línea] <http://www.salud.gob.ec/direccion-nacional-de-salud-intercultural/>.

4. Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo

Respecto al tema de la participación, lo primero que se debe destacar es que en el Ecuador esa es la base sobre la cual se deben asentar los Consejos Nacionales para la Igualdad. Estos consejos, creados en 2014 (ver mayores detalles en el punto 3 del primer capítulo), son fundamentalmente participativos en su concepción pues son integrados de manera paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado y su estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros es regulado de acuerdo con principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

Dicho esto, se debe mencionar la existencia de la **Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana**, con rango de ministerio, creada en 2007 (Decreto Ejecutivo N° 133 de 2007). Este es el organismo rector de las políticas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana mediante acciones que estimulen y consoliden la participación de los pueblos, los movimientos sociales y la ciudadanía en las decisiones clave que los afectan, fortaleciendo a las entidades que integran la secretaría, coordinando y articulando sus planes, programas y proyectos con el objeto de mejorar los niveles de impacto, eficiencia y optimización de los recursos destinados a esta gestión (Antón, s/f).

En el mismo sentido, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional constituyen uno de los ejes del **Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural del Ecuador**. En este se plantean políticas para fortalecer las instancias gubernamentales que tienen por objetivo garantizar los derechos de los pueblos y nacionalidades; el fomento a la participación de los afroecuatorianos e indígenas en la administración pública; y el empoderamiento de la participación y de la movilización de la sociedad civil en la lucha contra la discriminación racial (Antón, 2014).

Según evaluación de Anton (2014), el eje relacionado con la participación registra un nivel medio de cumplimiento, pues solamente tres de siete acciones propuestas habían registrado algún nivel de actividad destacada: i) el Ministerio de Relaciones Laborales y sus intentos de concretar un plan de cuotas para indígenas y afroecuatorianos en instituciones públicas; ii) la puesta en marcha del Observatorio de la Discriminación Racial y iii) las iniciativas ciudadanas contra la discriminación racial. En concreto, este autor plantea: “Los puntos débiles del nivel de ejecución de este eje quizá comiencen con la falta de cumplimiento por parte de la Defensoría del Pueblo a la cual el Plan le ordenaba crear Direcciones de Atención a los Derechos Humanos de los Pueblos y Nacionalidades. Tampoco se evidenció un acceso de las nacionalidades y pueblos a los puestos de altos cargos de decisión del Estado y la Fuerza Pública” (Antón, 2014, pág. 35).

D. Perú

1. Prevención y acciones contra el racismo

Son muchas las razones para el surgimiento tardío de la lucha contra el racismo en el Perú. Entre ellas se pueden mencionar las dificultades para percibir la existencia del problema y la autoidentificación de la víctima en tanto discriminado (Ardito, 2010).

Por estas y otras razones fue solo en 1997 que se dictaron en el país leyes de lucha contra el racismo. Un ejemplo es la **ley antidiscriminatoria** que prohibía las ofertas laborales con contenidos discriminatorios que anulara o alterara la igualdad de oportunidades o de trato (N° 26.772). En el año 2000 se introdujo en el Código Penal el **delito de discriminación** (Ley N° 27.270) y en 2002 las **ordenanzas** municipales de San Juan Bautista, Huamanga y Miraflores prohibían cualquier tipo de discriminación.

En el mismo sentido, en 2004 se creó la **Mesa contra el Racismo**⁸² desde la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos⁸³ que asumió una campaña nacional contra el racismo. La mesa agrupaba a

⁸² Su antecedente es la Mesa contra la Discriminación, creada a fines de los años 90 y que funcionó inicialmente desde la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Su principal acción fue la elaboración del Informe Alternativo de la sociedad civil al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (Ardito, 2010).

representantes de organismos de derechos humanos como Amnistía Internacional, por ejemplo, y voluntarios, en su mayoría jóvenes, que se reunían regularmente para discutir cómo enfrentar el racismo. Estuvo operativa hasta 2009 y obtuvo importantes logros en cuanto a sensibilizar a la población y promover cambios en la mentalidad predominante, así como generar la promulgación de normas contra el racismo y su posterior aplicación. Posteriormente, la mesa asumió la Campaña Nacional contra el Racismo y, a partir de ahí, se formaron varias mesas en el país con presencia importante de jóvenes que realizaron diversas acciones: pronunciamientos, manuales, marchas, talleres contra la discriminación, acciones contra la propaganda racista y contra el racismo en la televisión, contra la discriminación en el empleo y el prejuicio contra las trabajadoras del hogar, acciones públicas de sensibilización y de promoción de normas legales y ordenanzas contra la discriminación (Ardito, 2010).

El surgimiento y acogida de dicha mesa puede ser explicado, entre otras cosas, según Ardito (2010), por la mayor visibilidad e incidencia de reflexiones sobre el racismo. En el contexto de la mesa se forjaron alianzas y se trabajó conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, municipalidades provinciales y distritales y los gobiernos regionales. Asimismo, estaban conscientes de la necesidad y dificultades de combatir el racismo estructural, pues es mucho más fácil denunciar a un establecimiento racista que vincular con el racismo la esperanza de vida o el analfabetismo y lograr un cambio permanente (Ardito, 2010).

En 2006 se dictó en el país el **Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador** que faculta a la Dirección Regional de Trabajo de Lima y Callao a investigar actos discriminatorios en las ofertas de empleo y durante la relación laboral⁸⁴ y a solicitar información sobre ocurrencias en otros departamentos del país. Otra ley, dictada el año 2008 (Ley N° 28.867), aumentó las penas relativas al delito de discriminación. En este marco surgieron en 2008 un par de ordenanzas locales. La primera (Abancay), a nivel nacional, reconoce la igualdad entre los seres humanos y prohíbe todo tipo de discriminación. La segunda (Aurimac), tiene por objeto prevenir y eliminar la discriminación en todas sus formas y concibe a la no discriminación como un enfoque a ser adoptado en todos los proyectos de derechos humanos del gobierno y sus diferentes instancias (Antón, s/f).

