



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

# VIGILANDO EL RACISMO

Cuatro casos de observación comunitaria al derecho  
a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas

**John Antón Sánchez y Fernando García**



INFORMES DE INVESTIGACIÓN





# **VIGILANDO EL RACISMO**

**Cuatro casos de observación comunitaria al derecho  
a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas**

**John Antón Sánchez  
Fernando García**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

305.800866

A6339d

Antón Sánchez, John

Vigilado el racismo: cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas / John Antón Sánchez y Fernando García. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2015

144 p.; 15 x 24 cm

ISBN: 978-9942-950-49-9

1. ETNOLOGÍA 2. ETNOGRAFÍA 3. PROBLEMAS RACIALES  
4. RAZAS NATIVAS 5. AFRODESCENDIENTES (SUGERIDO) 6. INDÍGENAS  
7. ECUADOR I. Título.

Colección editorial: Informes de Investigación 

Este libro cumplió un proceso de arbitraje científico doble ciego.

---

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Centro de Derechos y Justicia

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

---

**Dirección editorial:** Roberto Ramírez Paredes

**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

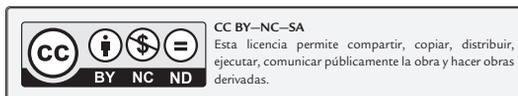
**Diseño de portada:** Gabriel Cisneros Venegas

**Diseño de interiores:** Gabriel Cisneros Venegas

**Impresión:** V&M Gráficas

**Tiraje:** 300 ejemplares

© IAEN, 2015



## Índice

Sobre los autores.....	9
Agradecimientos .....	11
Presentación .....	13
Introducción .....	15
1. El derecho a la no discriminación laboral y el pueblo afrodescendiente de la ciudad de Guayaquil .....	33
1.1. Identificación del problema .....	33
1.2. Justificación .....	39
1.3. Contexto .....	42
1.4. Vigilando el racismo: la mirada de las organizaciones sociales afroecuatorianas sobre la discriminación laboral en Guayaquil .....	51
1.5. Conclusiones .....	57
2. El derecho a la consulta previa, libre e informada: aplicación de la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorio de la nacionalidad achuar .....	63
2.1. Identificación del problema .....	63
2.2. Justificación .....	64
2.3. Contexto .....	65
2.4. Vigilando el racismo: la mirada de las organizaciones de la nacionalidad achuar sobre la consulta previa .....	72
2.5. Conclusiones .....	77
3. El derecho al territorio ancestral del pueblo afroecuatoriano: Fecona .....	79
3.1. Identificación del problema .....	79
3.2. Justificación .....	83
3.3. Contexto .....	92
3.4. Vigilando el racismo: la mirada de las organizaciones sociales afroecuatorianas sobre el derecho al territorio .....	102
3.5. Conclusiones .....	111

4. El derecho al uso, aprovechamiento, administración y conservación del agua: adjudicación de agua para las comunidades indígenas del pueblo puruhá, nacionalidad kichwa .....	121
4.1. Identificación del problema .....	121
4.2. Justificación .....	123
4.3. Contexto .....	125
4.4. Vigilando el racismo: la mirada de las comunidades del pueblo puruhá sobre el agua .....	132
4.5. Conclusiones .....	136
5. Bibliografía .....	139

### Índice de tablas

Tabla 1	Población de Guayaquil según el censo de 2010 .....	43
Tabla 2	Evolución del desempleo en Ecuador por etnicidad .....	43
Tabla 3	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la ciudad de Guayaquil según censo de 2010.....	44
Tabla 4	Características de los hogares afroecuatorianos y acceso a servicios básicos en Guayaquil, resto del país y nacional afrodescendiente.....	45
Tabla 5	Características de la educación en el cantón Guayaquil según el censo de 2010.....	47
Tabla 6	Características económicas de la población de Guayaquil por grupo étnico .....	49
Tabla 7	Datos cartográficos utilizados para la elaboración de mapas.....	83
Tabla 8	Número de hectáreas entregadas por comuna .....	94
Tabla 9	Superficie del territorio de las comunas de Fecona .....	97
Tabla 10	Especificación de las condiciones de los territorios colectivos de Fecona por hectáreas de tierra.....	101
Tabla 11	Desafíos que vulneran el derecho al territorio ancestral afroecuatoriano en San Lorenzo .....	116
Tabla 12	Problemas en materia de desarrollo productivo ....	118

## Índice de mapas

Mapa 1	Titulación del territorio achuar .....	66
Mapa 2	Comunas y comunidades afroecuatorianas con territorios colectivos en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro .....	88
Mapa 3	División política del territorio del cantón San Lorenzo y los territorios colectivos de Fecona .....	93
Mapa 4	Cobertura vegetal del territorio de Fecona .....	95
Mapa 5	Cultivos de palma africana .....	96
Mapa 6	Cantones de la provincia de Chimborazo .....	122

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Tasa de escolaridad primaria por sexo, región amazónica .....	67
Gráfico 2	Tasa de asistencia secundaria, región amazónica .....	68
Gráfico 3	Tasa de escolaridad educación superior, región amazónica .....	68
Gráfico 4	Años de escolaridad por sexo, región amazónica .....	69
Gráfico 5	Analfabetismo por sexo de 15 años o más, región amazónica .....	70
Gráfico 6	PEA por ocupación, región amazónica.....	70
Gráfico 7	PEA por rama de actividad, región amazónica ....	71
Gráfico 8	Tipos de cobertura del suelo en cada una de las comunidades de Fecona .....	98
Gráfico 9	Porcentajes de cobertura de los bosques colectivos de Fecona .....	99
Gráfico 10	Tasa de escolaridad primaria por sexo, región sierra .....	126
Gráfico 11	Tasa de asistencia secundaria, región sierra .....	126
Gráfico 12	Tasa de escolaridad educación superior, región sierra .....	127
Gráfico 13	Años de escolaridad por sexo, región sierra .....	128

Gráfico 14	Analfabetismo por sexo de quince años o más, región sierra .....	129
Gráfico 15	PEA por ocupación, región sierra .....	130
Gráfico 16	PEA por rama de actividad, región sierra .....	130

## **Sobre los autores**

### **John Antón Sánchez**

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Docente investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado ecuatoriano. Experto en temas de sociología jurídica, afrodescendencia, justicia y derechos de los pueblos y nacionalidades de Ecuador.

### **Fernando García**

Antropólogo; profesor titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Exdocente investigador del Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Investigador de temas referidos a antropología política, diversidad cultural y étnica, identidad y movimientos sociales y antropología jurídica.



## **Agradecimientos**

Los autores de esta investigación desean expresar su agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Quito, al proceso Afroamérica XXI de la ciudad de Guayaquil, a la Federación de Comunas Negras del Alto San Lorenzo (Fecona), a la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE), a la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo (Comich) y a la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE).



## Presentación

EL 26 DE SEPTIEMBRE de 2009 el presidente Rafael Correa firmó el decreto ejecutivo n.º 60, el cual aprobaba y ponía en vigencia la política pública contra la discriminación y la exclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador denominado Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural (en adelante Plan Plurinacional). Dicha política pública busca garantizar el derecho a la igualdad real y la no discriminación establecido en el artículo 11 de la Constitución de 2008.

En julio de 2012, el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), en comunión con el Observatorio de la Discriminación Racial de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), acordaron con la Oficina en Ecuador del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas realizar de manera conjunta el proyecto de investigación denominado “Vigilando el racismo: seguimiento crítico comunitario a las políticas públicas antidiscriminatorias en Ecuador”. El objetivo general de la investigación fue impulsar, en el ámbito local de las comunidades afrodescendientes e indígenas, prácticas comunitarias de observación crítica a la implementación de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación racial. El proyecto contribuiría a dos objetivos específicos: 1) generar conocimiento en las organizaciones locales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos sobre el cumplimiento de los derechos humanos, el derecho a la no discriminación y de las políticas públicas antidiscriminatorias en Ecuador; 2) impulsar en las mismas comunidades las demandas y exigencias de cumplimiento de las políticas públicas antidiscriminatorias.

La investigación ejecutada buscó incidir en el empoderamiento de las comunidades indígenas y afroecuatorianas sobre las políticas públicas contra el racismo y la discriminación aplicadas por el Gobierno ecuatoriano, en especial, sobre el Plan Plurinacional contra el Racismo y la Exclusión Étnica (2009-2012) y el Decreto 60 de 2009. Se buscó promover que la ciudadanía indígena y afroecuatoriana, por medio de sus organizaciones de base y líderes comunitarios, incluyan en sus agendas políticas exigencias sobre el cumplimiento de las políticas públicas, acciones legislativas, aspectos legales y propuestas de proyectos para combatir el racismo y la discriminación racial en el país.

De la misma manera, el proyecto buscó ayudar a promover buenas prácticas de garantías a los derechos humanos en el país. En especial se pretendía contribuir al empoderamiento del derecho a la no discriminación por parte del conjunto de la sociedad ecuatoriana y en especial de los grupos históricamente discriminados.

El presente informe de investigación da cuenta de los cuatro estudios de caso que tratan temas fundamentales y ejemplares de la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en el país:

- El derecho a la no discriminación laboral y el pueblo afrodescendiente de Guayaquil, con la participación de Proceso Afroamérica XXI y otras organizaciones de base afroecuatorianas.
- El derecho al territorio ancestral para el pueblo afroecuatoriano del norte de Esmeraldas, con la participación de la Confederación de Comunidades de Organizaciones Negras del Alto San Lorenzo (Fecona) y la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE).
- El derecho a la consulta previa, libre e informada: aplicación de la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorio de la nacionalidad achuar, con la participación de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE).
- El derecho al uso, aprovechamiento, administración y conservación del agua: la adjudicación de agua a las Juntas de Agua de las comunidades indígenas del pueblo puruhá, con la participación de la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo (Comich).

## Introducción

EL OBJETIVO GENERAL de este proyecto de investigación fue impulsar, en el ámbito local de las comunidades afrodescendientes e indígenas, prácticas comunitarias de observación crítica a la implementación de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación racial. El proyecto de investigación centró su interés en el impacto de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación aplicadas por el Gobierno ecuatoriano, en especial, sobre el Plan Plurinacional contra el Racismo y la Exclusión Étnica (2009-2012) y el Decreto 60 de 2009.

Hoy en día, con los cambios políticos y sociales que vive el Ecuador, se propone un nuevo modelo de nación y de Estado que abandone las prácticas del racismo estructural y garantice la igualdad ciudadana, partiendo de los principios de interculturalidad y plurinacionalidad. Estos principios implican reformas a las instituciones, al ordenamiento territorial y jurídico del Estado, el reconocimiento de la diversidad cultural como elemento central de la participación política, los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades y la garantía del derecho a la no discriminación.

La nueva Constitución de 2008 declara a Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural, lo que marca un cambio paradigmático fundamental. Desde la óptica de los derechos humanos se debe destacar que las nuevas nociones constitucionales llevan implícito el reconocimiento de los pueblos indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio como titulares de 21 derechos colectivos (art. 57), tales como el derecho a la identidad cultural; no discriminación; justicia propia; la consulta previa, libre e informada; consulta prelegislativa; educación intercultural bilingüe; propias formas de expresión y formación; etc.

