

EL COMBATE AL RACISMO Y A LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN LOS DIEZ PAÍSES DEL MERCOSUR

Álvaro Bello M.¹

EL MERCOSUR y el combate al racismo y la discriminación

Cuando las personas comunes piensan en el MERCOSUR probablemente piensan que se trata sólo de una asociación estratégica, de un área común que tiene como únicos objetivos intercambiar bienes y servicios, facilitar los flujos financieros y de personas. Esta idea tiene un fundamento en el hecho de que la mayor parte de los tratados comerciales bi o multilaterales, los tratados de libre comercio o los acuerdos de menor escala sólo tienen como horizonte dicho intercambio sin reparar en los impactos sociales y culturales que los intercambios pueden provocar en los respectivos países. Se ha despojado de tal manera a estos acuerdos de todo aquello que hoy se habla de tratados e intercambios entre economías, ya no entre países y naciones.

Pero el MERCOSUR ha marcado la diferencia. Desde sus inicios los cuatro Estados Partes que conforman el MERCOSUR han compartido un conjunto de valores que encuentran expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad.² Estas metas han ido siendo compartidas a través del tiempo a medida que se han incorporado los estados asociados. Se trata de un proceso pues el MERCOSUR ha avanzado progresivamente desde la conformación de un mercado común hacia la idea un espacio con intereses y problemas comunes. Esto se refleja en una creciente preocupación por los derechos de los trabajadores, el flagelo de la pobreza y los derechos humanos en general donde el ejemplo principal es el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR y la reciente "Declaración sobre Derechos Humanos de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados" del año 2005 con motivo de la conmemoración del 57 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde los Presidentes del MERCOSUR y los Estados Asociados declaran entre otras cosas:

1. La plena vigencia de los principios y valores que sustentan la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de Diciembre de 1948, y la necesidad de velar por el respeto de los derechos y las libertades fundamentales de todos sin discriminación por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole.

¹ Consultor Especialista en Estudios de Raza y Etnia sobre América Latina e Caribe, e Investigador del Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas/Chile. Correo electrónico alvaro.bellom@gmail.com.

² Véase www.mercosur.int

2. Reafirman su adhesión a los principios de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre aprobada en Bogotá en 1948, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscripta en San José de Costa Rica en 1969, y su compromiso de continuar con el proceso de fortalecimiento y perfeccionamiento de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
3. Resaltan la importancia de los principios sustentados en el Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR aprobado en Asunción en junio de 2005 y la Carta Andina sobre los Derechos Humanos aprobada en 2003 y de las medidas sustantivas adoptadas para el desarrollo de la perspectiva de los derechos humanos en el bloque regional.

Pero existen desafíos pendientes, pues el MERCOSUR requiere afrontar la problemática de los derechos humanos en general y del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia con un mayor compromiso y profundidad. Así como se ha avanzado en la regulación de las relaciones comerciales y en los acomodos de las condiciones de los mercados, se debe avanzar en la difusión de los derechos humanos y de los principios de igualdad y no discriminación, en particular. Pero por sobre todo, se debe buscar la implementación de los compromisos que los Estados han asumido en cuanto a los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular es preciso que los Estados del MERCOSUR asuman en su conjunto una labor de cooperación e intercambio respecto de las distintas experiencias y herramientas que se requieren para avanzar en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En particular se requiere que los países del MERCOSUR asuman un liderazgo en esta lucha haciendo de los principios de Durban sus ejes orientadores.

Antecedentes: la lucha contra el racismo y la discriminación

La lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia lamentablemente han encontrado un enorme espacio en América Latina. El racismo y la discriminación, en particular, son flagelos de larga data en la región y aún están lejos de ser eliminados. La historia del esclavismo sobre la población africana y afrodescendiente y la dominación colonial y neocolonial de los pueblos indígenas se incrusta en nuestra historia en forma permanente dejando sus huellas de opresión, exclusión, pobreza y violencia. Ha sido largo el camino que se ha debido recorrer para llegar a una toma de conciencia sobre los orígenes, causas y efectos que tienen y han tenido el racismo y la discriminación sobre un gran porcentaje de la población de la región. Millones de personas sufren aún a diario el trato discriminatorio o deben vivir incluso bajo condiciones infrahumanas con la única explicación posible de que su origen, identidad, fenotipo, cultura o formas sociales son procesadas o representadas de forma negativa y desvalorizada. Es la construcción histórica de un otro negado y excluido, de un otro que en muchos países es la mayoría demográfica frente a una minoría insensible, dominante y excluyente.

En los años recientes y como producto de las transformaciones estructurales de la economía, la apertura de los mercados y las fronteras, eso que conocemos como globalización, se ha hecho evidente además, el incremento de la xenofobia que no es otra cosa que la discriminación y el mal trato de los extranjero, extranjeros que paradójicamente son extranjeros también en su propia tierra y que al marchar en busca de nuevos horizontes encuentra el rechazo y la violencia de las sociedades de acogida. Muchas de las víctimas de la xenofobia son indígenas, afrodescendientes y mujeres que están lejos de recibir el buen trato de eso que en hace algunas décadas atrás llamaban la "patria grande". Lejos de ser un espacio de acogida, las abiertas fronteras de la globalización latinoamericana se vuelven lugares peligrosos. Mientras los bienes, las finanzas, los flujos de capital, la información circulan libremente y sin cortapisas, mientras los aranceles se acomodan a los ritmos de la oferta y la demanda, mientras la información y los datos atraviesan por redes virtuales sin contrapeso, millones de personas que circulan a través de las fronteras nacionales sufren la pobreza y la exclusión.

También en los últimos años, la lucha contra el racismo nos ha mostrado la diversidad de formas de racismo y discriminación racial

El racismo ha cambiado, se ha trasmutado en nuevas formas y expresiones que constituyen los que Van Dijk denomina "racismo moderno".³ Según el autor, una de las formas de "racismo moderno" más difundidas en la actualidad es aquella que no está fundamentada en la biología sino que en aspectos de carácter cultural, "los otros -señala el autor- no son denostados por lo que son sino por lo que hacen y piensan".⁴ Pero esta "nueva" forma de pensar no actúa de manera abierta sino de un modo subyacente. Centrar el problema del racismo en la cultura implica trasladar las representaciones y los símbolos hacia un ámbito donde la biología supuestamente no está involucrada. El problema viene cuando dichas apreciaciones culturales se hacen sobre grupos completos: "el problema cultural de los negros" o la "cultura de los indígenas". Al colocarlo de este modo el racismo cultural se ubica en un corpus orgánico, en un todo finalmente biológico que no hace más que repetir las pulsiones del racismo tradicional.