También importa destacar que, desde 2013, el Ministerio de Cultura mantiene una plataforma de acción contra la discriminación étnico-racial llamada **“Alerta contra el racismo”**. La plataforma busca que la ciudadanía contribuya a la lucha contra el racismo haciendo uso del servicio de “Reporte de casos” y participando en los espacios de intercambio que el sitio web ofrece⁸⁵. En este sitio es posible encontrar no solo informaciones sobre discriminación racial, sino también herramientas para activar un movimiento ciudadano frente a esta problemática. Se puede encontrar también información actualizada sobre los actos de discriminación étnico-racial ocurridos en el país sobre la base del reporte de los casos denunciados. Estas informaciones sirven para el seguimiento y monitoreo de la problemática, así como para incidir en la formulación de acciones y políticas públicas.

Los servicios ofrecidos por la mencionada página web son:

- Reporte y georeferenciación de casos (“Reporte ciudadano”): en pocos pasos es posible reportar un caso en el cual se haya sido víctima o testigo de discriminación étnico racial.
- Información sobre discriminación en el Perú: noticias, artículos, videos, estudios, estadísticas, sentencias e informaciones sobre racismo y discriminación en el país.
- Asesoría en línea y telefónica: se puede llamar a un teléfono o escribir un correo para solicitar orientación sobre algún caso de discriminación étnico racial.

⁸³ Una coalición de organismos de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú.

⁸⁴ Es considerada infracción grave la difusión de ofertas de empleo discriminatorias por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, por estar infectado con VIH o por motivos de cualquier otra índole.

⁸⁵ Véase más información [en línea] <http://alertacontraelracismo.pe/>.

- Espacios de intercambio y participación: para fomentar el diálogo y debate sobre el racismo en el sitio y también están en redes sociales como Facebook y Twitter.

2. Acciones afirmativas y valorativas

En el Perú no existen políticas de acciones afirmativas para los pueblos afrodescendientes. Sin embargo, con relación a la educación superior se debe mencionar que a lo menos una docena de universidades e institutos técnicos superiores cuentan con mecanismos de admisión especial acorde con la condición étnica del alumno(a); incluso en carreras de post grado, mecanismo que beneficia básicamente a los indígenas. El año 2006, a través de un proyecto con el INDEPA, la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle “La Cantuta”, abrió plazas para afroperuanos, exonerándolos del examen de ingreso. Este proyecto contemplaba nuevas plazas para estudiantes andinos y amazónicos. Así, alrededor de 40 jóvenes afroperuanos ingresaron por esta vía a la universidad. Lamentablemente, la universidad no pudo hacer un adecuado seguimiento de la situación académica y social de estos alumnos y la exoneración del examen fue suficiente solo para el ingreso; debido a que muchos alumnos tenían bajos recursos, faltaron becas para solventar los gastos de mantención de los estudiantes y facilitar su permanencia (Tejada, 2010, citado por Sanborn y Arrieta, 2011).

Respecto a las políticas valorativas, se debe destacar la Ley N° 28.761 (2006) que decreta el día 4 de junio como el Día Nacional de la Cultura Afroperuana. Además, en 2008 se creó el **Museo Nacional Afroperuano** como iniciativa de la Mesa de Trabajo Afroperuana del Congreso de la República en respuesta a la demanda de diversas organizaciones afroperuanas que apuntaban a la falta de un espacio para el rescate y la conservación de su cultura y tradiciones⁸⁶.

En 2009 el MIMDES lanzó la Resolución Suprema N° 10 “**Perdón histórico al Pueblo Afroperuano**” mediante la cual el Estado pide perdón por los abusos, exclusión y discriminación cometidos y reconoce el esfuerzo de este pueblo en la afirmación de la identidad nacional, difusión de valores y defensa del territorio patrio. Dicha resolución encarga al MIMDES que, en coordinación con otras instituciones, dicte políticas específicas a favor del pueblo afroperuano. No obstante, según la Defensoría del Pueblo (2011), dicho mandato no estaría siendo cumplido, pues las políticas habrían estado dirigidas, principalmente, en favor de los pueblos indígenas andinos y amazónicos.

También se debe mencionar que en 2010 el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) incorporó la interculturalidad en los servicios de **salud**, con acciones dirigidas a valorizar las prácticas culturales de los afroperuanos en el área de salud, a consolidar la interculturalidad y hacerse cargo de la prevalencia de enfermedades que les afecta de manera particular. Asimismo, el Ministerio de Salud inició una experiencia piloto de inclusión de información sobre pertenencia étnica en registros administrativos y, paralelamente, aparecieron estudios e investigaciones dedicados a temas de desarrollo, pobreza y exclusión social que propiciaron el desarrollo de encuestas sobre etnia/raza en el Perú. Sin embargo, no hubo en el país una discusión sobre cómo medir la dimensión étnico/racial o cuáles criterios utilizar en las mediciones (Valdivia, 2011).

Finalmente, en octubre de 2015, el Ministerio de Cultura expidió el Decreto Supremo N° 003 que define la **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural**, fruto del esfuerzo entre el Viceministerio de Interculturalidad (Ministerio de Cultura), otros sectores del Estado y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y afroperuanos. Será el Viceministerio de Interculturalidad la entidad a cargo de la coordinación, implementación y monitoreo de la política, además de la promoción de alianzas para actuar de forma conjunta con instituciones públicas y privadas. Dicha política es un instrumento fundamental para orientar, articular y establecer mecanismos de acción del Estado para garantizar los derechos de las “personas culturalmente diversas”, especialmente indígenas y afrodescendientes, promoviendo un Estado que reconoce la diversidad, opera con pertinencia cultural y contribuye a la inclusión, integración y eliminación de la discriminación. La

⁸⁶ El museo presenta, desde la llegada de los africanos al Perú, la situación en que fueron tratados durante la Conquista y la Colonia, llegando a los inicios de la República. Se recuperan tradiciones religiosas, usos y costumbres, personajes principales y cuenta con una sala que propone a sus visitantes interactuar con elementos musicales de percusión (Defensoría del Pueblo, 2011).

política es de aplicación obligatoria para todos los sectores e instituciones del Estado y diferentes niveles de gobierno; no obstante, su carácter es solamente orientador para el sector privado y la sociedad civil.