El Censo de 2010 muestra que el 21% de los ecuatorianos pertenecen a grupos culturales autodefinidos como pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. A pesar de estos cambios constitucionales, los diferentes colectivos siguen sufriendo de discriminación histórica y estructural en diversos niveles de la sociedad como exclusión de espacios de toma de decisiones. La raíz de estas desigualdades descansa en la forma como se organizó el Estado y la nación, en la que primó una estructura social excluyente y racializada

que negó la ciudadanía a los descendientes de esclavizados africanos y a los pueblos indígenas colonizados.

La Encuesta de Percepción Discriminación Racial en Ecuador ejecutada en 2004 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) reveló, entre otros temas, que más del 64% de los ecuatorianos admitió la existencia del racismo en la sociedad, pero solo el 10% asumió su responsabilidad directa ante acciones racistas. La encuesta también precisó que el índice de prejuicio racial hacia los pueblos y nacionalidades llegó al 72%, siendo los espacios laborales y la calle los escenarios donde más se practica la discriminación hacia estos grupos. Estos datos estadísticos muestran las desigualdades raciales en Ecuador que impiden que las minorías culturales gocen de sus derechos humanos en equidad e igualdad (STFS, 2007).

El actual Gobierno, en aplicación del modelo plurinacional e intercultural del Estado, el 26 de septiembre de 2009 expidió el Decreto 60, donde declara como política pública el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2010). Se trata de un instrumento de políticas públicas antirracistas que exige cumplimiento de acciones institucionales clave en materia de combate al racismo, fomento de la inclusión social, reducción de la pobreza y acciones afirmativas para los pueblos y nacionalidades históricamente discriminados.

Este hecho, fundamental en las políticas públicas de inclusión étnica y cultural, despertó muchas expectativas y esperanzas en relación con la superación del racismo y las diferentes formas de discriminación que todavía se generan en contra de algunos grupos sociales. Siete años después de vigencia del Decreto 60 y del Plan Plurinacional, aún las organizaciones sociales tienen expectativas sobre el cumplimiento de las acciones de política pública emprendidas. De manera particular, las organizaciones de la sociedad civil afroecuatorianas demandan del Estado y del Gobierno nacional mayor promoción y cumplimiento del instrumento.

En el mencionado Plan Plurinacional se precisa que uno de los mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas públicas contra el racismo será la construcción de un Observatorio de la Discriminación Racial. En consecuencia, en diciembre de 2011 surge el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica y Cultural, creado por iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, espacio que pretende constituirse en una instancia de referencia, monitoreo, seguimiento, evaluación e información sobre las distintas acciones que en materia legislativa, políticas públicas,

acciones de la sociedad civil y proyectos de desarrollo se implementan en el país en beneficio de las nacionalidades y pueblos indígenas, afrodescendientes y montubios.

Los objetivos del Observatorio son estrictamente de seguimiento de políticas, recolección de información pertinente y de divulgación. Por tanto, sus acciones se limitan al campo de las instituciones públicas, multilaterales, ONG, organizaciones sociales y sus redes de alianza. La principal acción es constituir un centro de información y recolección de datos, de investigación y de difusión de resultados sobre el tema del racismo y la exclusión étnica y cultural.

En julio de 2012, el IAEN y el Observatorio de la Flacso acordaron con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas el proyecto denominado “Vigilando el racismo: seguimiento crítico comunitario a las políticas públicas antidiscriminatorias en Ecuador”, para llevar adelante cuatro estudios de caso con el objetivo de visibilizar las prácticas de observación crítica a la implementación de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación racial que las comunidades afrodescendientes e indígenas han generado en el ámbito local.

A lo largo del presente informe de investigación de carácter sociojurídico se da cuenta cómo las mencionadas comunidades evalúan las políticas públicas que el Gobierno nacional ejecuta en función de la garantía constitucional de algunos derechos, como el derecho a la integridad del territorio ancestral, derecho a la no discriminación laboral, derecho al agua, derecho a la justicia indígena, derecho a la consulta previa, libre e informada, derecho a la vida y a la autodeterminación.

## 1. Justificación de la investigación<sup>1</sup>

### 1.1. El derecho a la no discriminación en el Estado plurinacional

La Constitución de Ecuador de 2008, artículo 3 sobre los deberes primordiales del Estado, establece:

Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

<sup>1</sup> Agradecimientos a Francia Jenny Moreno Zapata por su contribución para la redacción de esta justificación.

Por su parte, en el numeral 2 del artículo 11 se expresa que:

Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Estos dos artículos constitucionales reflejan que el querer del constituyente primario estaba orientado a garantizar que todas las personas en Ecuador deberían tener un tratamiento igualitario y respetuoso por parte de las normas jurídicas, de las personas que hacen parte de la estructura institucional estatal y de toda la sociedad en general. La literalidad de esos artículos demuestra que al proceso constitucional de 2008 confluyeron diferentes sectores de la sociedad que lograron la vinculación de los más novedosos discursos de respeto y dignidad para todos y cada uno de los individuos miembros de la sociedad.

Toda esta conceptualización jurídica, en relación con los temas de discriminación, también se involucró en el Plan Plurinacional contra el Racismo y la Exclusión Étnico Racial, el cual es una política pública estatal que surge luego de la expedición del decreto 60 de septiembre de 2009 por parte del presidente de Ecuador, Rafael Correa. Este plan pretende implementar las acciones específicas que garanticen la eliminación de la discriminación en la sociedad ecuatoriana.

Adoptando una definición de carácter sociológico de la discriminación, el Plan Plurinacional establece que:

[...] la discriminación es el efecto de esa convicción de prejuicio personal en la esfera pública. La discriminación conlleva a la exclusión social de un grupo humano considerado inferior en cuanto a recursos, servicios y derechos. La discriminación consiste en ofrecer tratamiento negativo a las personas sobre las cuales recae el prejuicio racial.

El prejuicio racial y la discriminación no son las únicas formas del racismo. Existen otras formas de racismo contemporáneas: el racismo político partidista, el racismo de costumbre, el racismo de violencia moral o física. Además, la intolerancia cultural, la xenofobia, la segregación, el *apartheid* y la negación de políticas públicas son otras formas de racismo.

Para efectos de este Plan, al fenómeno del racismo le damos una interpretación estructural y a la discriminación una concepción institucional.

Racismo estructural son todos los factores que colaboran con la reproducción de la pobreza y la desigualdad en los grupos racializados. Es decir, todo lo que contribuye para la fijación de las personas no blancas o mestizas en las posiciones de menor prestigio y autoridad (Ministerio Coordinador de Patrimonio, 2009: 7).

La expedición tanto de la Constitución como de la política pública mencionada generó en los sectores sociales históricamente racializados y excluidos de la sociedad ecuatoriana una idea de que se darían cambios sustanciales en sus condiciones de vida y en las formas de relacionamiento social que hasta la fecha han permanecido entre las personas. Pero al involucrarse de manera particular y concreta en el análisis de las vivencias cotidianas de estos grupos humanos, es posible darse cuenta de que la expedición de esas normas por sí mismas no resuelve los graves e históricos problemas de discriminación estructural que se dan en el país contra los pueblos y nacionalidades.

Los cuatro estudios realizados por la Escuela de Constitucionalismo y Derecho del IAEN<sup>2</sup> y por el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de Flacso muestran que, pese a los esfuerzos estatales y a los logros alcanzados, aún faltan muchas decisiones institucionales, compromiso social y voluntad política para que sea efectiva la implementación de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación racial. Muestran también que los pueblos y nacionalidades en el ámbito local continúan generando serios cuestionamientos a las formas en que se aplican actualmente políticas públicas garantes del derecho a la consulta previa libre e informada; el derecho al uso, aprovechamiento, administración y conservación del agua; el derecho a la no discriminación laboral; el derecho a la integridad del territorio ancestral y el derecho a la vida y a la autodeterminación.

El eje de la investigación es el derecho a la no discriminación. En el entorno legal y social se entiende por derecho a la no discriminación a los derechos que tienen todas las personas a vivir libres de actos que socaven, reduzcan, contraríen, vulneren total o parcialmente su dignidad o las libertades fundamentales que los Estados han reconocido y pretenden garantizar. El interés que han demostrado los Estados en reconocer y garantizar el derecho a la no discriminación es entendido por algunos tratadistas jurídicos como una forma de materialización del principio de igualdad que sustentó el liberalismo clásico y que ha pervivido a través de los planteamientos fundacionales de los Estados modernos.

---

2 A partir de junio de 2015, la Escuela de Constitucionalismo y Derecho del IAEN pasa a denominarse Centro de Derechos y Justicia.

Es fundamental establecer que la promulgación y divulgación de los principios de la Revolución francesa de 1789 se introdujeron en los sistemas jurídicos e institucionales de los nacientes estados de América Latina, con ello proliferó la noción de que la igualdad era uno de los elementos que vendrían a cimentar las relaciones entre los individuos y que fue trascendiendo para intentar delimitar además las relaciones comerciales, de manera mucho más amplia las relaciones existentes entre los Estados, noción que no logró materializarse efectivamente dada la reproducción de desigualdades y diferencias sociales que la ideología liberalismo clásico contenía.

Lo cierto es que con la expedición de normas que establecían la igualdad como uno de los principios máximos de convivencia humana no se logró erradicar muchas de las conductas racistas y discriminatorias que proliferaban en las sociedades coloniales y que continúan vigentes en las sociedades actuales. Son precisamente esos los argumentos en los que María Teresa Sierra y Victoria Chenaut (2005) sustentan su trabajo; ellas, acercándose a los planteamientos de Collier (1999), afirman que:

[...] encontramos que existe una asociación entre las ideas racistas y las teorías políticas del liberalismo que se gestaron a partir del siglo XVIII. Sobre esta relación abunda Collier (1999), quien plantea que la idea de ciudadano, surgida de la concepción liberal de que todos somos iguales ante la ley, es una falacia ya que las nociones de homogeneidad y universalidad son discriminatorias y excluyentes. Aplicadas al campo del derecho, sostiene esta autora, implican que “la igualdad legal no elimina el trato discriminatorio de los sujetos indígenas [...] genera discriminación al dar un trato de iguales a personas desigualmente ubicadas” (Sierra y Chenaut, 2005: 5).

A pesar del racismo y la discriminación que estas autoras demuestran que existió en ese tipo de legislaciones hacia algunos de los sujetos sociales, se ha continuado desarrollando en el entorno global la noción de que solo es posible conseguir una igualdad material entre los individuos y los colectivos a través de la definición e implementación de las normas jurídicas. Estas además tienen la característica fundamental de ser normas de tipo restrictivo y sancionatorio, pues se presume que es indispensable generar una fuerte limitación de las conductas de quienes pretenden reducir el pleno ejercicio de los derechos a algunos seres humanos, basándose en condiciones sociales, raciales, culturales, religiosas o políticas específicas.

El más importante cuestionamiento histórico que se le ha hecho al racismo y la discriminación presentes en las concepciones del liberalismo clásico contenidos en los planteamientos de la Revolución francesa se generó desde los principios que sustentaban la Revolución

haitiana de 1804. C. L. R. James, en su texto *Los jacobinos negros*, editado en 1938, explica lo siguiente:

Cabe interpretar la historia de la esclavitud racial en América como una ininterrumpida lucha de los esclavos por resistirse al sometimiento. Pero en una sola ocasión –en Santo Domingo, Haití– consiguieron los esclavos deponer el sistema esclavista. A la sombra de la revolución que estalla en Francia a partir de 1789, los esclavos de la colonia francesa de Santo Domingo, en el Caribe, se rebelaron contra uno de los más estrictos regímenes esclavistas de toda América. Al cabo de una insurrección enquistada, que fue a la vez rebelión de los esclavos, guerra anticolonial y guerra racial (en ocasiones todo ello al mismo tiempo), los esclavos de Santo Domingo se convirtieron en los ciudadanos libres de la República de Haití [...] (James, 1980: 9).