Probablemente en América Latina, donde el racismo en todas sus formas tiene una mayor "aceptación" los "racismos modernos" puedan tener una importancia menor, sin embargo parece necesario aclarar que el racismo centrado en la cultura, que se expresa por ejemplo en la idea de que la pobreza indígena es una causa de la de cultura indígena, tiene hoy una gran vigencia y actualidad y se encuentra entrelazado con los aspectos más básicos del racismo "tradicional", aquel que ve en los factores biológicos la causa de la desmoralización de los grupos indígenas y afrodescendientes. De esta manera es preciso mirar el racismo como un todo integrado. No existen racismos blandos y racismos duros. No existen racismos de primer y de segunda. Incluso la jerarquización de las formas de racismo pueden llevar equívocos. En un reciente estudio sobre las formas contemporáneas de racismo, Doudou Diene Relator Especial sobre estas materias señalaba que la jerarquización de las

³ Teun van Dijk (1998), *Ideología, una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, Gedisa.

⁴ Van Dijk, op.cit., p. 346.

formas de racismo constituye un retroceso del combate contra el racismo y la discriminación. "Si bien —señala el Relator— es indudable que cada forma de racismo y de discriminación posee características ontológicas, históricas, geográficas y culturales propias (...) todas ellas tienen raíces comunes más profundas que dan forma a una cultura y una mentalidad racista y discriminatoria de naturaleza universal." El relator señala además que la jerarquización de las formas del racismo y la discriminación ponen en tela de juicio y erosionan en profundidad el carácter universal del racismo y debilita, en consecuencia, la eficacia y la determinación de combatirlo. Asimismo agrega que la jerarquización del racismo es contraria al principio universal de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos, reafirmadas en el párrafo 5 de la Declaración de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en 1973: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso".

Doudou Diene destaca que la jerarquización y fragmentación del racismo implica a su vez la negación de la interdependencia de los DDHH. El principio de la interdependencia de los DDHH estipula que toda forma de xenofobia o de discriminación racial debe considerarse en pie de igualdad con las otras, y que no puede haber ningún orden jerárquico de importancia entre ellas.

Las formas modernas de racismo se expresan en nuevas preocupaciones y "amenazas" para los racistas. Un ejemplo. El temor a los migrantes en algunos países y la representación de ellos como poblaciones que ponen en peligro a quienes se autodefinen como los grupos o sectores fundadores de la identidad nacional, cuestión que de paso niega la existencia de una realidad multicultural y de relaciones interculturales e interétnicas que operan en todos los ámbitos y niveles de la sociedad.

La globalización o mundialización es un proceso que muestra, a lo menos, dos caras en cuanto a la discriminación el racismo y la xenofobia. Por un lado, se trata de un proceso que lleva hasta los últimos confines del mundo la promoción de los derechos humanos como un patrimonio de toda la humanidad. Por otro lado, este mismo proceso está generando formas nuevas de difusión y reproducción del racismo, del cual son víctimas los migrantes y otros grupos vulnerables. La paradoja de la globalización para algunos es que difunde la diversidad y a la vez busca la homogenización de la cultura. La diversidad cultural, en el contexto de la globalización, comienza así a convertirse en un obstáculo para el pleno desenvolvimiento de la economía globalizada. En el caso de los migrantes, para volver sobre el mismo ejemplo, no se trataría de juzgar su aporte a la economía de un país en particular sino que el problema radicaría en la "cultura" de los migrantes. Los migrantes cargarían así con una bolsa que no es o no puede ser aceptada por la "aduanas cultural" de los países que se sienten amenazados.

Con las nuevas formas de discriminación surgen además nuevos grupos víctimas entre los cuales se encuentran los ancianos, los niños, las mujeres, lo

jóvenes, los homosexuales, las personas viviendo con VIH-SIDA, existe además discriminación en ámbitos específicos como en el trabajo, la salud o la educación. Para los pueblos indígenas el surgimiento o la consolidación de nuevas formas de discriminación implica una profundización de su situación de opresión puesto que a la discriminación por motivos de raza y etnia le deben sumar estas (no tan) nuevas formas de discriminación. Como hemos dicho más arriba, las migraciones se asocian a nuevas formas de discriminación y racismo.

El racismo y la discriminación hacia los pueblos indígenas y afrodescendientes si bien se incorpora a estas nuevas formas, sobre todo porque la migración, por ejemplo, está conformada por numerosos contingentes de estas poblaciones, sigue vinculado a la discriminación, la marginación y la exclusión. En los últimos años, si bien se han registrado avances en materia de legislación, institucionalidad y políticas persiste o han aumentado las manifestaciones en contra de estos grupos. No se puede decir que exista una reacción inversamente proporcional entre el racismo y la mayor presencia pública y política de indígenas y afrodescendientes pero es claro que la mayor "exposición" de los últimos años los hace blancos de nuevas formas de discriminación como la de aquellos que señalan que el "problema indígena" se solucionaría si se les diera una educación que los integre a la nación (supuestamente) homogénea. La negación de las relaciones interculturales o de sus posibilidades dentro de los esquemas políticos que organizan a los países es también una forma de negar la capacidad y derecho de los indígenas y afrodescendientes de organizarse y participar en la vida democrática de los Estados desde sus propias perspectivas e identidades. Lo que se requiere entonces es avanzar hacia nuevas formas de ciudadanía basadas en procesos de integración de las diferencias.

a) La conferencia de Durban y las Américas

Los días 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001 se realizó en Durban, Sudáfrica, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Esta Conferencia Mundial se enmarcó dentro del largo camino de la lucha internacional contra el racismo, convocada por las Naciones Unidas, la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson fue la Secretaria General de la Conferencia. Su máxima contribución ha sido la puesta en evidencia de las múltiples formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia que afectan y que tienen como víctimas a los pueblos indígenas, pueblos africanos y afrodescendientes, migrantes y otros grupos víctimas de discriminación múltiple como las mujeres y los jóvenes. Asimismo, la conferencia entregó dos instrumentos fundamentales para luchar contra el racismo como son la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

La Conferencia de Durban tuvo como antecedente inmediato un conjunto de reuniones y movilizaciones que ayudaron a identificar a las víctimas y los principales efectos del racismo y la discriminación. Dentro de este proceso previo se encuentra la Conferencia Regional Preparatoria de las Américas realizada entre el 5 y el 7 de diciembre del año 2000, llevada a cabo en Santiago de Chile donde asistieron representantes de los gobiernos de 35

países. La Conferencia de Santiago constituye una piedra angular para la formulación de acciones y políticas contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el continente. La formulación de una plataforma común para combatir el racismo, surgida de la Conferencia de las Américas, planteó que la negación de la existencia de discriminación y racismo a nivel del Estado y la sociedad, así como la pobreza, contribuyen a la perpetuación de esas prácticas.