3. Fortalecimiento de comunidades tradicionales

Como política de fortalecimiento de las comunidades tradicionales del Perú se pueden mencionar los esfuerzos en favor de la conservación de la lengua incluidos en el **Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015** o “**Perú hacia una educación de Calidad con equidad**” del Ministerio de Educación. El plan busca garantizar la equidad en la educación y superar las brechas de género, socioculturales, étnicas y lingüísticas. Se ha impulsado la educación intercultural como medida para el fortalecimiento de una cultura de no discriminación. En este sentido, se aprobó un currículo nacional de educación básica regular con la interculturalidad como eje transversal y participación de instituciones afroperuanas. Anteriormente, aunque las regiones habían incorporado la perspectiva intercultural en los proyectos educativos ninguna había considerado a la población afroperuana de modo específico y solo en Callao se había convocado a una organización de la sociedad civil relacionada con el tema afroperuano (Defensoría del Pueblo de la República del Perú, 2011).

Por otra parte, aunque la **Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (DIGEIBIR)** tiene atribuciones para implementar la educación intercultural bilingüe, según la Defensoría del Pueblo las acciones que ha llevado adelante en los últimos años no han permitido afirmar y valorar la cultura afroperuana de modo conveniente. No se ha logrado un trabajo coordinado juntamente con las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) que incorpore en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) las necesidades educativas de los afroperuanos y los aspectos propios de la región y de la localidad (Defensoría del Pueblo de la República del Perú, 2011).

4. Participación en procesos de consulta y toma de decisiones e inclusión en planes de desarrollo

Respecto al tema de la **participación** se debe mencionar que, en 2010, el Ministerio de Salud promovió reuniones en la zona oriental del Perú para recolectar informaciones sobre percepciones de lo que el Estado debería incluir en las políticas de salud intercultural, según las necesidades y expectativas de sus grupos étnicos. La idea era realizar una construcción participativa entre Estado (gobiernos regionales y locales, direcciones regionales de salud), sociedad civil (universidades, colegios, asociaciones profesionales, ONG, organizaciones indígenas y afrodescendientes) y organismos de cooperación internacional (Ministerio de Salud del Perú, 2012).

Asimismo, el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) ha desarrollado diálogos interculturales de salud con el objetivo de valorar las medicinas tradicionales e iniciar procesos de interculturalidad en los servicios de salud de primer nivel. Se ha dado importancia a la medicina tradicional afroperuana y considerado a las enfermedades transmisibles y crónicas que padecen los afroperuanos. En 2010 se realizó el primer diálogo intercultural en El Carmen (Chincha), que exploró las percepciones de agentes de medicina tradicional afroperuanos, así como de las parteras. A partir de ello se realizaron reuniones de diálogo con organizaciones afroperuanas del nivel nacional y de la localidad de El Carmen para establecer una agenda de trabajo en salud (Ministerio de Salud del Perú, 2012).

El Plan Operativo Institucional de 2010 del CENSI incluyó la participación de líderes afroperuanos en las reuniones de formulación de la propuesta de política de salud intercultural; el diálogo intercultural de salud con el pueblo afroperuano, andino y la relación con los servicios de salud en El Carmen (Chincha) y reuniones de coordinación e información con organizaciones afroperuanas en Lima. No obstante, al día de hoy este Plan no se encuentra operativo.

Finalmente, se debe destacar la inclusión de los afrodescendientes en los dos últimos planes nacionales de derechos humanos del país.

El **Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (PNDH)** es el primer instrumento jurídico que garantiza derechos específicos y se dispone a implementar políticas afirmativas a favor de los pueblos indígenas y afroperuanos. Entre los objetivos diseñados se destacan:

- Promover la participación de representantes de los pueblos indígenas y afroperuanos en la sociedad civil y en entidades públicas.
- Promover su representación política en los gobiernos regionales y locales y en el Congreso de la República.
- Incorporar el componente étnico en los censos de población y vivienda.
- Crear oficinas descentralizadas adscritas al INDEPA, incorporando a los pueblos en la formulación y aprobación de programas y proyectos de alcance regional.
- Diseñar e implementar políticas de educación y salud con enfoque intercultural, garantizando su acceso y calidad para los pueblos.
- Promover la investigación científica sobre interculturalidad en educación y salud.
- Promover la implementación del Plan de Acción de Durban, con la participación plena de los sectores involucrados (Antón, s/f).

El **Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016** definió los grupos de población considerados prioritarios para ser objeto de políticas. Los afroperuanos y las minorías étnico-raciales vienen en segundo lugar, después de las personas adultas mayores. En este marco se han definido varias acciones para cumplir con cuatro objetivos: i) contar con información específica actualizada sobre la población afroperuana⁸⁷; ii) resaltar y reconocer el aporte de la población afroperuana a la cultura e identidad peruanas⁸⁸; iii) reducir las brechas de acceso a la ciudadanía de la población afroperuana y otros grupos étnico raciales⁸⁹ y iv) crear una línea de base que permita conocer el número de minorías étnico-raciales en el Perú y sus condiciones socioeconómicas.

⁸⁷ Las principales acciones a ser realizadas son una encuesta sobre la situación de la población afroperuana; incorporar en las estadísticas sectoriales la variable étnica, garantizando categorías propias de la población de origen africano en el Perú e incorporar la variable étnica en los registros de casos de violencia contra las mujeres.

⁸⁸ Las principales acciones consideran: i) capacitar a los docentes a nivel nacional en historia, memoria y aportes de la población afroperuana y otros grupos étnico-raciales en la construcción de la identidad nacional ii) impulsar estudios superiores vinculados con africanidad, colonización y afroperuanidad.

⁸⁹ Entre las principales acciones pueden mencionarse: i) implementar políticas y acciones afirmativas para acortar las brechas de desigualdad y promover el desarrollo de las personas afroperuanas; ii) implementar un sistema de prevención, atención y monitoreo contra la discriminación racial, desde un enfoque de derechos humanos, intercultural y de género; iii) proponer acciones que favorezcan la participación de los afroperuanos, en especial de las mujeres, en la vida económica del país; iv) promover la adopción de un código de deontología de los medios de comunicación, que los comprometa a respetar los derechos de la población afroperuana y otros grupos étnico-raciales, su identidad y cultura, eliminando el contenido denigrante de su programación.