A pesar de que la historiografía oficial se ha empeñado en ocultar el valioso aporte que la Revolución haitiana ha tenido en la proscripción de la discriminación y de cualquier otro tipo de diferenciación social de los individuos, lo claro es que ese proceso revolucionario influyó fuertemente los procesos independentistas en América Latina, la definición de los Estados modernos y el planteamiento de los principios en los que se sustentan las legislaciones de la mayoría de esos Estados.

Es preciso decir que el derecho nunca dejó de tener un papel fundamental en el tratamiento discriminatorio que recibieron por parte de los Estados los grupos humanos que hoy han sido catalogados como históricamente excluidos, como las mujeres, las personas indígenas, las personas afrodescendientes, entre otros; esto porque los derechos no eran reconocidos ni otorgados de manera igualitaria a todas las personas. Durante mucho tiempo jurídicamente solo se le reconoció la posibilidad de acceder a la categoría de ciudadanos a aquellas personas que ostentaban condiciones sociales y económicas de poder. Al respecto, Sierra y Chenaut afirman:

El derecho jugó un papel central en el cumplimiento de los objetivos coloniales del imperialismo, transfiriendo normas e instituciones legales a sociedades que tenían sus propias formas de organización social y política (Fitzpatrick 1990; 1998). A consecuencia de ello, las nuevas leyes que se introdujeron como parte de las formas de dominación buscaron la transformación de las relaciones de propiedad, organización social y política, relaciones laborales o sexuales, así como la concepción de tiempo y espacio. De esta manera, el derecho fue clave en la propuesta colonizadora de introducir las ideas liberales, junto con la civilización y el progreso. Más adelante, en la época independiente, el derecho se convirtió en uno de los pilares de la construcción nacional (Sierra y Chenaut, 2005: 6).

A pesar de lo anteriormente planteado, durante las últimas décadas de la historia moderna es posible notar un giro ideológico e

interpretativo de las normas jurídicas en materia de discriminación racial y racismo. Las investigaciones académicas, los desarrollos legales y jurisprudenciales se han ocupado mucho más por hacer efectivo el amplio ejercicio de los derechos para todas las personas, analizando y estableciendo los elementos conceptuales que se requieren para observar y sancionar las conductas de quienes dan un trato de inferioridad a individuos o colectivos, motivando su conducta, los orígenes nacionales, condiciones sociales, culturales, étnico-raciales, de orientación sexual, ubicación sexo-genérica, creencia religiosa, preferencias políticas de sus víctimas.

Ahora bien, la promulgación de normas nacionales e internacionales reconociendo el derecho a la no discriminación que tienen todas las personas demuestra el interés que tanto los gobiernos como las sociedades parecen tener en la eliminación de todas las formas de discriminación. A través de estas normas se intenta demostrar que las sociedades en general rechazan el accionar violento y marginalizador que promueven unos pocos individuos, y que la desviada conducta de estos no solamente vulneran los derechos de sus víctimas, sino que además distorsionan negativamente el objetivo final de armonía social que pretende establecerse al interior de los Estados.

Por tanto, es importante señalar entonces que entre los principales instrumentos internacionales de combate al racismo y a la discriminación racial se destacan: la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), Convenio n.º 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958), el convenio n.º 169 de la OIT relativo a pueblos indígenas y tribales (1989), la Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001) y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD), de 1965, en vigencia desde 1969, define la Discriminación racial como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Asimismo, la “Declaración de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Racismo, Discriminación, Xenofobia y otras formas de intolerancia”, realizada en el año 2001 en Durban (Sudáfrica), determina que:

[...] el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia constituyen graves violaciones de todos los derechos humanos y obstáculos al pleno disfrute de esos derechos, niegan la verdad evidente de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos, constituyen un obstáculo a las relaciones pacíficas y de amistad entre los pueblos y las naciones, y figuran entre las causas básicas de muchos conflictos internos e internacionales, incluidos conflictos armados, y el consiguiente desplazamiento forzado de poblaciones.

Este tipo de legislaciones de carácter global se han encargado de reconocer que el racismo, entendido como ideología, y la discriminación racial vista como un conjunto de prácticas que van en contra de los preceptos establecidos por los derechos humanos, deben ser combatidos de manera frontal y directa por los cuerpos legislativos en dimensiones extensas. Los instrumentos internacionales de derechos humanos se ocupan entonces de exhortar, en algunos casos, y que en otros tienen un carácter vinculante que obliga a los Estados nacionales a efectivizar esa lucha.

El Convenio n.º 111 de 1958 de la OIT puede ser considerado como la primera norma transnacional en la que se abordan los temas de discriminación de manera específica en el empleo y la ocupación. El abordaje de esas temáticas en este Convenio se constituye en un importante antecedente para la posterior vinculación de temas de discriminación en normas de carácter internacional que influenciaron de manera importante las legislaciones internas de los Estados. Este Convenio contempló una interesante definición de discriminación:

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

(a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

(b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo (Convenio n.º 111 OIT).

Es claro entonces que los criterios usados en esta definición se han mantenido casi en su totalidad en las legislaciones que le han precedido. Con posterioridad a la expedición de este convenio, en los llamados ciclos o etapas del neoconstitucionalismo puede verse que desde la década de los ochenta la relación entre las legislaciones internacionales y las legislaciones internas referidas al derecho a la no discriminación han sido cada vez más estrechas. Muchos de los Estados que se han ocupado por hacer una reinterpretación y renovación de su contrato social mediante las modificaciones constitucionales, decidieron vincular sendas normas que se refieren de manera expresa al derecho a la no discriminación, demostrando con ello su interés en la búsqueda de la horizontalidad de las realidades y las condiciones de vida de todos los seres humanos.

Al respecto, la jurista peruana Raquel Yrigoyen resalta:

En cuanto al derecho constitucional, van casi tres décadas de lo que podemos llamar el “Horizonte del constitucionalismo pluralista”, con tres ciclos diferenciados: la emergencia del multiculturalismo en los ochenta del siglo xx, el reconocimiento del Estado pluricultural y el pluralismo jurídico en los noventa del siglo xx, y la plurinacionalidad en el siglo xxi. El gran reto sigue siendo la implementación efectiva de sus reformas. El primer ciclo de constitucionalismo pluralista entre 1982 y 1988 está marcado por la aparición del discurso del multiculturalismo, así como por una nueva recepción de los derechos indígenas (Yrigoyen, 2010: 16).

El análisis que desarrolla Charles Taylor (1993) en relación con las políticas que se implementaron en Canadá durante este periodo es pertinente en este punto. El autor se ocupa de señalar las controversias suscitadas entre los sectores más conservadores y radicales que se oponían a la implementación de políticas de reconocimiento en la legislación canadiense, argumentando que estas generarían un debilitamiento del Estado, una desarticulación nacional y una pérdida progresiva de los valores que cohesionaban el país. Este primer periodo de políticas de reconocimiento se caracterizó, al igual que los ciclos posteriores determinados por Yrigoyen, por la captura por parte de los Estados de las demandas provenientes de los sectores sociales que hasta ese momento habían estado ubicados en el margen de la estructura social y que tenían insatisfechas el mayor número de sus necesidades.

Con posterioridad a este periodo, en el año 1989 se produce la expedición del Convenio n.º 169 de la OIT. Es posible afirmar que fue uno de los desarrollos legislativos que ha tenido mayor trascendencia en las legislaciones internas de los países de América Latina. En este convenio se reconocen derechos a los grupos humanos que son

definidos como pueblos indígenas y tribales, y se impone a los Estados la obligación de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de los mismos. Al respecto Raquel Yrigoyen (2010) afirma que:

A raíz de la recepción del Convenio N.º 169 de la OIT por el constitucionalismo latinoamericano, se inauguró toda una ola de reformas en los noventa del siglo XX, lo que constituye el segundo ciclo del constitucionalismo pluralista. Este ciclo reconoce el carácter multicultural de la nación y avanza hasta el reconocimiento del Estado pluricultural. Incorpora un listado importante de derechos indígenas y reconoce el pluralismo jurídico. Se da en un contexto complejo de políticas de desregulación del Estado y abandono de derechos sociales, lo que da lugar a un resultado contraproducente respecto de los derechos indígenas, pues los neutraliza (Yrigoyen, 2010: 6).

Con el Convenio n.º 169 de la OIT se representa un intento, desde el ámbito jurídico transnacional, de reconocer los diferentes grupos humanos que existían al interior de los países, situación que finalmente no logró quedar definida de manera explícita, pues en la literalidad del texto solo son reconocidos los grupos indígenas de manera específica, obligando a que todos los demás grupos poblacionales que no encuadraban en la categoría de indígenas tuvieran que asumirse y vincularse en la categoría de pueblos al momento de intentar ejercer derechos desde sus particularidades.

Esto quiere decir que a las personas que se asumen identitariamente como afrodescendientes les ha correspondido generar un sinnúmero de estrategias jurídicas para lograr que la protección y el efectivo ejercicio de los derechos que este convenio reconoce sean aplicados efectivamente. Estas estrategias en algunos casos se generan activando el sistema judicial interno de los países que lo han ratificado, y en otros acudiendo a instancias de justicia supranacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>3</sup> Un importante ejemplo de lo anterior es la forma en que la Corte interpretó y dio aplicación al Convenio No. 169 de la OIT en la sentencia de proceso que el pueblo afrodescendiente de Saramaka inició en contra del Estado de Surinam por las limitaciones y restricciones al uso del territorio ancestral y comunitario que ese grupo de personas ocupaba.

3 Teniendo en cuenta el tratamiento que la Corte y la Comisión interamericanas de Derechos Humanos le han brindado al principio de igualdad y no discriminación, Ariel E. Dulitzky (2007) y Anne F. Bayefsky (1990) reconocen que aunque en este tema no se ha generado mucha jurisprudencia, en algunos fallos han aplicado los motivos prohibitivos de discriminación establecidos claramente en la Convención Americana y en sus interpretaciones. Estos autores además señalan que la Comisión y la Corte también se han ocupado de aplicar el listado de categorías prohibidas de la convención, a través de las cuales los destinatarios de las normas de derechos humanos pueden o no acudir para establecer las diferencias o distinciones discriminatorias que hacen los Estados al expedir sus cláusulas, prácticas, normas, acciones u omisiones que se les aplican directa o indirectamente.

La Corte, gracias a las pruebas allegadas al proceso, estableció que: “[...] el pueblo saramaka es uno de los seis grupos distintivos maroon de Surinam, cuyos ancestros fueron esclavos africanos llevados a la fuerza a Surinam durante la colonización europea en el siglo XVII [...]”. Adicionalmente declaró que:

[...] se debe considerar a los miembros del pueblo saramaka como una comunidad tribal y que la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas también es aplicable a los pueblos tribales dado que comparten características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho pueblo.

Los Estados deben respetar la especial relación que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio a modo de garantizar su supervivencia social, cultural y económica.

Le asigna a los Estados la obligación positiva de adoptar medidas especiales para garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, sentencia del 28 de noviembre de 2007).