La Conferencia Regional Preparatoria de las Américas estuvo precedida por una Conferencia Ciudadana contra el Racismo, la Xenofobia, la Intolerancia y la Discriminación realizada los días 2 y 3 de diciembre del 2001. En ella se dieron cita organizaciones y representantes de los pueblos indígenas y afrodescendientes, migrantes, mujeres y jóvenes de todo el continente. La reunión de la sociedad civil expuso el origen histórico del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en la región, así como las condiciones actuales de opresión y discriminación que aquejan a millones de personas en el continente buscando proponer a los Estados y los representantes de los gobiernos las fórmulas para combatir este flagelo.

El Programa de Acción de Durban instó a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) a que ejerza un liderazgo en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Dando seguimiento a la resolución de la Asamblea General (2002) la que solicita al ACNUDH cree la Unidad Anti Discriminación. En función de este mandato, así como del trabajo realizado en estas materias desde su creación, el ACNUDH ha seguido de cerca los procesos que se han producido en la región desde la realización de la Conferencia Mundial a la fecha con el fin de promover los principios básicos de derechos humanos de la igualdad y la no discriminación incentivando y apoyando la labor de los Estados y la sociedad civil. En este marco se inscribe el presente documento que pretende reunir los avances y desafíos pendientes tanto a nivel internacional como entre los Estados parte de la región de las Américas.

b) Los países del MERCOSUR y el combate al racismo y la discriminación.

En los últimos cinco años se han realizado grandes esfuerzos por parte de los Estados del MERCOSUR, los organismos internacionales y la sociedad civil en cuanto a promover la tolerancia y los derechos humanos y luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Estos esfuerzos han estado encaminados, según los diferentes contextos nacionales, tanto a evidenciar el flagelo del racismo y a buscar medios para su combate como a establecer alianzas entre los diferentes actores de la sociedad. Algunos Estados han avanzado más que otros. Mientras unos han creado cuerpos legales, organismos de equidad racial o han implementado políticas de acción afirmativa, otros se encuentran aún en una fase menor de reconocimiento o exploración de la problemática. En cada país los ritmos de implementación de plataformas y planes de acción de combate al racismo y la discriminación han dependido de un conjunto combinado de factores entre los que se cuenta la voluntad política, la capacidad estatal, el

desarrollo de la democracia y sobre todo, la capacidad de los grupos afectados de poner la temática en la opinión pública y en la agenda social de sus respectivos países.

Argentina

En Argentina a partir del año 2004 ha comenzado un proceso para implementar un Plan Nacional contra la Discriminación. La Cancillería Argentina junto con el Instituto Nacional contra la Discriminación y la Intolerancia (INADI) y el Ministerio de Justicia -Secretaría de Derechos Humanos-, coordinaron la elaboración del Plan Nacional contra la Discriminación, adoptado por Decreto Nacional 1086/2005 del 8 de septiembre 2005, en seguimiento de los compromisos asumidos en la "Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia" (Durban 2001).⁵ Este Plan surgió en el contexto de la visita que la entonces Alta Comisionada Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, realizara en octubre del año 2001 a la Argentina. El Plan comenzó a discutirse a partir de marzo del 2004 con los aportes de la OACNUDH, el PNUD y el Gobierno Argentino, a través del INADI. El Plan cuenta con tres ejes transversales: el racismo; las pobreza y la exclusión social; y los modos en que se establece y reformula la relación entre el Estado y la sociedad.⁶

Asimismo, en fecha reciente entró en vigor la Ley de inmigración N° 25.871 (2004). La nueva Ley de Migraciones N° 25.871, vigente desde el 21/01/2004, que norma la política migratoria argentina, tiende a la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y a la eliminación de toda forma de discriminación, racismo y xenofobia. Por otro lado la nueva ley migratoria encierra una concepción del acceso a derechos fundamentales de los migrantes, como la salud o la educación, opuesta a la anterior, altamente discriminatoria. En esta línea, el Estado argentino acaba de crear el Observatorio de Derechos Humanos relativo a las personas de nacionalidad boliviana sometidas a la jurisdicción del Estado Argentino. Recientemente la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación ha emplazado tres Observatorios de Derechos Humanos que se enmarcan en un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. También se han realizado acciones para la protección de los derechos de las mujeres. Durante este período se promulga la ley nacional N° 23.302, que crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas con participación de las comunidades indígenas.⁷

Bolivia

⁵ República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, En respuesta al cuestionario solicitado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, julio, 2006.

⁶ Waldo Villalpando (coord.) (2005), *Hacia un plan nacional contra la discriminación en Argentina*, Buenos Aires, INADI.

⁷ El Decreto 373/04 estableció que el INAI actúe en la órbita de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social, como órgano descentralizado y el decreto 410/2006 aprueba su estructura organizativa y sus objetivos y acciones.

En Bolivia se aprobó el Plan nacional de equidad de género 2003-2007. Del mismo modo, se creó en cada municipio un Defensor del Pueblo para los niños y adolescentes. También se han abierto oficinas locales dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para recibir denuncias de violaciones de los derechos humanos. El Estado boliviano también ha hecho esfuerzos para asegurar que los miembros de las poblaciones indígenas, que, según el censo de 2001, representan el 61,8% de toda la población, gocen de libertad y de igualdad en dignidad y derechos sin discriminación alguna, incluidas las disposiciones jurídicas encaminadas a reconocer la titulación y la propiedad de las tierras de grupos y particulares indígenas, así como el derecho al aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables situados en sus tierras. Junto a estas acciones se ha establecido un Tribunal Agrario.