III. Comentarios finales

El trabajo conjunto entre Estado y sociedad civil ha logrado avanzar en la coordinación y en la institucionalización de las políticas focalizadas en los pueblos afrodescendientes. Al comparar la experiencia de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, se observa que algunos han avanzado más que otros y en algunas áreas específicas de trabajo se han logrado mejores resultados que en otras. Por ejemplo, hay importantes logros en las políticas de acciones afirmativas en las universidades del Brasil, pero muy poco avance en la participación política y empoderamiento de los afroperuanos. Asimismo, de los países estudiados el que ha presentado menores avances ha sido el Perú. No obstante, en este caso, se espera que el hecho de haber asumido a los pueblos afroperuanos como la segunda prioridad nacional en 2015, en el contexto del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, pueda lograr que el país avance más en políticas de inclusión y de promoción de la igualdad racial.

Con relación a la institucionalidad desarrollada, debe tenerse presente que es muy reciente, dado que la gran mayoría de la institucionalidad coordinadora fue creada a partir de los años 2000. La trayectoria seguida por los organismos coordinadores de las políticas para afrodescendientes que son creados, transformados y fundidos con otros en breves espacios de tiempo evidencia inestabilidad. Incluso, en algunos casos, se crean instituciones que no llegan ni a operar, pues muy pronto son transformadas en otras figuras legales o simplemente desaparecen. Al considerar al conjunto de los países, se pudo observar que las instituciones desempeñan funciones muy similares pero, a la vez, guardan diferencias importantes en cuanto a varios aspectos, tales como, por ejemplo, los segmentos de la población en los cuales se enfoca, el ámbito o alcance de las políticas que desarrollan, además de su poder real en el aparato estatal.

La SEPIIR en el Brasil, con más de una década de existencia y un trabajo reconocido en la promoción de la igualdad racial, fue recientemente fundida en un mismo ministerio con las secretarías de políticas para las mujeres, para los derechos humanos y para jóvenes. En **Colombia**, la DACN tiene más de dos décadas de existencia y hace algunos años coexiste con la Dirección de Poblaciones. La primera está volcada específicamente a las comunidades afrodescendientes, mientras la segunda se dedica a otros grupos de población (por ejemplo, indígenas y personas con discapacidad). En el **Ecuador**, los cambios institucionales han sido más frecuentes, desde la creación del CONPLADEIN, que incluía a los pueblos indígenas, pasando por la creación de la CODAE y CONDAE, llegando hasta la constitución de los Consejos Nacionales de la Igualdad. Estos últimos deberían sustituir a los organismos mencionados

anteriormente; sin embargo, todavía no están completamente constituidos y la CODAE sigue operando. En el **Perú**, el INDEPA, creado en 2005, fue desactivado en 2010 y sus funciones absorbidas por la Dirección de Políticas para la Población Afroperuana. Se debe mencionar, además, que existen otros mecanismos de coordinación y articulación para la promoción de los derechos de los afrodescendientes tales como comités, comisiones, y mesas de trabajo, entre otros.

En lo que respecta a las políticas desarrolladas para los afrodescendientes en los países estudiados, se puede concluir que se han puesto en funcionamiento diversos mecanismos para evitar la discriminación racial, aumentar el acceso de estos pueblos a las universidades y al servicio público mediante la reserva de cupos, fondos especiales de créditos o entrega de becas. Asimismo, se han titulado tierras colectivas en áreas cimarrones e implementado políticas de fortalecimiento de la interculturalidad en áreas como educación y salud. También se han establecido mecanismos de participación, tales como asambleas y cupos en diversas instancias de decisión (consejos y cámara de representantes), y, finalmente, se ha observado la inclusión de los afrodescendientes en los planes de desarrollo.

Así, entre las muchas experiencias de políticas de promoción de la igualdad racial revisadas en los países en estudio, se puede afirmar que las siguientes son buenas prácticas, y podrían servir de referencia para otros países que cuentan con población afrodescendiente:

- Lucha contra el racismo y fortalecimiento de comunidades
 - Hacer cumplir las normas y leyes contrarias a las prácticas discriminatorias a través de acciones como campañas de concientización y programas educativos que promuevan una cultura de igualdad y de la tolerancia.
 - Ampliar el acceso de los afrodescendientes a las universidades y al servicio público través de la reserva de cupos, fondos especiales de créditos o entrega de becas.
 - Desarrollar de manera más sistemática acciones afirmativas también en el ámbito privado.
 - Incrementar titulación de tierras colectivas en áreas cimarrones.
- Participación en la toma de decisiones
 - Promover la participación de los afrodescendientes y de sus organizaciones durante todo el ciclo del proceso de definición de las políticas, desde el diagnóstico y diseño hasta su evaluación.
 - Involucrar la participación en todos los niveles de gobierno, desde el nacional hasta el local.
 - Promover la presencia de afrodescendientes en instancias de decisión como el parlamento y las mesas de negociación colectiva.
- Inclusión y promoción de la igualdad
 - Desarrollar políticas de fortalecimiento de la interculturalidad.
 - Considerar políticas de promoción de los afrodescendientes en los planes de desarrollo.
 - Implementar políticas de fortalecimiento de la interculturalidad en áreas como educación y salud.
- Institucionalidad
 - Crear instituciones y mecanismos de promoción de la igualdad racial que actúen como coordinadores de las políticas para afrodescendientes.
 - Otorgar rango prioritario en el aparato público a las instituciones que coordinen las políticas para los afrodescendientes (ministerios y secretarías nacionales).
 - Asignar recursos (presupuesto propio) y personal calificado (de mayoría afrodescendiente) para el buen desempeño de dichas instituciones.
 - Desarrollar las condiciones para fortalecer la sostenibilidad de dichas instituciones y de otros mecanismos de promoción de la igualdad racial (comisiones, consejos, mesas y otros) para evitar retrocesos en la lucha por la promoción de la igualdad racial y el fin del racismo.