Adicionalmente, es necesario establecer que el reconocimiento a los pueblos indígenas tampoco fue suficiente para dar solución a las complejas realidades que en la década de los noventa vivían estos grupos humanos en América Latina. Yrigoyen (2010) con relación al Convenio complejiza la manera en que los indígenas fueron reconocidos por este. Ella afirma que el contexto neoliberal en el que tuvo lugar la expedición de esta norma, en el que la reducción de las obligaciones de los Estados y la disminución de los derechos de las personas eran la principal política, generó la neutralización de las demandas de quienes identitariamente se reconocían dentro de esos colectivos humanos.

Desde un análisis más amplio en relación con este tipo de políticas, Carlos Vladimir Zambrano (2008) se ocupa de establecer el sinnúmero de complejidades que existen en su interior, pues a pesar de que esos reconocimientos constitucionales pueden ser vistos como avances legislativos, aún existen países donde continúan siendo evidentes las discrepancias y vacíos normativos en relación con los temas relacionados con el derecho a la no discriminación. Este autor señala que existe también un fuerte desconocimiento por parte de técnicos y operadores judiciales y de servidores públicos del carácter, la forma

de aplicación y los alcances que este tipo de normas tienen en el contexto nacional:

Parece insinuarse que lo que las democracias les plantean a los pueblos y las minorías es impulsar etnopolíticas que a la vez que permitan el ejercicio de las realidades culturales, dimensionen con mayor fuerza tres aspectos: 1. la lucha por la autonomía y las identidades, 2. el papel de las fuerzas sociales de la diversidad cultural en la promoción y perfeccionamiento de un proyecto nacional diverso, y 3. la transformación del Estado en un sistema de mayor alcance multicultural, el cual tenga por política la profundización en el pluralismo. Todo lo dicho impulsa a replantear nuestras miradas etnológicas y políticas sobre la diversidad, pero también nos plantean el reto de pensar los horizontes eventuales a que conducen las políticas de reconocimiento en el marco de una crisis estructural latinoamericana (Zambrano, 2008: XV).

El más reciente ciclo de modificaciones constitucionales y legales relacionadas con los temas que ocupan este estudio son aquellas que sustentan el Estado plurinacional en Bolivia y Ecuador, donde los principios del buen vivir pretendieron constituirse en la columna vertebral tanto de los sistemas legislativos como de la estructura organizativa de estos dos Estados latinoamericanos. Yrigoyen en este sentido manifiesta que:

El tercer ciclo de reformas constitucionales se dio casi a la par de la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Este ciclo se abrió con los procesos constituyentes de Bolivia (2006-2009) y Ecuador (2008) que incorporan la noción de Estado plurinacional, recuperan el rol social del Estado y reconocen nuevos derechos como “el buen vivir”, derechos de la naturaleza (Yrigoyen, 2010: 16).

La interpretación teórica que aquí se ha desarrollado intenta establecer lo que para los Estados plurinacionales, en especial el Estado ecuatoriano, significa el derecho a la no discriminación, y esta resulta indispensable desarrollarla porque los cuatro casos que son abordados extensamente por la investigación contenida en este documento intentan mostrar las fisuras, fracturas y quiebres que actualmente existen entre los reconocimientos y garantías normativas y la realidad que cotidianamente deben vivir los pueblos y nacionalidades indígenas y el pueblo afroecuatoriano.

## **1.2. Problema de investigación: las limitaciones para la aplicación de las políticas públicas contra la discriminación racial**

La discriminación racial y la exclusión étnica y cultural son dos facetas del racismo, un fenómeno presente en los ámbitos social, cultural,

político y lo económico de la sociedad en la que se encuentra. La visibilización del racismo como un fenómeno condenable y que atenta contra los derechos humanos en el mundo y en particular en los países que han sufrido colonización, como es el caso del Ecuador, puede entenderse como un avance que ha permitido la consecución de logros en materia de lucha contra este hecho.

Como lo plantea el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, para cumplir con su fin como política pública contra las prácticas de discriminación racial, “al fenómeno del racismo le damos una interpretación estructural y a la discriminación una concepción institucional” (MCP, 2009: 7). En ese sentido, se comprende que el racismo estructural implica “todos los factores que colaboran con la reproducción de la pobreza y la desigualdad en los grupos racializados”, mientras que la discriminación institucional es un factor que contribuye a fijar el racismo estructural y se refiere a las prácticas institucionales del Estado “que llevan a la reproducción de las desventajas de la población no blanca o mestiza” (*Ibid.*).

A través de esas definiciones es posible constatar que este Plan Plurinacional es muy específico, puesto que el racismo es interpretado como un fenómeno estructural alimentado por la discriminación institucional. Es decir, esta política pública se circunscribe en su posibilidad de actuar sobre el racismo, fenómeno demasiado amplio y complejo para ser eliminado solo mediante la aplicación de una política pública. Esta limitación está implícita en el nombre mismo del Plan, que no menciona el término de racismo como tal.

Otra limitación que se puede mencionar en la ejecución del Plan Plurinacional es la dificultad de aplicación por razones de coordinación interinstitucional. Al delegar la aplicación de la política a varias entidades públicas, la responsabilidad por su aplicación tiende a difuminarse. Además, la coordinación entre varias instituciones públicas también es un factor que complica su aplicación. Aquí se debe tomar en cuenta la gran cantidad de instituciones públicas que existen actualmente y que se interrelacionan de formas a veces complejas, con lo cual se torna aún más complicada la aplicación de una política pública delegada a dos ministerios (Coordinador de Patrimonio y del Trabajo) y dos secretarías (Comunicación y de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales).

En relación directa con el tema que motiva este proyecto de investigación es posible afirmar que las comunidades indígenas y afrodescendientes encuentran muchas dificultades para materializar los derechos y garantías establecidas el Plan Plurinacional y en las demás

políticas públicas antidiscriminatorias vigentes en el Ecuador, debido a las particularidades en su ubicación geográfica y el poco involucramiento que estas tienen con las normas jurídicas e institucionales. A pesar de ello, estas comunidades han generado prácticas de observación crítica a la implementación de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación racial que las comunidades afrodescendientes e indígenas han generado en el ámbito local.

En consecuencia con lo anterior, el problema de investigación que motiva este estudio tiene tres componentes: 1) ¿cómo observan las organizaciones afroecuatorianas e indígenas la aplicación de las políticas antirracistas y la garantía de los derechos a la no discriminación?, 2) ¿cómo generan conocimiento en las organizaciones locales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos sobre el cumplimiento de los derechos humanos, el derecho a la no discriminación y de las políticas públicas anti discriminatorias en Ecuador?; y, 3) ¿de qué manera efectiva se impulsan desde las mismas comunidades las demandas y exigencias de cumplimiento de las políticas públicas antirracistas?

## 2. Metodología

El enfoque teórico de esta investigación se circunscribe en el campo de las ciencias sociales, especialmente la sociología, disciplina que privilegia las técnicas de estudios cualitativos y en la que la información documental, de la memoria oral y de la etnografía son las herramientas principales de dicho enfoque.

Para alcanzar los objetivos propuestos básicamente se utilizaron tres técnicas de investigación: a) la etnografía, b) la cartografía social, c) la acción participativa. Las técnicas han sido combinadas durante el trabajo de campo. El trabajo de campo es una técnica antropológica que consiste en visitar la comunidad, pasar tiempo parcial o prolongado con ella, inmiscuirse en su vida cotidiana, hacer amigos, participar de actividades ordinarias y extraordinarias.

De forma concreta, las actividades que se realizaron para alcanzar los objetivos de la investigación fueron las siguientes:

- *Creación de cuatro grupos comunitarios de monitoreo del racismo (dos grupos indígenas, dos grupos afroecuatorianos).* Para ejecutar la investigación se crearon cuatro grupos comunitarios con las comunidades indígenas y afroecuatorianas para realizar actividades de monitoreo de las políticas antidiscriminatorias en sus localidades. Se buscaba que fueran las organizaciones que hicieran sus propias investigaciones, análisis y propuestas sobre

cómo se aplican dichas políticas. Esta actividad consistió en crear grupos comunitarios de monitoreo con personas líderes y activistas que pertenecen a las organizaciones indígenas e afroecuatorianas, tanto rurales como urbanas.

Las dos organizaciones afroecuatorianas (urbana y rural) identificadas fueron la Organización Proceso Afroamérica XXI, ubicada en la ciudad, de Guayaquil de la provincia del Guayas; y la Organización Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE), ubicada en el cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas, también denominada Confederación Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas. Las dos organizaciones indígenas identificadas fueron la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo del pueblo Puruha (Comich), ubicada provincia de Chimborazo; y la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE), ubicada en las provincias de Pastaza y Zamora Chinchipe. Las cuatro organizaciones se escogieron sobre la base de los siguientes criterios: importante presencia de poblaciones afroecuatorianas e indígenas; ubicación en zonas rurales y urbanas; alta tasa de pobreza y un alto nivel de discriminación.

Una vez conformados los grupos de monitoreo se realizaron, en cada organización, dos talleres de trabajo con el objetivo de observar las acciones públicas contra el racismo. En el primer taller se realizó una capacitación sobre los derechos humanos y derechos colectivos, se examinaron las políticas públicas contra la discriminación y el racismo, y se precisó una metodología para su monitoreo. Las políticas públicas antidiscriminatorias que se tomaron en cuenta fueron aquellas que precisa el Plan Plurinacional contra la discriminación: acciones afirmativas en el empleo estatal, incorporación de la identidad cultural en el sistema educativo, valoración de la identidad y campañas contra el racismo, etc.

- *Realización de cuatro talleres de observación de la implementación de las políticas públicas antidiscriminatorias.* Después de tres meses de observación y recopilación de información se organizó un taller con cada grupo comunitario, en el que se recibió la información que las organizaciones han levantado, se evaluaron los datos y se sacaron conclusiones por temas. El producto final de estos talleres fueron cuatro informes sobre el observatorio de la implementación de las políticas públicas antidiscriminatorias.
- *Realización de un taller nacional con los cuatro grupos comunitarios para sistematizar los informes sobre avances de las políticas públicas*

*antirracistas*. Después de que cada grupo realizara el monitoreo, se efectuó un taller nacional en Quito para sistematizar todas las observaciones y recomendaciones (informes de línea de base). En esta actividad se analizaron las políticas públicas, los logros de cada una, los desafíos y las recomendaciones para mejorar su implementación. A partir de este taller nacional se desarrolló una sistematización que permitió tener un documento línea base sobre el estado de las políticas públicas antidiscriminatorias en cada región: urbana y rural de asentamiento de los indígenas y los afrodescendientes.

En esta oportunidad se les agradece a todas las personas que colaboraron con la realización de la investigación. De forma particular: en la investigación en San Lorenzo, a Darwin Valencia, Fabricio Astudillo, Francia Jenny Moreno, Alexander Ortiz, Pablo Minda, Eliseo Lastra y Pablo de la Torre. Para la investigación en Guayaquil a Alberto Valle (procesamiento de indicadores), a los coordinadores del Proceso Afroamérica XXI: Miguel Ángel Ávila Nazareno, Lucciola González y Nelly Cortez. Y a las personas de las comunidades que nos apoyaron realizando el trabajo de campo: Ana Realpe Araujo, Julio Vizcaino, Wilson Simisterra, Guillermo Leones, Ayison Tenorio, Ingrid Angulo Cortez, Verónica Vernaza, Loyola Corozo Mercado, Freddy Flores García y Leidy Reasco Segura.