Brasil

Brasil es otro caso de avances en materia de acción afirmativa durante el período reciente. En el 2001 el Estado creó el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación. En el 2002 el Estado brasileño hizo la declaración facultativa prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y en agosto de 2003 entró en vigor el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este mismo año, Brasil aprobó el Programa Nacional de Acción Afirmativa, que constituye un importante mecanismo para aplicar la Declaración y Programa de Acción de Durban, así como el segundo Programa Nacional de Derechos Humanos.

En noviembre de 2003, se promulga el Decreto No. 4.886 que crea la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR).⁸ La SEPPIR tiene entre sus propósitos: Promover la igualdad y la protección de los derechos de los individuos y grupos raciales y étnicos afectados por la discriminación y demás formas de intolerancia, con énfasis en la población negra; Acompañar y coordinar políticas de diferentes ministerios y otros órganos del Gobierno Brasileño para la promoción de la igualdad racial; Articular, promover y acompañar la ejecución de diversos programas de cooperación con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales; Promover y acompañar el cumplimiento de los acuerdos y convenciones internacionales firmados por Brasil, que señale el respeto a la promoción de la igualdad y el combate a la discriminación racial o étnica; Auxiliar al Ministerio de Relaciones Exteriores en las políticas internacionales, en lo que se refiere a las aproximaciones con las naciones del continente africano.⁹

Junto a la SEPPIR, el Estado brasileño creó el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR), compuesto por organismos del Gobierno Federal y entidades de la sociedad civil que representan a las poblaciones afrodescendientes, indígenas, rom, judaica, árabe y palestina. Asimismo se creó el Foro Intergubernamental de Promoción de la Igualdad Racial (FIPIR)

⁸ Aunque su fecha de lanzamiento por el Gobierno Federal fue el 21 de marzo del año 2003.

⁹ <http://www.presidencia.gov.br/seppir/>

destinado a desarrollar un plan de trabajo común en la materia y en todos los niveles del gobierno federal con el fin de consolidar una Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial.¹⁰

Chile

Desde principios de los años noventa y con el retorno a la democracia el gobierno chileno comenzó a aplicar una activa política hacia los pueblos indígenas creando la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI y la Ley 19.253 que le da funcionamiento. Estos dos instrumentos han permitido el desarrollo de innumerables avances en materia económica y social, como la ampliación de tierras, la regularización de títulos de aguas y la compra de predios en conflicto a través del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Asimismo, recientemente se ha implementado un proyecto a gran escala denominado Programa Orígenes, financiado con fondos del BID y del gobierno de Chile. Sin embargo, la relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad nacional ha sido difícil y contradictoria. Por una parte el Estado ha avanzado en la promoción una política indígena como la señalada que, aunque desde el punto de vista indígena insuficiente, ha cumplido con algunas expectativas mínimas respecto de las décadas pasadas. En julio del año 2003 se realizó la Misión oficial del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, constató que, pese a los avances señalados, en el país aún subsisten problemas de derechos humanos entre los cuales se encuentra la extrema vulnerabilidad y pobreza de los indígenas en relación al resto de la población. Además, señala el Relator, "existe un clima de inseguridad que se ve reforzado debido a persistencia de algunas leyes establecidas por el régimen anterior y que en la práctica resultan ser un obstáculo en el avance en materia de reconocimiento y protección de los derechos de los indígenas del país".¹¹ El Relator se refiere a la aplicación de la Ley Antiterrorista para juzgar a personas de origen mapuches y condenarlos a prisión por acciones calificadas como "amenaza terrorista". Sobre esta misma situación, un reciente informe del Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas señala que en el país persiste un cuadro de desprotección jurídica y desconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas.¹² Como una manera de superar esta situación se ha propuesto el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, ambas cuestiones pendientes en el parlamento.

¹⁰ Otros aspectos de la situación del Brasil pueden ser vistos en: ONU, ECOSOC (2006), Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Adición Misión Brasil, (E/CN.4/2006/16/Add.3, 28 de febrero de 2006).

¹¹ Naciones Unidas (2004), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, presentado en conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión, Adición Misión a Chile (E/CN.4/2004/80/Add.4), Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones.

¹² Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (2004), *Los derechos de los pueblos indígenas en Chile: Balance del 2004*, Temuco, Documento de Trabajo No. 1.

Un hecho destacable es la creación por parte del gobierno de una "Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato" donde se convocó a intelectuales, dirigentes indígenas, empresarios y autoridades de gobierno a revisar el modo en que se ha presentado la historia de los pueblos indígenas en Chile y a buscar la formulación de una política de "nuevo trato" que permita acerca a la sociedad chilena y los pueblos indígenas.

En los años recientes se elaboró un "Plan por la igualdad y la no discriminación" (2004-2006), cuyo propósito es contribuir a la disminución progresiva de las distintas formas de discriminación, incorporando las distintas necesidades de los distintos grupos vulnerables a las políticas que el Estado aplica, correspondiendo su implementación la División de Organizaciones Sociales (D.O.S.) del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Durante el año 2004 el gobierno presentó a consideración del parlamento un proyecto de Ley sobre no discriminación. El 2005 el gobierno chileno promulgó, mediante el Decreto Supremo No. 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Convención Internacional sobre todos los trabajadores migratorios y sus familias.¹³ En la línea de promover el respeto a los migrantes se está llevando a cabo una coordinación entre organismos del Estado chileno, el Consulado de Perú y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de un "Programa sobre tolerancia y no discriminación". Desde el año 2000 el Estado chileno se ha hecho parte de diferentes Conferencias y reuniones realizadas en el país como la Conferencia Preparatoria de las Américas (2000) y la Pre Conferencia Santiago +5 contra el Racismo, la Discriminación y la Intolerancia (2005).¹⁴

En cuanto a la situación de los migrantes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha informado que un estudio del Instituto Nacional de Estadística en Chile calculó que alrededor de 800 mil chilenos residen en el exterior. Como parte de un plan para determinar el número exacto de personas que residen en el exterior y profundizar los lazos con sus nacionales en el extranjero, el Gobierno de Chile inició un proceso de registro de sus nacionales en el exterior. Por otro lado, según las últimas cifras ajustadas, en el 2002 cerca de 50 mil argentinos, 40 mil peruanos y 11 mil bolivianos residían en Chile, por lo que el total de extranjeros en el país ascendía a alrededor 185 mil personas.

Colombia

El Estado de Colombia señala que en el país se ha consolidado el principio fundamental de *reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural*

¹³ Promulgado por Decreto Núm. 84.- de 12 de abril de 2005, de Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial el 8 de junio de 2005.