Teniendo en vista el logro del pleno goce de los derechos de los pueblos afrodescendientes, el establecimiento de la igualdad racial en la sociedad y la mantención de una vida libre de racismo para todas las personas, es evidente que todavía resta mucho por avanzar en institucionalidad y políticas para afrodescendientes, no solo en los países estudiados sino que en la región en su conjunto. Para alcanzar esto es fundamental un trabajo participativo entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, además del rol de los organismos internacionales, especialmente en este Decenio Afrodescendiente decretado por las Naciones Unidas y que recién empieza. El desafío es enorme, pero en la misma proporción lo es la esperanza de que al terminar dicho Decenio más derechos estén cumplidos y de mejor manera; con mayor igualdad y menos prácticas racistas. Una región con pueblos y culturas tan diversas tiene la obligación de proporcionar a todas las personas, independiente de su condición étnica o del color de su piel, el cumplimiento de sus derechos y una existencia libre de desigualdad y racismo.

Bibliografía

- Abramo, L. (2015), Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil. Uma estratégia de ação baseada no diálogo social. Ginebra: Organização Internacional do Trabalho.
- Afroamérica XXI (2009), Compendio normativo: Acciones afirmativas a favor del pueblo afrodescendiente de América Latina y Legislación antidiscriminatoria.
- Antón Sánchez, J. (2014), Balance de la aplicación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Ministerio de Cultura y Patrimonio. Informe de consultoría, no publicado.
- _____. (2013), “Desigualdad étnica y pobreza en Ecuador, los intentos de reducir la exclusión social en los afroecuatorianos” [en línea] www.cea2.unc.edu.ar/africa-orientemedio/contrapdfs/10/01SANCHEZ.pdf.
- _____. (s/f), Implementación de los pactos y los convenios internacionales relacionados con los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de la población afrodescendiente de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Proyecto Regional Población Afrodescendiente de América Latina del PNUD.
- Ardito, W. (2010), “La experiencia de la Mesa contra el Racismo” [en línea] http://www.up.edu.pe/ciup/siteassets/lists/jer_jerarquia/editform/ardito.pdf.
- Artunduaga, L. A. (s/f), “La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia”, Organización de Estados Iberoamericanos, *Revista Iberoamericana de Educación* N° 13 Educación Bilingüe Intercultural [en línea] <http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13a02.htm>.
- Augusto, S. y otros, (2011), O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, INESC, 2011.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC/L/4056/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://crds.cepal.org/es/documentos/desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza-reducir-la>.
- _____. (2015), Panorama Social de América Latina, 2015 (LC/G.2691-P), Santiago
- _____. (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3893), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-pueblos-indigenas-america-latina-avances-ultimo-decenio-retos-pendientes-la>
- CODAE (Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano) (s/f), [en línea] <http://www.codae.gob.ec>.
- DACN (Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras) (s/f), [en línea] <http://dacn.mininterior.gov.co>.

- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (s/f), Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del censo general 2005. Bogotá.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) (2013), “O emprego doméstico no Brasil”, *Estudos e Pesquisa* 68. São Paulo: DIEESE
- ____ (1997), Equidad de género nas negociações coletivas: Cláusulas relativas ao trabalho da mulher no Brasil, São Paulo.
- De Roux, G. (2010), *Políticas públicas para el avance de la población afrocolombiana: revisión y análisis*. Proyecto Regional Población Afrodescendiente de América Latina del PNUD.
- Defensoría del Pueblo de la República de Perú (2011), *Los afrodescendientes en el Perú: una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos*. Lima: Equipo de investigaciones en DDHH y secuelas de la violencia.
- Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura de Colombia (s/f), Folleto de propaganda.
- Documento da Marcha Zumbi dos Palmares (1996), *Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial. Marcha Zumbi contra o racismo, pela cidadania e a vida*, Brasília, Cultura Gráfica e Editora Ltda.
- Feres Jr., J. y otros (2013), *O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. Levantamento das políticas de ação afirmativa*. GEMAA, IESP-UERJ.
- Ferreira, V. (1987), “Projeto Zumbi dos Palmares”, *Cadernos de Pesquisa*, N° 63.
- Gomes, J. (1999), “Discriminação racial e princípio constitucional da igualdade”, *Brasília*, a 36 n. 142 abr./jun.
- Gomes, N. (2012) (org), Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/2003, Brasília, Ministério de Educação.
- GRADE/Ministerio de Cultura (Grupo de Análisis para el Desarrollo/Ministerio de Cultura) (2014), *Estudio Especializado sobre Población Afroperuana*. Lima [en línea] http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBRO_EEPA_mincugrade.pdf.
- Guimarães, R. (2013), Afrocidadanização; ações afirmativas e trajetórias de vida no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora da PUC-Rio.
- ILO (International Labour Office) (2013), Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection. Geneva: ILO, 2013.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2011), Característica Étnico-raciais da população. Um estudo das categorias de classificação de cor ou raça. Rio de Janeiro: IBGE.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2014), *Situação da população negra por estado*. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: Ipea.
- Jaccoud, L. (2009) (org), A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea.
- Martins, R. (2004), Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial: resumen de la experiencia brasileña reciente, *serie Políticas sociales* N° 82 (LC/L.2082-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Memorias del Ier. Encuentro Internacional *Todos Contamos. Los grupos étnicos en los censos*. Cartagena de Indias, Colombia, Noviembre 8-10 de 2000.
- Ministerio de Cultura de Colombia (2014), *Acciones desarrolladas para el cumplimiento de los compromisos del plan nacional de desarrollo. Comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales*, enero 2011- junio 2014. Bogotá.
- Ministerio de Salud del Perú (2012), *Nota informativa 2011* [en línea] http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/7/jer/censi_info_notas2011/Nota%20Informativa%202011_3.pdf.
- Ministério Público de Pernambuco (2013), *No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE*. Recife: Procuradoria Geral de Justiça.
- Mosquera, C. y otros (2009), Escenarios post-Durban Para pueblos y personas negras afrocolombianas, raizales y palenqueras. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- ____ (2002), *Afrodescendientes en las Américas: Trayectorias sociales e identitarias*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Nascimento, A. (2012), *Do direito à universidade à universalidade de direitos; o movimento dos cursos pré-vestibulares populares e as políticas de ação afirmativa*. Rio de Janeiro: Litteris Ed.
- Negreiros, D. (2013), *Educação das Relações Étnico-raciais: análise da formação de docentes por meio dos Programas Uniafro e Africanidades. Dissertação de Mestrado*. Brasília: Escola Nacional de Saúde Pública.

- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2011), *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. OEA/CIDH [en línea] https://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/AFROS_2011_ESP.pdf.
- OIT/DIEESE (Organización Internacional del Trabajo/ Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconômicos) (2011), “Negociação de cláusulas de trabalho relativas à igualdade de gênero e raça 2007–2009”. Brasília [en línea] <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/negociacao-das-clausulas-relativas-a-igualdade-de-genero-e-raca-2007-2009.pdf>.
- _____ (2009), Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil, Brasília. [en línea] http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/negociacao_equidade_272.pdf.
- Procuraduría General de la Nación (s/f), “Grupo de Asuntos Étnicos” [en línea] <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Grupo-de-Asuntos-Etnicos.page>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012), *Visibilidad estadística. Datos sobre población afrodescendiente en censos y encuestas de hogares de América Latina*, Ciudad de Panamá, 2012.
- Ribeiro, M. (2014), *Políticas de promoção da igualdade racial – 1986 a 2010*, Rio de Janeiro, Ed. Garamond.
- Sanborn, C. y A. Arrieta (2011), *Universidad y acción afirmativa: balance y agenda pendiente*, Lima, Universidad del Pacífico. Documento de discusión Dd/11/16.
- Santos, S. y otros (2011), *O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei N° 12.288, de 20 de julho de 2010*, Brasília, INESC.
- SEPPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) (2015), *Levantamento de órgãos e conselhos de igualdade racial para o SINAPIR*. Brasília: SEPPPIR.
- _____ (2014), *Balanço de Gestão 2011-2014*. Brasília: SEPPPIR.
- _____ (2013a), *Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas*. Brasília: SEPPPIR.
- _____ (2013b), *Plano nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de matriz africana 2013-2015*, Brasília: SEPPPIR.
- _____ (2012), *Relatório Final – Grupo de Trabalho – Estatuto da Igualdade Racial*. Brasília: SEPPPIR.
- Secretaria de Vigilância em Saúde – Ministério da Saúde (2015), “Indicadores de vigilância em saúde, analisados segundo a variável raça/cor”, *Boletim Epidemiológico* v. 46, n. 10.
- Silva, C. (2003), “Geração XXI: o início das ações afirmativas em educação para jovens negros(as)”, en Cidinha Silva (org). *Ações afirmativas em educação: experiências brasileiras*. São Paulo: Selo Negro.
- Silva, J. (1998), *Violência e racismo no Rio de Janeiro*. Niterói, Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Supremo Tribunal Federal (2012), *Decisão do STF sobre a Constitucionalidade das Cotas Raciais no Ensino Superior*, ADPF 186 – Voto do Relator Min. Ricardo Lewandowski. Brasília: ONU Mulheres.
- UGT (União Geral dos Trabalhadores) (s/f), Cláusulas raciais nos acordos coletivos e convenções de trabalho.
- Universidade de Brasília (2013), *Análise do sistema de cotas para negros da Universidade de Brasília – Período 2º semestre de 2004 ao 1º semestre de 2013*, Brasília, UnB.
- Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2011), Avaliação qualitativa dos dados sobre desempenho acadêmico. Relatório – ano 2011.
- Valdivia, N. (2013), *Las organizaciones de la población afrodescendiente en el Perú. Discursos de identidad y demandas de reconocimiento*. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE.
- _____ (2011), *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima, CENDOC/GRADE.
- Wabgou, M. y otros (2012), *Movimiento social afrocolombiano, negro, raizal y palenquero*. Universidad Nacional de Colombia.

Anexos

Anexo 1

Recuadro A.1 Informaciones básicas: el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú

Brasil

Año último censo: 2010
Población total: 190.755.799
Afrodescendientes*: 96.795.294
% afrodescendientes: 50,7

* Suma de personas que se autoidentificaron como “preto” (negro) y “pardo” (mestizo).

Colombia

Año último censo: 2005
Población total: 41.468.384
Afrodescendientes*: 4.311.757
% afrodescendientes: 10,4%

* Suma de personas que se autoidentifican como raizal, palenquero/a y negro/a.

Ecuador

Año último censo: 2010
Población total: 14.483.499
Afrodescendientes*: 1.041.559
% afrodescendientes: 0,7%

* Suma de personas que se autoidentificaron como afroecuatoriano(a)/afrodescendiente, negro y mulato.

Perú

Sin autoidentificación en censo
Población total:
Afrodescendientes*: 910.754^a
% afrodescendientes: 3,1 (Encuesta de Hogar, 2010)

* Personas que se identifican como negro/mulato/zambo

Fuente: Brasil, Colombia y Ecuador, PNUD (2012); Perú [en línea] <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2013/05/03/afroperuanos-sufren-discriminaci-n-adem-s-de-estancamiento-en-pobreza-empleo-salud-y-educaci-n.html>.

^a La población de Perú en el año 2010, según CEPALSTAT, era de 29.379.147 personas. El 3,1% de este total suma 910.754 personas.

Anexo 2

Recuadro A.2 Marco legal nacional Brasil

1. PREVENCIÓN Y ACCIONES CONTRA EL RACISMO

Ley N° 7.716/1989 o Ley Caó: define los crímenes resultantes de discriminación de raza u color.

Ley N° 9.459/1997: altera los arts. 1° y 20 de la Ley n° 7.716/1989 y define los crímenes resultantes de prejuicios de raza o color y agrega párrafo en el art. 140 del decreto-ley n° 2.848/1940.

2. ACCIONES AFIRMATIVAS Y VALORATIVAS

Ley N° 9.315/1996: inscribe el nombre de Zumbi dos Palmares en el libro de los Héroes da la Patria.

Decreto N° 4.228/2002: crea el Programa Nacional de Acciones Afirmativas.

Decreto N° 4.886/2003: instituye la Política Nacional de Promoción da Igualdad Racial – PNPIR.

Ley N° 10.639/2003: cambia la Ley de Directrices y Bases de la Educación para incluir la disciplina de Historia y Cultura Afrobrasileña en el currículo escolar.