### 3. Resultados

A continuación se presentan los resultados de cuatro estudios llevados a cabo durante el año 2012 por la Escuela de Constitucionalismo y Derecho del IAEN y el Observatorio sobre Discriminación Racial y Exclusión Étnica de Flacso. Estos informes recogen las observaciones críticas a la implementación de las políticas públicas contra el racismo y la discriminación racial que las comunidades afrodescendientes e indígenas han generado en el ámbito local. Los estudios son los siguientes:

- El derecho a la no discriminación laboral y el pueblo afrodescendiente de Guayaquil, con la participación de Proceso Afroamérica XXI, coordinado por el profesor John Antón Sánchez.
- El derecho a la consulta previa, libre e informada: aplicación de la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorio de la nacionalidad achuar, con la participación de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE), coordinado por el profesor Fernando García Serrano.

- El derecho al territorio ancestral del pueblo afroecuatoriano del norte de Esmeraldas, con la participación de la Confederación de Comunidades de Organizaciones Negras del Alto San Lorenzo (Fecona) y la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE); coordinado por el profesor John Antón Sánchez.
- El derecho al uso, aprovechamiento, administración y conservación del agua: la adjudicación de agua a las juntas de agua de la comunidades indígenas del pueblo Puruhá, con la participación de la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo (Comich), coordinado por el profesor Fernando García Serrano.

# 1. El derecho a la no discriminación laboral y el pueblo afrodescendiente de la ciudad de Guayaquil

John Antón Sánchez

## 1.1. Identificación del problema

EL PROPÓSITO DE esta investigación es indagar sobre las condiciones de la inclusión laboral de los afroecuatorianos en la ciudad de Guayaquil y los efectos de la discriminación racial que pesan sobre estas comunidades a la hora de intentar acceder al mercado laboral. El sustento de esta investigación está en los datos estadísticos referidos al derecho al trabajo, los mismos que constatan que la población económicamente activa afroecuatoriana experimenta los índices de desempleo más altos, tanto en el país como en Guayaquil, en comparación con los demás grupos que se autoidentifican como mestizos, indígenas o montubios.

La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD), de 1965, en vigencia desde 1969, define la discriminación racial como “cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>1</sup>

Asimismo, la “Declaración de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Racismo, Discriminación, Xenofobia y otras formas de intolerancia”, realizada en 2001 en Durban (Sudáfrica), determina que

---

1 En el contexto de las Naciones Unidas, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos contra el racismo y la discriminación racial son: la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Convenio n.º 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958); el convenio n.º 169 de la OIT, relativo a pueblos indígenas y tribales (1989); la Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001) y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008).

[...] el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, constituyen graves violaciones de todos los derechos humanos y obstáculos al pleno disfrute de esos derechos, niegan la verdad evidente de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos, constituyen un obstáculo a las relaciones pacíficas y de amistad entre los pueblos y las naciones, y figuran entre las causas básicas de muchos conflictos internos e internacionales, incluidos conflictos armados, y el consiguiente desplazamiento forzado de poblaciones (Naciones Unidas, 2002:10).

El problema de la discriminación racial constituye una de las principales preocupaciones del pueblo afrodescendiente. Una de las causas del racismo y la discriminación racial se atribuyen al proceso de la esclavitud y la trata de esclavos, en particular la trata transatlántica, de la cual fueron víctimas los africanos y sus descendientes. La Declaración y el Plan de Acción de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, celebrada en 2001 por las Naciones Unidas en la ciudad de Durban (Sudáfrica), ha reconocido este fenómeno y dejado un precedente para el debate mundial sobre el tema del racismo y su vínculo con la esclavitud. En el párrafo 34 de la Declaración de Durban se lee expresamente que “los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos”, por tanto, Naciones Unidas afirma que “[los afrodescendientes] deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo” (Naciones Unidas, 2002: 19).

La Conferencia de Durban reconoce igualmente que el racismo y la discriminación están estrechamente ligados a la pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la exclusión social y las desigualdades económicas, las cuales, al mismo tiempo, contribuyen a la persistencia de actitudes y prácticas racistas, que a su vez generan más pobreza (*Ibid.*: 15).

Como una acción importante para erradicar el racismo y la discriminación, Naciones Unidas reconoce que es preciso tomar medidas a escala nacional e internacional para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. El fin es asegurar el pleno disfrute de todos los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, que son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, y para mejorar las condiciones de vida de los hombres, las mujeres y los niños de todas las naciones. Una de esas medidas concretas tiene que ver con la urgencia manifiesta en el sentido de que los Estados nacionales apliquen el párrafo b del artículo 4 de la Convención Internacional sobre

la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el cual impone a los Estados la obligación de mostrarse vigilantes y de tomar medidas contra las organizaciones que difunden ideas basadas en la superioridad o el odio racial, cometen actos de violencia o incitan a cometer tales actos.

Una de las medidas efectivas para combatir el racismo son las Políticas de Acción Afirmativas. En la Declaración de Durban, párrafo 108 (Naciones Unidas, 2002: 32) se reconoce la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración en la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a introducir medidas especiales para alentar la participación igual de todos los grupos raciales y culturales, lingüísticos y religiosos en todos los sectores de la sociedad y para situarlos en pie de igualdad. Entre estas medidas deberían figurar medidas especiales para lograr una representación, apropiada en las instituciones de enseñanza, la vivienda, los partidos políticos, los parlamentos y el empleo, en particular en los órganos judiciales, la policía, el ejército y otros servicios civiles, lo que en algunos casos puede exigir reformas electorales, reformas agrarias y campañas en pro de la participación equitativa.

Como un instrumento clave en la lucha contra la discriminación racial y el racismo por parte de los Estados, en el párrafo 94 del Plan de Acción de la Conferencia de Durban figura la necesidad de que los Estados realicen investigaciones exhaustivas a cerca del comportamiento del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, las cuales deben ser los soportes empíricos para la aplicación posterior de políticas de combate y erradicación del fenómeno (Naciones Unidas, 2002: 61). De modo que el en párrafo 95 se insta a los Estados a que lleven a cabo una fiscalización periódica de los actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en los sectores público y privado, incluidos los cometidos por las fuerzas del orden público; y se

(Párrafo 96) invita a los Estados a que promuevan y lleven a cabo estudios y adopten un objetivo integral y un criterio a largo plazo respecto de todas las etapas y aspectos de la migración, que aborden de forma eficaz tanto sus causas como manifestaciones; estos estudios y criterios deben prestar especial atención a las causas profundas de las corrientes migratorias, tales como la falta de pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales y los efectos de la globalización económica sobre las tendencias migratorias” (Naciones Unidas, 2002: 61).

En consecuencia, con el fin de responder al desafío de desarrollar investigaciones que den cuenta de las prácticas sistemáticas del racismo y la discriminación contra los afrodescendientes, se realiza este estudio, el cual se centra en la discriminación laboral contra los afroecuatorianos en la ciudad de Guayaquil.

La forma como tradicionalmente se ha definido el empleo, en el sentido que se da por empleado a una persona mayor de 15 años que haya trabajado al menos una hora a la semana previa al levantamiento de la encuesta, ha sido fuertemente criticada en razón de que no refleja con exactitud la condición de empleo. Desde septiembre de 2014 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ha implementado un nuevo marco conceptual para clasificar a la población con empleo, considerando tres factores: a) las horas trabajadas, b) los ingresos laborales percibidos, y c) el deseo y la disponibilidad de trabajar horas adicionales. Además, y con base en las leyes internas del país, el INEC considera “que el trabajo sea al menos 40 horas a la semana y que le permita a la persona tener un ingreso mensual que iguale o supere el salario básico unificado” (Senplades, 2015: 12). De modo que ahora, además de la tradicional forma de calcular el empleo, el INEC plantea dos categorías: a) el empleo adecuado, que está conformado por quienes superen los umbrales de ingresos y de horas, y no tienen el deseo/disponibilidad de trabajar más horas; b) empleo inadecuado, que está compuesto por las personas ocupadas que no superan los umbrales de ingreso y horas. Además, el INEC desarrolla nuevas definiciones para las categorías de subempleo, otro empleo inadecuado y empleo no remunerado. Este trabajo de investigación, por haber sido desarrollado entre los años 2012 y 2013, no abarca esta nueva conceptualización.

De acuerdo con la nueva conceptualización sobre el empleo en el Ecuador, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), tomando como base la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Subempleo (Enemdu), se puede analizar el panorama del mercado laboral en los últimos 7 años:

En 2007 y 2014, la tasa nacional de empleo adecuado aumentó de 43,2 a 49,2%, y la tasa nacional de empleo inadecuado disminuyó de 50,7 a 46,7%. En los últimos años, el subempleo redujo su participación en la población económicamente activa (PEA), pasando de 18,2% a 12,8%. En cuanto al desempleo, se observa una reducción: entre 2007 y 2014, el desempleo de la PEA pasa del 5% al 3,8% (Senplades, 2015: 12).

Lamentablemente no se pueden obtener datos de desempleo por ciudades y etnicidad, dado el pequeño tamaño de la muestra. Por esta razón no es posible analizar el desempleo en Guayaquil por etnicidad o grupos de autoidentificación, razón por la cual es necesario acudir a las cifras de desempleo del Censo de 2010.

De acuerdo con el Censo de 2010, en la ciudad de Guayaquil habitaban 255 422 personas de ascendencia africana, cifra que corresponde al cerca del 11% de los guayaquileños y el 23% de toda la población afroecuatoriana.

La historia de los afroecuatorianos en Guayaquil comienza con la misma esclavitud. Desde y durante este período (Colonia y parte de los comienzos de la época republicana), y luego de 1854, cuando se alcanzó la libertad legal, a los afrodescendientes les sobrevino una carga de racismo, prejuicio racial y discriminación racial que generó una negación de su condición ciudadana y la insatisfacción de sus derechos humanos. Una de las demostraciones de esta afirmación tiene que ver con los precarios indicadores sociales que los afroguayaquileños enfrentan aun hoy en día en comparación con otros grupos sociales.

Según el Censo de 2010, las condiciones de pobreza por necesidades básicas insatisfechas de la ciudad de Guayaquil de acuerdo con su etnicidad, es la siguiente: NBI de la ciudad: 48%; afroecuatorianos, 64,2%; blancos, 41%; indígenas, 58,9%; mestizos, 45,5%; montubios, 61,3%; otros, 47%. Por su parte, según el Censo de 2010, la extrema pobreza por NBI en la ciudad es del 19,3%; afroecuatorianos, 31,1%; blancos, 14,8%; indígenas, 22,9%; mestizos, 17,3%; montubios, 30,6%; otros, 19,9% ([www.siise.gob.ec](http://www.siise.gob.ec)). Nótese que los afrodescendientes registran los índices de pobreza más altos de la ciudad. Pero, además de ello, el 28% de los hogares vive en hacinamiento, el 32% no tiene un espacio para la ducha o el baño, el 11% usa el sanitario de manera compartida con otros hogares.