¹⁴ República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Misión permanente de Chile ante las organizaciones internacionales, Ginebra, Carta en respuesta a la solicitud de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, refiriéndose a la nota enviada el 16 de junio de 2006. Sobre Chile y la situación de los pueblos indígenas véase: ONU, ECOSOC (2003), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión, Adición, Misión a Chile*, (E/CN.4/2004/80/Add.3, 17 de noviembre de 2003).

(Art. 7 de la Constitución Política) que es la base y referencia para la eliminación del racismo existente en la sociedad colombiana. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo desde 2003 ha desarrollado un proyecto de Ley para penalizar todas las formas de discriminación atendiendo los postulados de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el seguimiento a la Conferencia de Durban. Asimismo se realizan diversas acciones destinadas a la población afrocolombiana, indígena y romaní. Dentro de ellas se puede contar, el plan sectorial 2002-2006, la Revolución Educativa, que se ha propuesto adelantar proyectos que mejoren la pertinencia de la educación en beneficio de grupos poblacionales más vulnerables, con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación o aislamiento. Las "Políticas de reconocimiento a la diversidad cultural y preservación del patrimonio cultural de las comunidades indígenas". Asimismo, se creó la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 200 de 2003.¹⁵

La situación de inequidad, marginación y exclusión de la población afrocolombiana, indígena, raizal, y romaní, ha sido reconocida ampliamente por el Estado colombiano. Colombia ha desarrollado una de las normatividades más amplias en el tema étnico a partir de la noción de diversidad étnica y cultural, de su reconocimiento y protección. Esta normatividad se concreta en políticas, adoptadas a instancias del Consejo de Política Económica y Social – CONPES. También se creó la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas que durante el período 2002-2006 han realizado 5 sesiones. Otras acciones se refieren a la captura de información censal. Con la experiencia del censo de 1993, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), incorporó la variable étnica en el Censo Nacional de Población realizado entre mayo de 2005 y mayo de 2006.¹⁶

Ecuador

En el Ecuador se han creado algunas instancias que promueven y protegen los derechos los pueblos afrodescendientes como las Defensorías de los Pueblos indígenas y Afroecuatorianos de la República del Ecuador. En 1998 fue elaborado el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador (Decreto Ejecutivo No. 1527) que establece como objetivos relativos a la población afrodescendiente en términos generalés a) mejorar la calidad de vida del pueblo afroecuatoriano; b) fortalecer y consolidar el movimiento afroecuatoriano y c) lograr el reconocimiento y la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos del pueblo afroecuatoriano.

El Gobierno de Ecuador ha buscado incluir a la población afroecuatoriana en los procesos de desarrollo para ello creo durante el presente año la

¹⁵ Sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia véase: ONU (2004), *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición, Misión a Colombia, (E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004).

¹⁶ República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Respuesta al cuestionario distribuido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Progresos realizados en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y demás formas conexas de intolerancia, desde la Adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Durban.

Corporación de Desarrollo Afro Ecuatoriana (CODAE) como organismo descentralizado y participativo, con personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, mediante Decreto Ejecutivo 244, que suprime el Consejo de Desarrollo Afro Ecuatoriano. El Banco Interamericano de Desarrollo, organizó durante los inicios de 2002 varios talleres informativos con asociaciones no gubernamentales afroecuatorianas y la CODAE para diseñar el Programa apoyo a la preparación de un plan de desarrollo para las comunidades afroecuatorianas.¹⁷ No obstante estos avances el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló durante el año 2003 que en el país sigue existiendo discriminación contra los grupos afrodescendientes. También instó al Estado ecuatoriano a que vele por la aplicación práctica de las disposiciones constitucionales y legales que prohíben la discriminación racial y garantice la aplicación de medidas de protección especiales en favor de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas y de los miembros de otras minorías étnica.¹⁸

Paraguay

El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es el órgano principal encargado de implementar la política indigenista estatal, principalmente en lo que se refiere a la tramitación administrativa de los reclamos comunitarios territoriales además de la intervención directa o indirecta de proyectos de asistencia y desarrollo en las comunidades. La Ley 904 de 1981 sigue siendo hasta el momento la ley orgánica del INDI y del proceso de reivindicación territorial.¹⁹

También se está llevando a cabo el Proyecto de fortalecimiento del INDI, financiado como crédito no reembolsable por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cuyo contexto se realizaron jornadas de consultas sobre la reforma de dicho instituto con numerosas comunidades y organizaciones indígenas.

Perú

En el Perú también se han registrado algunos avances en materia de legislación e institucionalidad. El primero fue la creación en octubre del 2001 de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), hoy Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA). En esta misma línea el 7 de agosto del 2002 el Parlamento peruano creó la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos, que para el caso de afrodescendientes tiene como objetivos: a) Evaluar las necesidades, la situación y las prioridades de las comunidades Afroperuanas en el país; b) Definir proyectos que atiendan los objetivos socioeconómicos de las comunidades Afroperuanas; y, c) Proponer proyectos de desarrollo para mejorar la situación económica y social de esas comunidades. Asimismo el Informe Final de la Comisión de Verdad y

¹⁷ Naciones Unidas (2002), *Informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Adición Ecuador*, (CERD, C/384/add.8, 1 de octubre del 2002), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

¹⁸ Naciones Unidas (2003), *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Ecuador*, (CERD/62/CO/2), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 62º período de sesiones 3 a 21 de marzo de 2003.

¹⁹ IWGIA (2006), *El Mundo Indígena 2006*, Copenhague, IWGIA.

Reconciliación incorporó la problemática de indígenas y afrodescendientes señalando que la reconciliación nacional tiene como meta general "...la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe". Asimismo la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural organizó la *Primera Mesa de Diálogo para el Desarrollo Educativo Afroperuano* en San Luis de Cañete los días 1, 2 y 3 de diciembre.

Uruguay

En el Uruguay la lucha contra la discriminación y la invisibilización de los afrodescendientes ha dado sus primeros frutos. En primer término han surgido datos e informaciones que permiten evidenciar a la población afro y sus condiciones de vida, además de señalar con cifras la discriminación y el racismo en el plano laboral, educativo y de salud. El gobierno declaró de Interés Nacional la Lucha contra el Racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación, mediante la promulgación de la Ley 17.817. La Ley crea una Comisión Honoraria contra la Discriminación que tiene por objeto proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, incluyendo normas de discriminación positiva.