Ley N° 11.756/2008: concede amnistía post mortem a João Cândido Felisberto, líder de la Revuelta de la Chibata y a otros participantes de la protesta.

Portaria del Ministerio de la Salud 992/2009: Instituye la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra.

Ley N° 12.391/2011: inscribe en el libro de los Héroes de la Patria los nombres de los héroes de la 'Revuelta de los Búzios', João de Deus do Nascimento, Lucas Dantas de Amorim Torres, Manuel Faustino Santos Lira e Luís Gonzaga das Virgens e Veiga.

Ley N° 12.519/2011: instituye el Día Nacional de Zumbi y de la Conciencia Negra.

Ley N° 12.711/2012: reserva cuotas para ingresar en las universidades públicas federales e instituciones federales de educación técnica.

Ley N° 12.796/2013: cambia la Ley de Directrices y Bases de la Educación para incluir inciso referente a la diversidad étnico-racial.

Portaria del Ministerio de la Educación 21/2013: versa sobre la inclusión de la educación para las relaciones étnico-raciales, enseñanza de Historia y Cultura Afrobrasileña y lucha contra el racismo en los programas y acciones del Ministerio de la Educación.

Ley N° 12.981/2014: adopta el Himno a la Negritud.

Ley N° 12.987/2014: crea el Día Nacional de Tereza de Benguela y de la Mujer Negra.

Ley N° 12.990/2014: reserva cuotas en selección para el servicio público.

3. FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES TRADICIONALES

Decreto N° 4.887/2003: reglamenta la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por quilombolas.

Decreto N° 6.040/2007: instituye la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de los Pueblos y Comunidades Tradicionales.

Ley N° 12.960/2014: cambia la Ley de Directrices y Bases de la Educación para incluir la exigencia de manifestación de organismo normativo del sistema de enseñanza para cierre de escuelas en sector indígena y quilombolas.

4. PARTICIPACIÓN EN DECISIONES E INCLUSIÓN EN PLANES DE DESARROLLO

Ley N° 10.933/2004 – Plan Plurianual 2004-2007: incluye Programa “Gestión de Política de Promoción de la Igualdad Racial”.

Ley N° 11.653/2008 – Plan Plurianual 2008-2011: incluye Programas “Promoción de Políticas Afirmativas para la Igualdad Racial” y “Brasil Quilombola”.

Ley N° 12.593/2012 – Plan Plurianual 2012-2015: incluye Programa “Lucha contra el Racismo e Promoción de la Igualdad Racial”

Ley N° 13.249/2016 – Plan Plurianual 2016-2019: incluye Programa “Promoción de la Igualdad Racial y Superación del Racismo”

Recuadro A.3 Marco legal nacional Colombia^a

1. PREVENCIÓN Y ACCIONES CONTRA EL RACISMO

Ley N° 1.482 (2011): garantiza protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación.

2. ACCIONES AFIRMATIVAS Y VALORATIVAS

Ley N° 115 (1994) expide la Ley General de Educación³ que define la etnoeducación y considera que debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, social y cultural, con el debido respeto de creencias y tradiciones. Además, establece la creación de áreas curriculares que fomenten el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, teniendo como premisa la formación bilingüe. Asimismo, estipula la formación de educadores con formación acreditada en etnoeducación.

Decreto N° 1.627 (1996): crea Fondo especial de créditos educativos administrados por el ICETEX para estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos económicos.

Decreto N° 1.122 (1998): expide normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país.

Ley N° 725 (2001): establece el 21 de mayo como el Día nacional de la Afrocolombianidad.

Decreto N° 1.122 (1998): expide normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en todos los establecimientos de educación formal del país, como parte integral de los currículos obligatorios.

Resolución N° 0740 (2012): define el mes de mayo como el Mes de la Herencia Africana.

3. FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES TRADICIONALES

Decreto N° 2.314 (1994): reglamenta la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras.

Decreto N° 0804 (1995): reglamenta la atención educativa para grupos étnicos, resaltando criterios concertados para nombramiento de docentes en comunidades negras y para el desarrollo de la infraestructura física.

Decreto N° 1.745 (1995): regula procedimientos para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras".

Decreto N° 2.249 (1995): conforma Comisión Pedagógica de Comunidades Negras a nivel nacional y en los departamentos con la cual debe concertarse las políticas de etnoeducación.

Decreto N° 140 (2006): garantiza que el concurso para ingreso de etnoeducadores se haga con participación de la "Comisión Pedagógica de Comunidades Negras".

4. PARTICIPACIÓN EN DECISIONES E INCLUSIÓN EN PLANES DE DESARROLLO

Resolución N° 071 (1993): reglamenta elección de representantes de la Cámara por la Circunscripción Nacional Especial para las Comunidades Negras.

Ley N° 152 (1994): afirma la participación de las comunidades negras en el Consejo Nacional de Planeación.

Decreto N° 1.371 (1994): conforma la Comisión Consultiva de Alto Nivel y las Comisiones Departamentales, instancia de diálogo y concertación entre gobierno y comunidades.

Decreto N° 2.248 (1995): conforma Comisión Consultiva de Alto Nivel para las comunidades negras adscrita al Ministerio del Interior.

Decreto N° 1.320 (1998): reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio en base al Convenio 189 de la OIT.

Ley N° 649 (2001): crea una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

Decreto N° 0062 (2001): regula la Mesa Permanente de Concertación con las organizaciones de base y étnico territoriales afrovallecaucanas.

Ley N° 1.151 (2007): reglamenta las disposiciones del "Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010" que establece estrategias para fortalecimiento de la población afro colombiana.

Decreto N° 4.181 (2007): crea comisión intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, para hacer recomendaciones tendientes a superar las barreras que impiden su inclusión social, económica y política.

Ley N° 1.450 (2011): expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 con capítulo sobre afrocolombianos.

Decreto N° 2.163 (2012): conforma y reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras.

Resolución N° 121 (2012): convoca a los representantes legales de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y los representantes Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a asambleas departamentales.

Fuente: elaboración propia.

^a En base al Compendio legislativo para población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal [en línea] <http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos/programa/Paginas/normativa.aspx> y Anton (s/f).