Igualmente, se resalta el poco acceso y disfrute de las tecnologías, pues el 85% de los hogares no posee computadora, el 92% no tiene conexión a Internet, el 78% no goza de teléfono convencional. Y el dato más interesante: asimismo, la tasa de desocupación entre los afroguayaquileños es del 11% en comparación con el 8% del promedio de la ciudad. La definición de desempleo que se toma aquí es la relacionada con las preguntas que sobre las características económicas de las personas realizó el Censo de 2010, en especial, aquella relacionada con ¿cuántas horas trabajó la semana pasada o si la última

semana estuvo cesante en la ocupación indicada? (sesión 4 Datos de Población, preguntas 27 y 28).<sup>2</sup>

Justo el alto índice de desempleo de los afroecuatorianos de Guayaquil es nuestra preocupación.<sup>3</sup> De modo que este estudio indaga sobre las condiciones del mercado laboral de estas comunidades en la principal ciudad del Ecuador. Tratamos de comprender si tal situación de alto desempleo tiene que ver con el fenómeno de la discriminación laboral en los afrodescendientes, el cual es una expresión de la negación de los derechos al trabajo en concordancia con el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado en 1958, que prohíbe la discriminación en el empleo y la ocupación. De este modo nuestra pregunta de investigación está referida, según las organizaciones de base, al por qué la persistencia de altos índices de desempleo hacia las personas afrodescendientes en la ciudad de Guayaquil.

De manera hipotética se plantea que en esta ciudad la afrodescendencia posee más desempleo que otros grupos sociales. La cuestión es ¿por qué se presenta este fenómeno? De acuerdo con las denuncias de las organizaciones la persistencia del desempleo conlleva a la persistencia de las desigualdades que le imposibilita el buen vivir, obstruye libertades y desvaloriza sus derechos ciudadanos. Para demostrar este planteamiento, se identifican las condiciones cuantitativas y cualitativas que rodean el mercado laboral afroecuatoriano. Se establece algunas variables condicionantes que permitirán identificar el por qué los afrodescendientes tiene más desempleo, amén de su adecuado nivel de preparación para ingresar al mercado laboral. Se tiene en cuenta factores que inciden en la discriminación laboral, teniendo en cuenta los factores objetivos (nivel de preparación) y subjetivos (prejuicio racial, estereotipos). Asimismo, se exploran las distintas formas de discriminación laboral: discriminación ocupacional (en qué se emplean y en qué no), discriminación salarial (cuánto se paga por el desempeño), discriminación de calidad de empleo (acceso, reconocimiento, estatus), entre otros.

El trabajo realizado por Carlos Viáfara (2008) en la ciudad de Cali se convierte en un referente importante para esta investigación por la

2 Al respecto, la pregunta 27 del Censo de 2010 se refiere a: ¿Qué hizo la semana pasada?: a) ¿trabajo al menos una hora?; b) ¿No trabajó, pero sí tiene trabajo?; c) ¿Al menos una hora fabricó algún producto o brindó algún servicio?; d) ¿Al menos una hora ayudó en algún negocio o trabajo familiar?; e) ¿Al menos una hora realizó labores agrícolas?; f) ¿Es cesante?, h) ¿No trabajó? (Formulario del Censo de 2010, INEC).

3 De acuerdo con la nueva conceptualización sobre el empleo en el Ecuador, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), tomando como base la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo, Sub empleo (Enemdu),

temática, instrumentos y metodología que aborda para su desarrollo. Para Viáfara, la ciudad de Cali posee un marco de desigualdades estructurales negativas para los ciudadanos afrocolombianos, especialmente, mujeres. Tal desigualdad no se explica tanto por las barreras generadas por orígenes sociales o la falta de educación, sino más bien por desventajas acumulativas que se interpretan como discriminación, donde el factor del color de la piel es determinante para la negación. Esta tesis es demostrada por el autor cuando analiza cómo en Cali los individuos mulatos tienen mejor aceptación que aquellos con piel negra más oscura. Situación que simboliza que el factor del blanqueamiento del color de la piel es lo que genera un proceso de movilidad ascendente.

Al igual que el estudio realizado por Viáfara, uno de los aspectos sobresalientes de esta investigación es la combinación de fuentes primarias tanto cuantitativas como cualitativas, pues examina las fuentes estadísticas relacionadas con el mercado laboral de Guayaquil; para ello se extrae una serie de indicadores provenientes de las encuestas de empleo desde 2003 hasta 2011, como del censo de población de 2010. El otro aspecto relevante es la información de campo de tipo cualitativa que ofrecieron las mismas comunidades, quienes por intermedio de sus organizaciones sociales participaron en una investigación colaborativa a través de sus líderes sociales que realizaron un interesante trabajo de campo a lo largo de la ciudad, tratando de dar cuenta del porqué se da la discriminación laboral en los afroecuatorianos de la ciudad de Guayaquil.

## 1.2. Justificación

El “Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural”, aprobado por el Gobierno del presidente Rafael Correa como una política pública para combatir el racismo y la discriminación racial en Ecuador (Decreto 60 de septiembre de 2009), identifica la discriminación laboral como una de las principales problemáticas de este fenómeno. Esta se expresa como la negación al derecho al trabajo, principalmente a los grupos sociales históricamente discriminados por su condición sociorracial, cultural, étnica, sexual, de género, discapacidad, origen nacional o alguna otra índole o causa de discriminación. Dentro del contexto del Plan Plurinacional, la discriminación laboral está relacionada con negación al derecho al trabajo que padecen los pueblos y nacionalidades afroecuatorianas, indígenas y montubios, quienes constituyen más

del 21% de la población ecuatoriana según el Censo de 2010, e históricamente han sido víctimas de la discriminación racial.

De acuerdo con el Plan Plurinacional, si bien el trabajo es un derecho consagrado y garantizado tanto por los derechos humanos como por la legislación nacional e internacional, en las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos existen situaciones que impiden este derecho.

La Constitución de Ecuador de 2008, en el artículo 33, reconoce al trabajo como un derecho económico y un deber social, y responsabiliza al Estado de las garantías a todas las personas para que gocen de dicho derecho en condiciones de dignidad y respeto. De la misma manera, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe al trabajo como “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. Ahora bien, consciente de que la discriminación impide el pleno goce del derecho al trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) expidió en 1958 el Convenio Ciento Once (111) que busca evitar la discriminación en el campo laboral y procura que los Estados parte garanticen que el derecho al trabajo se ejerza con la garantía de otros derechos humanos fundamentales. Mientras tanto, la relación entre discriminación racial y negación del derecho es rechazada tanto por la Convención Internacional contra la Discriminación Racial (1965) como por la “III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia”, celebrada en Durban en 2001.

Desde un punto de vista más sociológico, la discriminación laboral opera desde muchas dimensiones, en especial cuando el empleador ejerce el poder y la dominación no solo sobre la fuerza laboral, alcanzando su máximo nivel de explotación, sino cuando la acción discriminante del empleador atenta sobre el derecho mismo del trabajo en condición de dignidad y plena satisfacción por parte del trabajador. Charles Tilly (2000) explica el mencionado proceso a través del concepto de “desigualdad persistente” según el cual:

[...] las grandes y significativas desigualdades en las ventajas de que gozan los seres humanos corresponden principalmente a diferencias categoriales como negro/blanco, varón/mujer, ciudadano/extranjero, o musulmán/judío más que a diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeños. [...]

Aun cuando empleen marcadores ostensiblemente biológicos, dichas categorías siempre dependen de la organización, la creencia y la imposición sociales extensivas. La desigualdad persistente entre categorías surge porque las personas que controlan el acceso a recursos productores de valor resuelven problemas

organizacionales acuciantes por medio de distinciones categoriales. Inadvertidamente o no, establecen sistemas de cierre, exclusión y control sociales (Tilly, 2000: 21).

Es posible ver entonces que Tilly ha construido el concepto de desigualdad persistente a partir del análisis de las prácticas de dominación y subordinación establecidas por medio de las relaciones binarias que existen en las sociedades, a las cuales denomina diferencias categoriales. Pero el análisis del autor es más profundo cuando afirma que esas desigualdades persistentes no solo se relacionan con los aspectos biológicos, como la raza para el caso que nos ocupa, sino que además abordan aspectos como las exclusiones, limitaciones y controles que las personas que ostentan el poder imponen a quienes ocupan una menor escala en las distinciones categoriales, argumentos que encuadran perfectamente en la definición de discriminación utilizada en esta investigación.

La necesidad de las personas de alcanzar un trabajo digno, libre y sin discriminación, ha propiciado acciones colectivas, movilizaciones, luchas de clases y hasta revoluciones que buscan la garantía del derecho a la igualdad en el trabajo. En el transcurso de la historia occidental se han dado movimientos sociales que buscan asegurar que las relaciones patronales y laborales, el ejercicio del empleo y la explotación de la fuerza de trabajo se den bajo los pilares mínimos que establecen los derechos humanos. Estas luchas contra la discriminación laboral han sido protagonizadas por distintos sectores sociales: mujeres, campesinos, obreros, estudiantes, jóvenes, inmigrantes, además de grupos socialmente racializados como los afrodescendientes.

Durante finales del siglo XIX y hasta la segunda mitad del siglo XX, tiempo después de que legalmente se abolió la esclavitud, los afrodescendientes han librado diversas acciones colectivas y largos ciclos de protestas a favor de los derechos a la igualdad ciudadana, en especial, igualdad referida a los derechos civiles y políticos, los derechos económicos y sociales, y, más tarde, los derechos culturales y colectivos.

Hay que recordar que en los Estados Unidos, una vez abolida la esclavitud, se impuso sobre los afrodescendientes un régimen de segregación y de discriminación racial que obstaculizaba de manera estructural el goce verdadero de sus derechos ciudadanos. Hubo que esperar hasta finales de los años cincuenta y durante los sesenta para que la movilización afronorteamericana alcanzara la conquista de los derechos a la igualdad en muchos campos clave del desarrollo social, como el trabajo, la educación, el transporte, los salarios y los espacios públicos.

Pese a estas conquistas de leyes que combaten la discriminación laboral en la mayoría de las democracias del continente americano, la discriminación laboral sigue vigente. Se trata de un fenómeno complejo, reproducido y expandido en muchas esferas sociales. Otro claro ejemplo de ello es el caso presentado en la investigación realizada por Jorge Enrique Horbath (2008), en relación con la situación laboral de las personas indígenas mexicanas, en la que el autor logra establecer que:

[...] tanto en los espacios rurales, zonas primordialmente indígenas, como en las múltiples regiones de inmigración rurales y urbanas en el centro, norte y sur del país, la pertenencia étnica o incluso el color de la piel constituyen una constante para sustentar la discriminación. Estos elementos se convierten en una fuente indudable de desprestigio y de obstáculos para la movilidad social, en un entorno donde ser indígena significa ser pobre, y por ende mantener características que provocan discriminación. Este fenómeno es construido por expresiones sociales de etnocentrismo, basadas en la naturalización del indígena, la argumentación pública sobre su inferioridad natural o biológica y la difusión generalizada de prejuicios (Horbath, 2008: 37).

Con base en los planteamientos del mencionado autor es posible afirmar que la discriminación laboral, en especial aquella con matices raciales, puede presentarse en los avisos de empleo, en los procesos de selección, contratación, evaluación, remuneración, beneficio y despido del personal. También suele presentarse en las capacitaciones, incentivos económicos, ascenso y hasta en el bienestar social y la seguridad social. La discriminación laboral con énfasis racial puede aparecer al momento de una decisión patronal, de una selección de personal, un traslado y a quien se deja cesante con el fin de una reducción de personal.

### 1.3. Contexto

La ciudad de Guayaquil es el principal polo urbano y de desarrollo del país. Sus 2 350 915 habitantes configuran una diversidad de grupos socioculturales pertenecientes a distintos grupos sociales, nacionalidades y pueblos, extranjeros y nacionales de distintas regiones del país. Según el Censo de 2010, la población mestiza alcanzó 1 664 162 (70,8%); los blancos 267 972 (11,4%); los indígenas 32 179 (1,35%); los montubios 116 629 (4,9%); en tanto que los afrodescendientes superan los 255 422 (10,8%). Guayaquil ha sido históricamente la ciudad con más población afrodescendiente en el país; su tamaño poblacional es tan significativo que concentra el 23% de todos a escala nacional (ver tabla 1).