Monitorear el cumplimiento de la legislación nacional en la materia. D) Diseñar e impulsar campañas educativas tendientes a la preservación del pluralismo social, cultural o religioso, a la eliminación de actitudes racistas, xenofóbicas o discriminatorias y en el respeto a la diversidad. E) Elaborar una serie de estándares que permitan presumir alguna forma de discriminación, sin que ello implique un prejuizgamiento sobre los hechos resultantes en cada caso. F) Recopilar y mantener actualizada la información sobre el derecho internacional y extranjero en materia de racismo, xenofobia y toda otra forma de discriminación; estudiar esos materiales y elaborar informes comparativos de los mismos. G) Recibir y centralizar información sobre conductas racistas, xenofóbicas y discriminatorias; llevar un registro de las mismas y formular la correspondiente denuncia judicial si eventualmente correspondiere. H) Recopilar la documentación vinculada a sus diferentes objetivos. I) Brindar un servicio de asesoramiento integral y gratuito para personas o grupos que se consideren discriminados o víctimas de actitudes racistas, xenofóbicas y discriminatorias. J) Proporcionar al Ministerio Público y a los Tribunales Judiciales el asesoramiento técnico especializado que fuere requerido por estos en los asuntos referidos a la temática de su competencia. K) Informar a la opinión pública sobre actitudes y conductas racistas, xenofóbicas y discriminatorias o que pudieren manifestarse en cualquier ámbito de la vida nacional, especialmente en las áreas de educación, salud, acción social y empleo; provengan ellas de autoridades públicas o entidades o personas privadas. L) Establecer vínculos de colaboración con organismos nacionales o extranjeros, públicos o privados, que tengan similares objetivos a los asignados al presente instituto; intercambiando especialmente la información relativa a las conexiones internacionales entre los distintos grupos. M) Proponer al organismo competente, la celebración de nuevos tratados sobre extradición. N) Celebrar convenios con organismos y/o entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, para el más eficaz cumplimiento de los cometidos asignados. O) Promover la realización de estudios, concursos e investigaciones

relacionadas con sus competencias. P) Discernir un premio anual a favor de la persona o institución que se haya destacado en la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación.²⁰

Venezuela

En Venezuela destacan varios avances en relación a políticas que favorecen a los pueblos indígenas y afrodescendientes, como la creación de instituciones especializadas para luchar contra la discriminación, entre ellas la Comisión Presidencial para Combatir todas las Formas de Discriminación Racial y otras Distinciones en el Sistema Educativo Venezolano; la Coordinación Nacional en materia de Salud Indígena, adscrita al Ministerio de Salud y Desarrollo Social; y, la Dirección de Educación Indígena del Ministerio de Educación y Deportes. Los pueblos indígenas están representados en la Asamblea Nacional, la cual cuenta con al menos tres diputados indígenas con sus respectivos suplentes, electos por los pueblos indígenas respetando sus usos y costumbres. El Estado además reconoce la existencia de jurisdicción especial para arreglar conflictos basados en los usos y costumbres de los pueblos indígenas, así como la figura del Defensor Especial Público Indígena. También de interés es el decreto presidencial N° 1795, de 27 de mayo de 2002, relativo a la protección de los idiomas de los pueblos indígenas. Ese mismo año el Estado venezolano ratificó el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y en 2003 el Estado hizo la declaración facultativa prevista en el Artículo 14 de la Convención.

Recientemente se aprobó la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, normas de gran relevancia para los pueblos indígenas.

En mayo del 2004 Venezuela promulgó una nueva Ley de Migración y Extranjería. La ley derogó normas vigentes desde 1837 y establece un sistema de regulación sobre admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información de salida e ingreso de extranjeros. El documento también contempla la reciente aprobación de los reglamentos especiales sobre las zonas de seguridad fronteriza y para la regulación y naturalización de los extranjeros que están en el país. La ley permitió naturalizar alrededor de un millón de personas que vivían de manera irregular en Venezuela.

Desafíos y Recomendaciones

1. *Obligaciones y compromisos establecidos por la Conferencia de Durban, particularmente en lo referido a la implementación de planes de acción nacional.* La mayor parte de los Estados no ha llevado a cabo planes de acción nacional y las medidas previas requeridas para su formulación. Por eso el desafío es que los Estados asuman a la brevedad el reconocimiento, la ratificación, la implementación y el monitoreo formal y material de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y la reformulación y la armonización de la legislación nacional, constitucional

²⁰ Organizaciones Mundo Afro, Informe presentado por el Depto. SOS, Situación de los Derechos Humanos de los Afro-descendientes en Uruguay.

y secundaria, que garanticen la interculturalidad, la equidad en las oportunidades y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos culturalmente diferenciados y discriminados.

- II. *Aprobación e implementación de instrumentos internacionales y regionales.* Se requiere que los países del MERCOSUR apoyen, aprueben y ratifiquen a la brevedad una Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Declaración Internacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y que los países que no lo hayan hecho ratifiquen los instrumentos internacionales vigentes en materia de racismo, discriminación, xenofobia y formas conexas de intolerancia o sobre derechos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la OIT.
- III. *Implementación de políticas de acción afirmativa que integren los principios de igualdad y no discriminación en todos los niveles.* Existe el desafío de elaborar políticas que integren de manera permanente los principios de igualdad y no discriminación. Se necesita que varios países incorporen la equidad étnica como una política de Estado. Asimismo, se requiere que las políticas de acción afirmativa sean el eje de la política pública en aquellos países donde los grupos víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia conforman un porcentaje relevante de la población.²¹ Sin embargo, aún si un grupo no constituye un porcentaje significativo de población dentro de un país, los Estados deben adoptar medidas tendientes a cumplir con las recomendaciones de Durban. Existe un desafío específico en cuanto combatir el racismo y la discriminación en las estructuras de representación, en los órganos del Estado, en los servicios públicos y en el ámbito de la justicia. En este último ámbito existe preocupación por el desigual acceso de algunos grupos a la justicia y por la discriminación de que son objeto algunos grupos en relación a un trato diferenciado y negativo en los procedimientos y condenas de la justicia penal.²²
- IV. *Reconocimiento y visibilización por parte de los Estados del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en general.* El racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia siguen siendo objeto de negación por parte de diversos actores e incluso por parte de algunos gobiernos y Estados. Una condición básica para combatir el racismo y la discriminación es el reconocimiento objetivo de que existen. El desafío en este punto es lograr mayores grados de conciencia entre las autoridades y los diferentes poderes del Estado. Se requiere asimismo un mayor compromiso al marco internacional y regional de derechos humanos. Otro desafío es que se promueva y difunda entre la ciudadanía, sus

²¹ Sobre este punto véase las "Conclusiones y recomendaciones" del *Taller Regional para la Adopción e Implementación de Políticas Afirmativas para Afrodescendientes de América Latina y El Caribe*, Montevideo, República Oriental del Uruguay, del 7 al 9 de mayo de 2003.