Recuadro A.4

Marco legal nacional Ecuador^a

1. PREVENCIÓN ACCIONES CONTRA EL RACISMO

Ordenanza Metropolitana N° 216 (Quito, 2007): crea el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial, espacio de defensa de las víctimas de racismo en Quito. Además, establece que Quito incorporará equitativamente a la población afroecuatoriana como beneficiaria de derechos, garantizando el acceso de este grupo a los derechos económicos, sociales y culturales.

Decreto Ejecutivo N° 60 (2009): aprueba el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.

2. ACCIONES AFIRMATIVAS Y VALORATIVAS

Congreso Nacional (1997): declara el primer domingo de octubre como día nacional del pueblo afroecuatoriano y recomienda incorporar su aporte e historia al sistema educativo del país.

3. FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES TRADICIONALES

Ley N° 46 (2006) o Ley de los Derechos Colectivos del Pueblo Negro Afroecuatoriano, coherente con el Convenio 189 de la OIT dispone normas para el manejo de la biodiversidad y establece el derecho de los afroecuatorianos a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de los recursos naturales no renovables que se hallen en su territorio cuando pudieren ser afectados ambiental o culturalmente por su implementación. También dispone que, de ser posible, participarán en los beneficios que estos proyectos reporten.

4. PARTICIPACIÓN EN DECISIONES E INCLUSIÓN EN PLANES DE DESARROLLO

Decreto Ejecutivo N° 133 (2007): crea la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, con rango de ministerio.

Desde el 2009 se cuenta con el Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural que tiene como uno de sus ejes la participación ciudadana.

El 2014 fueron creados los Consejos Nacionales para la Igualdad que son integrados de manera paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado y regulado según principios de participación democrática, inclusión y pluralismo.

Fuente: elaboración propia.

^a Sobre la base del compendio legislativo para población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal [en línea] <http://wsp.presidencia.gov.co/afrocolombianos/programa/Paginas/normativa.aspx> y Anton (s/f).

Recuadro A.5 Marco legal nacional Perú^a

1. PREVENCIÓN Y ACCIONES CONTRA EL RACISMO

Ley N° 26.772 (1997) o ley antidiscriminatoria: prohíbe las ofertas laborales con contenidos discriminatorios que anulen o alteren la igualdad de oportunidades o de trato.

Ley N° 27.270 (2000): introduce en el Código Penal el delito de discriminación.

Ordenanzas municipales de San Juan Bautista, Huamanga y Miraflores (2002) prohíben cualquier tipo de discriminación. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador (2006): faculta a la Dirección de Inspección Laboral de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima y Callao a investigar actos discriminatorios en las ofertas de empleo y durante la relación laboral^b. Faculta a las direcciones de Prevención y Solución de Conflictos de las Direcciones de Trabajo y Promoción del Empleo a solicitar información sobre ocurrencias en otros departamentos del país.

Ley N° 28.867 (2008): aumenta las penas relativas al delito de discriminación.

Ordenanza de Abancay (2008): es la primera ordenanza a nivel nacional que reconoce la igualdad entre los seres humanos y prohíbe todo tipo de discriminación.

Ordenanza de Apurímac (2008): tiene por objeto prevenir y eliminar la discriminación en todas sus formas. Concibe a la no discriminación como un enfoque a ser adoptado en todos los proyectos de derechos humanos del gobierno y sus diferentes instancias (Antón, s/f).

2. ACCIONES AFIRMATIVAS Y VALORATIVAS

Ley N° 28.761 (2006): decreta el día 4 de junio como el Día Nacional de la Cultura Afroperuana.

Resolución Suprema N° 10 del MIMDES (2009): "Perdón Histórico al Pueblo Afroperuano" mediante el cual el estado pide perdón por abusos, exclusión y discriminación cometidos y reconoce el esfuerzo de este pueblo en la afirmación de la identidad nacional, difusión de valores y defensa del territorio patrio.

Decreto Supremo N° 003 (2015) del Viceministerio de Interculturalidad (Ministerio de Cultura) define la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, obligatoria para todos los sectores e instituciones del Estado y diferentes -niveles de gobierno pero de carácter orientador para el sector privado y sociedad civil.

3. FORTALECIMIENTO DE COMUNIDADES TRADICIONALES

Acuerdo N° 137-2007-2008/MESA-CR (2008): por iniciativa de la Mesa de Trabajo Afroperuana del Congreso de la República crea el Museo Nacional Afroperuano.

Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015 o "Perú hacia una educación de Calidad con equidad" es del Ministerio de Educación y busca garantizar la equidad en la educación y superar las brechas de género, sociocultural, étnica y lingüística.

El Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) incorporó el 2010 la interculturalidad en los servicios de salud con acciones dirigidas hacia los afroperuanos como resultado de la interacción pluricultural que se viene acentuando en el país y por la prevalencia de enfermedades que les afecta de manera particular.

4. PARTICIPACIÓN EN DECISIONES E INCLUSIÓN EN PLANES DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (PNDH) es el primer instrumento jurídico que garantiza derechos específicos y se dispone a implementar políticas afirmativas a favor de los pueblos indígenas y afroperuanos.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 definió los grupos de población considerados prioritarios en el país para ser objeto de políticas. Los afroperuanos y las minorías étnico-raciales vienen en segundo lugar, después de las personas adultas mayores.

El Plan Operativo Institucional del 2010 del CENSI incluyó la participación de líderes afroperuanos en las reuniones de formulación de la propuesta de política de salud intercultural; el diálogo intercultural de salud con el pueblo afroperuano, andino y la relación con los servicios de salud en El Carmen (Chincha) y reuniones de coordinación e información con organizaciones afroperuanas en Lima.

Fuente: elaboración propia.

^a En base a Afroamérica (2009) y Defensoría del Pueblo (2011).

^b Es considerada infracción grave la difusión de ofertas de empleo discriminatorias por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, por estar infectado con VIH o por motivos de cualquier otra índole.



Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

220. Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, Marta Rangel (LC/L.4275), 2016.
219. Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe, Varinia Tromben (LC/L.4245), 2016.
218. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4244), 2016.
217. Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina), Cristina Bloj, (LC/L.4000), 2014.
216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espíndola, (LC/L.3934), 2014.
215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Rossel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaini, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélide Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

220

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org