**Tabla 1**  
**Población de Guayaquil según el censo de 2010**

Guayaquil	2 350 915
Afroecuatoriano	255 422
Blanco	267 972
Indígena	32 179
Mestizo	1 664 162
Montubio	116 629
Otros	14 551

Fuente: Censo de 2010-INEC-SIISE (2015).

El trabajo de investigación sobre el fenómeno de la discriminación racial laboral como negación de los derechos humanos se concentra en los afrodescendientes de Guayaquil. La pregunta es si tal desempleo se trata de una realidad histórica y a qué fenómenos obedece. Para ello es importante identificar las condiciones cuantitativas y cualitativas que rodean el mercado laboral afroecuatoriano, teniendo en cuenta los factores adversos a la afrodescendencia guayaquileña, situación que trae como consecuencia que las condiciones de pobreza y desigualdad se ahonden mucho más.

El Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial (2009) mencionado en este estudio establece que el desempleo es uno de los mayores problemas en la población afroecuatoriana, en especial en la juventud (entre los 15 y los 24 años de edad).

En Ecuador, la población económicamente activa afrodescendiente es la que más sufre la discriminación laboral; esto se comprueba al revisar la serie histórica de los indicadores de la tasa de desempleo urbano desde 2003 hasta 2013. Así, la población económicamente activa afroecuatoriana es la que más alta tasa de desempleo urbano demuestra en todos los años (ver tabla 2).

**Tabla 2**  
**Evolución del desempleo en Ecuador por etnicidad**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ecuador	6,7	6,3	5	5,9	6,5	5	4,2	4,1	4,2
Afroecuatoriano	10,1	9	7,2	6,5	10,1	11,1	5,8	5,3	7
Blanco	7,5	7,2	5,7	7,4	7,8	5	5,2	6	6
Indígena	2,9	2,2	2,2	1,8	3	1,3	1,7	0,8	1,3
Mestizo	6,9	6,6	5,1	6,1	6,5	5	4,3	4,3	4,1
Montubio						5,5	3,9	3,5	5,2

Fuente: Encuestas Urbanas de Empleo y Desempleo del INEC.

¿Por qué las altas tasas de desempleo urbano afroecuatoriano? Los afroecuatorianos tienen un asentamiento mayoritariamente urbano (74,4% según el Censo de 2010). Las ciudades grandes que más población afroecuatoriana poseen son Guayaquil, Esmeraldas, Quito, San Lorenzo y Santo Domingo. En estas urbes la vida productiva de las comunidades afrodescendientes dependen más del mercado laboral, a la vez que encuentran mayores dificultades de inserción al mismo por los prejuicios racistas y estereotipos negativos que se han construido en torno a ellos/ellas.

Para tener indicadores de desempleo de los afroecuatorianos en Guayaquil, que den cuenta de los factores de discriminación laboral, se utilizan los datos del censo de población de 2010, instrumento que por su cobertura logra diagnosticar las condiciones de la población económicamente activa (PEA) afroecuatoriana.

Según el censo del 2010, mientras la pobreza medida por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Guayaquil llegó al 48%, en los hogares afroguayaquileños superó el 64,2%. La tabla 3 resume el indicador de pobreza por NBI según grupos de autoidentificación étnica de acuerdo con el censo de 2010 en Guayaquil, donde se destaca que precisamente los afrodescendientes son los más pobres de la ciudad, marcado una brecha de 18,7 puntos porcentuales respecto a la población mestiza.

**Tabla 3**  
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la ciudad de Guayaquil según censo de 2010

Cantón - Etnia	Porcentaje	Número de personas pobres	Población total
Guayaquil	48,0	1 110 678	2 315 525
Afroecuatoriano	64,2	161 237	251 239
Blanco	41,0	107 89	263 301
Indígena	58,9	18 675	31 729
Mestizo	45,5	745 768	1 640 203
Montubio	61,3	70 381	114 751
Otros	47,0	6 727	14 302

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010. INEC-SIISE (2015).

Ahora bien, la tabla 4 destaca otros indicadores sociales de los hogares afroecuatorianos en Guayaquil en comparación con los hogares afrodescendientes en el resto del país y con el global afrodescendiente nacional, según el Censo de 2010. Se destaca que el 28%

de los hogares vive en hacinamiento, el 32% de los hogares no tiene un espacio para la ducha o el baño, el 11% usa el sanitario de manera compartida con otros hogares, en tanto que el 95% usa el gas como combustible para cocinar. De la misma manera, el 22% de los hogares bebe el agua tal como llega y el 52% la hierve para consumo. Otros datos interesantes son los relacionados con el acceso a las tecnologías del hogar: el 93% de los hogares carece de televisión por cable, el 85% computadora, el 92% Internet, el 78% teléfono convencional y el 100% sí posee teléfono celular.

Tabla 4

Características de los hogares afroecuatorianos y acceso a servicios básicos en Guayaquil, resto del país y nacional afrodescendiente

		Dominios de estudio					
		Afrodescendientes Guayaquil		Afrodescendientes resto del país		Afrodescendientes nacional	
		Número	%	Número	%	Número	%
Condición de hacinamiento	Hogares sin hacinamiento	46 809	72%	164 197	78%	211 006	76%
	Hogares con hacinamiento	17 818	28%	47 623	22%	65 441	24%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
El servicio higiénico o escusado que dispone el hogar es	De uso exclusivo	55 330	86%	161 479	76%	216 809	78%
	Compartido con varios hogares	7054	11%	33 921	16%	40 975	15%
	No tiene	2243	3%	16 420	8%	18 663	7%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
¿Dispone este hogar de espacio con instalaciones o ducha para bañarse?	De uso exclusivo del hogar	40 050	62%	99 627	47%	139 677	51%
	Compartido con varios hogares	3943	6%	16 952	8%	20 895	8%
	No tiene	20 634	32%	95 241	45%	115 875	42%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%

¿Cuál es el principal combustible o energía que utiliza este hogar para cocinar?	Gas (tanque o cilindro)	61 642	95%	197 818	93%	259 460	94%
	Gas centralizado	163	0%	424	0%	587	0%
	Electricidad	492	1%	622	0%	1 114	0%
	Leña, carbón	473	1%	7 820	4%	8 293	3%
	Residuos vegetales o de animales	2	0%	14	0%	16	0%
	Otro (ej. gasolina, kérex o diésel etc.)	15	0%	38	0%	53	0%
	No cocina	1 840	3%	5 084	2%	6 924	3%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
Principalmente, el agua que toman los miembros del hogar	La beben tal como llega al hogar	14 158	22%	73 766	35%	87 924	32%
	La hierven	33 396	52%	75 243	36%	108 639	39%
	Le ponen cloro	3 715	6%	10 362	5%	14 077	5%
	La filtran	392	1%	1 289	1%	1 681	1%
	Compran agua purificada	12 966	20%	51 160	24%	64 126	23%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
¿Dispone este hogar de servicio de teléfono convencional?	Sí	14 210	22%	43 929	21%	58 139	21%
	No	50 417	78%	167 891	79%	218 308	79%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
¿Algún miembro de este hogar dispone de servicio de teléfono celular?	Sí	51 128	79%	153 704	73%	204 832	74%
	No	13 499	21%	58 116	27%	71 615	26%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
¿Dispone este hogar de servicio de Internet?	Sí	4 911	8%	13 252	6%	18 163	7%
	No	59 716	92%	198 568	94%	258 284	93%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
¿Dispone este hogar de computadora?	Sí	9 820	15%	29 997	14%	39 817	14%
	No	54 807	85%	181 823	86%	236 630	86%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%
¿Dispone este hogar de servicio de televisión por cable?	Sí	4 399	7%	36 589	17%	40 988	15%
	No	60 228	93%	175 231	83%	235 459	85%
	Total	64 627	100%	211 820	100%	276 447	100%

Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010.

Para analizar las condiciones de discriminación laboral en la población afroecuatoriana en la ciudad de Guayaquil, se parte en primera instancia de una caracterización de las condiciones educativas

de la población en la ciudad, teniendo en cuenta que la consecución de un empleo adecuado depende mucho de las características educativas del individuo.

La tabla 5 demuestra que, según el censo de 2010, en el cantón Guayaquil los afroecuatorianos presentan una tasa de analfabetismo de 4,49% frente al 3,1% del cantón. Mientras la tasa de escolaridad en los afroecuatorianos llega a 10 años, en el cantón el promedio alcanza los 11 años. Por su parte, la tasa de instrucción superior alcanza al 11,98% de la población afroecuatoriana de 24 años o más, en tanto que en el cantón supera el 27%.

Otros indicadores que muestran las desigualdad entre afrodescendientes y el cantón Guayaquil en cuanto a acceso al servicios de educación se evidencia en la tasa de neta de asistencia a la educación superior, siendo para afroecuatorianos del 9,86% en comparación con el 22,86 % para el cantón (ver tabla 5).

**Tabla 5**  
Características de la educación en el cantón Guayaquil según el censo del 2010

Sector/Indicador	Medida	Cantón - Guayaquil	Afrodescendientes cantón - Guayaquil
<b>EDUCACIÓN - EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN</b>			
Analfabetismo	% (15 años y más)	3,1	4,49
Analfabetismo funcional	% (15 años y más)	8,96	13,01
Escolaridad	Años de estudio	11	9,75
Instrucción superior	% (24 años y más)	26,58	11,89
Primaria completa	% (12 años y más)	92,03	88,09
Secundaria completa	% (18 años y más)	59,95	43,16
<b>EDUCACIÓN - COBERTURA Y ACCESO A LA EDUCACIÓN</b>			
Tasa de asistencia 18 a 24 años	Porcentaje	35,92	24,16
Tasa bruta de asistencia en Educación General Básica	% (5 a 14 años)	102,61	103,81
Tasa bruta de asistencia en Educación Superior	% (18 a 24 años)	39,88	18,56
Tasa de asistencia 15 a 17 años	Porcentaje	78,8	67,73
Tasa bruta de asistencia en Bachillerato	% (15 a 17 años)	98,61	82,01
Tasa de asistencia 5 a 14 años	Porcentaje	94,38	91,34
Tasa neta de asistencia en Bachillerato	% (15 a 17 años)	59,53	43,76
Tasa neta de asistencia en Educación General Básica	% (5 a 14 años)	92,38	89,71
Tasa neta de asistencia en Educación Superior	% (18 a 24 años)	22,86	9,86

Fuente: Censo 2010. INEC-SIISE (2015).

Siendo más específicos en cuanto a las condiciones de educación de la población económicamente activa en Guayaquil, se tiene los siguientes datos, según el Censo de 2010: el 4% de la población afroguayaquileña no posee ningún grado de instrucción escolar, el 25% tiene educación media, el 5% instrucción superior; en tanto que 682 afroguayaquileños tienen nivel de posgrado. Del 100% de la población afrodescendiente de Guayaquil, 199 271 están en edad de trabajar o poseen más de 10 años (80%); de este universo 107 278 forman parte de la población económicamente activa (PEA) (53%); de la PEA total el 54% está en el rango de población ocupada. En suma: la tasa global de participación laboral afrodescendiente en Guayaquil llega al 43%, en tanto que la tasa global de inactividad es del 46%. La tasa global de ocupación supera el 89%, en tanto la tasa de desempleo afroecuatoriano en la ciudad es del 11%, más alta que el desempleo de los afroecuatorianos tanto en el resto del país (8%) según el Censo de 2010. Se comprueba por tanto que la población afroecuatoriana de la ciudad de Guayaquil posee los más altos índices de desempleo, está excluida del mercado laboral y pesa sobre ella la discriminación en el mercado de trabajo (ver tabla 6).