²² CERD (s/f), Recomendación general N° XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, (from A/60/18, pp. 109-122).

organizaciones y ONGs, los valores de la diversidad, la igualdad y la no discriminación, así como el conocimiento mutuo y la comprensión.²³

- V. *Reconocimiento y tratamiento de las formas contemporáneas de racismo y discriminación.* En algunos de los países del MERCOSUR han aumentado las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. En otros países han surgido nuevas formas de racismo y discriminación como las que se dan a través de medios como Internet. Existe el desafío de redoblar el compromiso de las acciones que se emprenden, pues las mismas políticas de combate al racismo y la discriminación al poner en evidencia estos flagelos o al visibilizar a los sujetos víctimas de la discriminación, los hace más vulnerables y objeto del odio racial, lo que ocurre si los programas o iniciativas no cuentan con un verdadero compromiso y voluntad política de las autoridades correspondientes.
- VI. *Fortalecimiento de los órganos gubernamentales así como órganos independientes de derechos humanos.* La creación de mecanismos, instituciones y programas de equidad étnico-racial es positiva, sin embargo, es insuficiente si no se les dota de los recursos necesarios para su funcionamiento o carecen de autonomía y legitimidad política dentro del contexto institucional de los Estados. El desafío es transformar la institucionalidad pública y los marcos jurídicos nacionales otorgándoles más autonomía y poder. Al mismo tiempo se requiere adecuar las estructuras del Estado, las instituciones y programas a las realidades multiculturales, pluriétnicas y multirraciales de los países de la región. Las instituciones no pueden ser ciegas a la diversidad y a los problemas que derivan de ella. Se requiere también un mayor compromiso de los Estados para la creación de órganos de derechos humanos independientes y autónomos.
- VII. *Producción de datos desagregados y tratamiento de la información.* Pese al aporte de algunas instituciones y organismos regionales aún existen carencias en términos del tratamiento y desagregación de la información. La mayor parte de los registros apuntan a la población indígena pero algunos de los países no han generado datos sobre la población afrodescendientes. Este es un punto clave para la toma de decisiones en ámbitos como la implementación de políticas públicas de combate al racismo y la discriminación racial o el establecimiento de planes de acción nacional. El desafío es trabajar en conjunto entre organismos técnicos, gobiernos y organismos multilaterales y de cooperación con el fin de estandarizar información que pueda ser comparable o a partir de la cual se puedan establecer indicadores para medir avances.
- VIII. *Valoración de la educación y su papel en el combate al racismo y la discriminación racial.* Otro aspecto que sustenta la formulación de planes de acción es la educación. La región muestra que aún existen grandes

²³ PNUD (2006), *Informe de Desarrollo Humano 2005, Guatemala, Diversidad étnico-cultural. La ciudadanía en un Estado plural*, Guatemala, PNUD.

desafío en términos de incorporar las prácticas no discriminatorias en el currículo y en los objetivos específicos y generales de los sistemas educativos.

- IX. *Afrodescendientes*. Existe un conjunto de desafíos en cuanto al reconocimiento de la discriminación y racismo de que han sido víctimas los afrodescendientes, así como la necesidad de redoblar los esfuerzos para fomentar programas de equidad y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas de ascendencia africana entre las cuales se encuentra políticas de empleo, educación, vivienda, así como una política específica de tierras para las comunidades rurales, en particular para los que viven en *quilombos*. También se requiere la implementación de programas de salud integral destinados a la población afrodescendiente en áreas rurales y urbanas. El desafío es la transformación general de las condiciones que permiten el racismo y la discriminación racial de los afrodescendientes, lo que incluye el acceso a mejores condiciones de vida pero también a la participación, la toma de decisiones en las estructuras de poder y en los órganos de representación popular.
- X. *Pueblos indígenas*. Existe el desafío de avanzar en la discusión sobre el reconocimiento del derecho a la libre determinación tarea que facilitará la reciente aprobación de la Declaración Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, existe la necesidad de atender a los ámbitos específicos en que se manifiesta la discriminación histórica contra los pueblos indígenas como son la discriminación jurídica, institucional, personalizada y subjetiva, y la discriminación estructural. El Relator Especial sobre pueblos indígenas ha señalado también la necesidad de atender como factores de discriminación las políticas estatales y sus promesas incumplidas; la denegación de justicia,²⁴ los problemas de tierra y territorio y asociado a estos ámbitos, la destrucción del medio ambiente y los recursos naturales que son una suerte de "racismo ambiental".²⁵ Los pueblos indígenas se cuentan entre los sectores sociales más pobres y vulnerables del mundo. Suelen ser víctimas de distintas formas de discriminación y de la negación de sus derechos básicos. Han sido históricamente desposeídos de sus tierras y recursos, lenguas, culturas y formas de gobierno, y con frecuencia excluidos del acceso a los servicios sociales básicos (educación, salud y alimentación, agua, salubridad, alojamiento, etc.).²⁶

²⁴ ONU (2004), Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Adición, Conclusiones y recomendaciones del Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y la Administración de Justicia, (E/CN.4/2004/80/Add.4, 27 de enero de 2004).

²⁵ ONU, ECOSOC (2002), Informe del Seminario regional de expertos para América Latina y el Caribe sobre el cumplimiento del Programa de Acción adoptado en Durban: intercambio de ideas para una acción futura, (E/CN.4/2003/18/Add.1 18 de octubre de 2002).

²⁶ ONU, ECOSOC (2005), Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, (E/CN.4/2005/88, 6 de enero de 2005).

- XI. *Los migrantes y sus familias.* La mayoría de los países que conforman el MERCOSUR no ha ratificado la Convención para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Asimismo, se plantea la necesidad de establecer políticas concretas hacia los migrantes, adecuación de las leyes internas a los términos de la Convención.
- XII. *Reconocimiento de la discriminación que sufren grupos específicos de la sociedad.* Existe un conjunto de desafíos específicos en cuanto a los grupos víctimas como las minorías o los grupos víctimas de discriminación múltiple o agravada, así como las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia a las que pueden estar expuestos los jóvenes y otros grupos vulnerables.
- XIII. *Incorporación de la perspectiva de género en el combate en contra del racismo y la discriminación especialmente en lo referido a la situación de las mujeres.* Persiste el desafío de incorporar la perspectiva de género vinculada a las políticas y acciones de combate al racismo y la discriminación que afectan a las mujeres. Las mujeres se encuentran entre los grupos que sufre con mayor fuerza la discriminación múltiple o agravada.²⁷
- XIV. *Reconocimiento de que la discriminación es un factor clave en el acceso al adelanto material de las personas.* Existe el desafío de que las políticas públicas destinadas a combatir la discriminación incorporen medidas tendientes a mejorar el acceso al empleo con la, educación, la salud, la vivienda y el acceso a los servicios sociales. Se debe avanzar en el diseño de programas de protección social adecuados a las trayectorias laborales de los grupos que sufren discriminación y racismo. Se deben adecuar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a la realidad de los países y en particular a los grupos específicos como pueblos indígenas y afrodescendientes.
- XV. *Importancia de la discriminación en el ámbito de la salud incluido el VIH-SIDA.* Los indicadores de salud, según la OPS, están más deteriorados entre los pueblos indígenas y afrodescendientes. Asimismo, se hace necesario promover programas nacionales sobre VIH/SIDA.

²⁷ OACDH; CEPAL; Unidad Mujer y Desarrollo; División para el Adelanto de la Mujer (2005), *Compilación de las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)*, Santiago, CEPAL.

Países del MERCOSUR y políticas de combate al racismo y la discriminación

Países	Leyes constitucionales	Leyes secundarias	Institucionalidad	Planes de acción nacionales para combatir el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y demás formas conexas de intolerancia
Argentina		Nueva Ley de Migraciones N° 25.871	Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI)	Plan Nacional contra la Discriminación (en proceso de aprobación)
Bolivia	La Constitución declara la nación como multiétnica y pluricultural (1994).	Ratificación del Convenio 169 de la OIT (1991). Ley de participación Popular que reconoce formas de gobierno indígena (1994).	Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO). Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia (1998).	
Brasil		Disposiciones sobre las acciones de protección ambiental, salud y apoyo de las actividades productivas para las comunidades indígenas (Decreto N° 1414, 1994). -Estatuto de la	Comisión de Defensa de los Derechos Indígenas (Decreto N° 828/91). Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR). Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad	Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial.

		Sociedades Indígenas (1994)	Racial (CNPIR).	
Chile		Ley Indígena (1994).	Foro Intergubernamental de Promoción de la Igualdad Racial (FIPIR).	
Colombia	Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas: "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica cultural de la Nación" (1991).-	Ley N° 1088 de Regulación de Creación de Asociaciones de Cabildos Autoridades Tradicionales Indígenas (1993).	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) (1994).	Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial y Combate a la Discriminación en Colombia
Ecuador	Reforma Constitucional que declara al país multiétnico y pluricultural (1998).		Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) (1992). Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN) (1997). Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) (1998).	
Paraguay	Reforma constitucional que reconoce la existencia	Estatuto de Comunidades Indígenas (1981).	Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) (1981).	

	de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo (1992).				
Perú	Reconocimiento Constitucional de los pueblos indígenas (1993).		Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), hoy Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)		
Uruguay		El gobierno declaró de Interés Nacional la Lucha contra el Racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación, mediante la promulgación de la Ley 17.817			
Venezuela	Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (1999).	Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2000).			

Población indígena en los países del MERCOSUR

País	Población	Año	%
Argentina ²⁸	402.921	2004	1,0
Bolivia ²⁹	3.229.939	2001	65,8
Brasil ³⁰	1.568.000	2000	0,9
Colombia ³¹	785.000	2004	2,0
Chile ³²	692.192	2002	4,6
Ecuador ³³	830.418	2001	6,8
Paraguay ³⁴	87.099	2002	1,7
Perú ³⁵	8.000.000	2000	32,0
Uruguay	S/D	S/D	S/D
Venezuela ³⁶	511.329	2001	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a las fuentes señaladas en las notas a pie de página.

²⁸ INDEC, Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004. Complementaria del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

²⁹ Población por condición étnico-lingüística de 15 años y más. CEPAL-BID (2005), *Los pueblos indígenas de Bolivia: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Santiago de Chile, Publicación de Naciones Unidas.

³⁰ Según Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Censo Demográfico de 2000. Personas que se declararon "amarillos" o "indígenas" Citado por Martins, *op.cit.*, p.17.

³¹ Estimación.

³² Según Instituto Nacional de Estadística, Censo de Población del año 2002, población de 14 años y más.

³³ Según el Censo del año 2001. Esta cifra ha sido ampliamente rebatida por muestra diferencias extremas con el 15% a 30% de las estimaciones hechas anteriormente. También contrasta con el 77% de población que se declaró mestiza. Véase Renshaw y Wray (2004), *op.cit.* Véase también Fernando Guerrero (2005), Población indígena y afroecuatoriana en el Ecuador a partir de la información censal del 2001, ponencia presentada al "Seminario Internacional Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas", Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005, CEPAL.

³⁴ Según Segundo Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Paraguay, 2003.

³⁵ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, OEA/Ser.LV/II.106, Doc. 59 rev. 2 junio 2000.

³⁶ Según Censo de Comunidades Indígenas del año 2001.

**Población afrodescendiente en los países del MERCOSUR
(Ronda Censos 2000)**

País	Población	Año	% Del Total
Argentina	S/D	S/D	S/D
Bolivia	30.722	2001	0.3%
Brasil ³⁷	72.872.428	S/D	45.0
Colombia	10.468.120	S/D	26.0
Chile	S/D	S/D	S/D
Ecuador	609.009	S/D	5.0
Paraguay	S/D	S/D	S/D
Perú	S/D	S/D	5-10
Uruguay	S/D	S/D	4.0
Venezuela	S/D	S/D	10

³⁷ Marta Rangel (2006), La población afrodescendiente en América Latina y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un examen exploratorio en países seleccionados utilizando información censal, en *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, Santiago de Chile, CEPAL, UNFPA, Fondo Indígena, CEPED.