El argumento respecto a que en gran medida la población afroecuatoriana guayaquileña es la más excluida del mercado laboral toma fuerza con los datos del Censo de 2010 en cuanto a las características económicas de la población por grupos de autoidentificación. En primer lugar, los afrodescendientes poseen una tasa global de participación en el mercado laboral igual al grupo de autoidentificación mestizo e incluso que el promedio de los guayaquileños. Pero la disparidad está en la tasa global de ocupación, la cual es menor en los afrodescendientes (89%) en comparación con todos los grupos y el promedio de Guayaquil. Es decir, mientras los afroecuatorianos participan igual con otros grupos (excepto los indígenas y montubios), al momento de alcanzar una ocupación en el mercado pierden espacios, situación que trae como consecuencia que la tasa de desempleo (población desocupada/población económicamente activa) en los afroecuatorianos sea la más alta de la ciudad de Guayaquil con el 11%, en tanto que en los indígenas llega solo al 4%, los mestizos al 8%, montubios al 7%, en tanto que el desempleo en Guayaquil es del 8%, teniendo en cuenta los datos del Censo de 2010 (ver tabla 6).

Tabla 6  
Características económicas de la población de Guayaquil por grupo étnico

	Grupo étnico					
	Indígena	Afroecuatoriano/a	Montubio/a	Mestizo/a	Otro/a	Total
	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento	Recuento
Población total (PT)	31 548	247 500	113 421	1 620 923	277 766	2 291 158
Población edad de trabajar 10 años (PET)	26 132	199 271	101 855	1 314 322	218 272	1 859 852
Población económicamente inactiva (PEI)	8 218	91 993	41 670	621 375	103 192	866 448
Población económicamente activa (PEA)	17 914	107 278	60 185	692 947	115 080	993 404
Población ocupada (PO)	17 152	95 889	56 031	635 728	105 405	910 205
Población desocupada (PD)	762	11 389	4154	57 219	9675	83 199
Tasa global de participación (PEA/PET)	69%	54%	59%	53%	53%	53%
Tasa de inactividad (PI/PET)	31%	46%	41%	47%	47%	47%
Tasa global de ocupación (PO/PEA)	96%	89%	93%	92%	92%	92%
Tasa de desempleo (PD/PEA)	4%	11%	7%	8%	8%	8%
Tasa de dependencia económica (PT-PO/PO)	84%	158%	102%	155%	164%	152%

Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010.

Otros datos del Censo de 2010 ilustran sobre las características laborales específicas de la población afroecuatoriana en Guayaquil: en cuanto a la rama de actividad laboral el 13% de la población ocupada afroecuatoriana de Guayaquil se encuentra en las industrias manufactureras, el 11% en la construcción, el 24% en el comercio al por mayor y al por menor, 6% en transporte y almacenamiento; pocos afroecuatorianos se dedican a otras ramas de actividad como información y comunicación con el 1%; actividades profesionales,

científicas y técnicas, 1%; administración pública y defensa, 3%; enseñanza 2% y atención a la salud humana 2%.

En cuanto al tipo de ocupación que desempeñan los afroecuatorianos de Guayaquil encontramos que el 1% está en condición de director o gerente, el 3% como científico o intelectual, 3% como trabajador calificado, 3% como técnico profesional y 6% como apoyo administrativo. En cambio, el 23% se dedica a ocupaciones elementales, 19% a operario y artesano y el 8% a operador de máquinas. En referencia a la categoría de ocupación, el Censo de 2010 determina que la población afroguayaquileña que trabaja tiene las siguientes características: 25% es trabajador de cuenta propia, 43% es empleado privado, 8% empleado público, 9% empleado doméstico, 5% jornalero. En tanto que solo el 1% es socio de su trabajo y el 1% patrón.

Entonces otra pregunta de investigación, y quizá más de fondo: ¿Por qué los afroecuatorianos en Guayaquil tienen la tasa de participación en el mercado laboral más baja y poseen el índice de desempleo más alto?; ¿Esta es una realidad extendida a los afrodescendientes a escala nacional? Se podría establecer que estamos frente a un escenario de negación del derecho al trabajo y del derecho a la no discriminación, que establece tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de derechos humanos. Este fenómeno ya ha sido analizado por varios investigadores que se dedican a estudiar las desigualdades determinadas por género, raza y etnicidad. Para Carlos Larrea y Gloria Camacho (2010), la situación que enfrentan los afrodescendientes en Ecuador tiene que ver con un fenómeno de “desigualdad crítica”, persistencia que contrasta con el modelo de reconocimiento de las diversidades en el Estado plurinacional e intercultural que caracteriza al país. Esta tesis de la “desigualdad crítica” que persiste en los pueblos y nacionalidades se explica desde las circunstancias de un fenómeno de exclusión ciudadana afincado en el racismo y la discriminación. (Camacho y Larrea, 2010: 94)

De allí que el Estado debe tomar conciencia de la realidad de negación de derechos ciudadanos en que se encuentran los pueblos y nacionalidades, tomar medidas eficaces como políticas públicas específicas que estén en concordancia con el artículo 3 de la Constitución referido a los deberes primordiales del Estado: “Garantizar sin distinción alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular, la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (Constitución de 2008: artículo 3); además de prohibir la discriminación por cualquier razón, incluida las étnicas, culturales y raciales.

A continuación se indaga qué piensan las organizaciones del fenómeno del desempleo de los afroecuatorianos en la ciudad de Guayaquil.

#### **1.4. Vigilando el racismo: la mirada de las organizaciones sociales afroecuatorianas sobre la discriminación laboral en Guayaquil**

En esta parte se examina la visión que las mismas comunidades, por medio de sus organizaciones de base, tienen sobre las condiciones de la inclusión laboral de los afroecuatorianos en la ciudad de Guayaquil y los efectos de la discriminación racial que influyen a la hora de acceder al mercado laboral. Para identificar esta visión comunitaria desde el punto de vista metodológico, en coordinación con el Proceso Afroamérica XXI, se organizaron varios grupos de trabajo comunitario, los cuales, mediante la metodología de la investigación acción participativa, indagaron sobre la problemática de la inclusión laboral de los afroecuatorianos en Guayaquil en cuatro campos de actividad: profesionales, empleados en entidades públicas, empleadas domésticas y trabajo infantil; además, se planteó dos campos adicionales: jóvenes trabajadores, y el grupo de los vendedores y prestadores de servicios varios o trabajadores autónomos: coqueros, bolleros, vendedores de jugo, heladeros y carameleros.

Para realizar el trabajo de campo comunitario, o las observaciones de las prácticas de discriminación racial en el mercado laboral, los grupos de investigación partieron del escenario del mercado laboral de los afroecuatorianos en Guayaquil, caracterizado tanto por su nivel de exclusión como por los altos índices de desempleo. Según las organizaciones, el mercado laboral para los afroecuatorianos de Guayaquil está compuesto, además, por problemáticas que tienen que ver con:

- La falta de conocimiento por parte de la PEA afroguayaquileña de la reglamentación laboral.
- Las pocas investigaciones sociológicas sobre casos de discriminación laboral en la ciudad.
- Escaso apoyo de las organizaciones especializadas en el tema de la discriminación y el derecho al trabajo de los afroecuatorianos.
- Nuevas estrategias de explotación laboral frente a la nueva ley de regulación laboral vigente desde la Constitución de 2008.

- Falta de educación para el combate al racismo en las comunidades y personas afroecuatorianas.
- Agudización de la explotación laboral por parte de empleadores extranjeros (caso de los almacenes de chinos y libaneses).
- Las entidades del Estado que deben hacer seguimiento a la explotación laboral no cumplen con los mandatos de la ley.

A continuación se exponen las principales conclusiones de los grupos comunitarios que vigilan el racismo y las prácticas de discriminación en Guayaquil:

### 1.4.1. Profesionales

De acuerdo con el Censo de 2010, en la ciudad de Guayaquil existen 15 945 personas afrodescendientes con nivel de instrucción superior de uno a seis años, lo que equivale al 5% de la población afroguayaquileña con algún nivel de instrucción. De la misma manera, en la ciudad existen solamente 682 afrodescendientes con posgrado. Este dato de la instrucción profesional se traduce apenas un 7% de la PEA afroecuatoriana de Guayaquil que se desempeña como profesionales científicos o intelectuales (2934; 3%), técnicos y profesionales de nivel medio (3263; 3%) y directores o gerentes (1001; 1%).

Durante el trabajo de campo, un grupo de coinvestigadores comunitarios se encargó de averiguar sobre la percepción de los profesionales afroguayaquileños respecto a su inserción en el mercado laboral de la ciudad. El primer elemento a considerar tiene que ver con que la inclusión laboral profesional debe pasar primero por un proceso de ascenso y conquista profesional: se trata de ir venciendo poco a poco obstáculos sociales que se imponen en el mercado laboral hasta alcanzar la meta de obtener el puesto de acuerdo con la capacidad profesional. Según el grupo comunitario de investigación, luego de entrevistar a diez profesionales afrodescendientes que ya tienen trabajo, la constante fue que “antes del trabajo que actualmente tienen como profesionales, pasaron por todo, esto es: empleadas domésticas, albañiles, gasfiteros”, etc. La razón por la cual “se pasa por todo” no va más allá de la negación o poca valoración que las empresas le dan al perfil, a las capacidades o a la hoja de vida del postulante afroecuatoriano: “[Los profesionales] dicen que sus capacidades se han visto minimizadas porque en las empresas que dejan las carpetas los clasifican o determinan sus capacidades por la pigmentación de la piel, mas no por la capacidad que ellos tienen como profesionales” (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 3).

El mercado laboral impone a los afrodescendientes el prejuicio racial como una barrera de inclusión al trabajo. Las organizaciones, las empresas, instituciones y empleadores “no le dan la oportunidad al postulante, ni siquiera les hacen pruebas o la valoración que normalmente se hace cuando uno va a ingresar a competir a una institución” (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 3).

Tomando en cuenta los postulados sociológicos de la teoría de los campos desarrollada por Pierre Bourdieu (1983), en el campo laboral actúan fuerzas empoderadas de un *habitus* racista que impiden que el afrodescendiente pueda desplegar todo su capital cultural y social para alcanzar el éxito. En este campo, el prejuicio racial aflora como un dispositivo inconsciente de poder que el empleador podría usar en contra del profesional afrodescendiente. Al menos así lo distingue una de las personas entrevistadas.

Más que medir el nivel de capacidad, ellos [los empleadores] asume o creen que los afrodescendientes no son capaces para desarrollar ese puesto. Les dicen que no están aptos sin haberles hecho las entrevistas adecuadas. De una le dicen realmente que consideran que no está apto para ese puesto y que después lo llamarán (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012:4).

Siguiendo con los lineamientos de Pierre Bourdieu, diríamos que el prejuicio racial incrustado en las mentalidades o en el *habitus* del empleador al negarle la capacidad al afroecuatoriano termina concretando una especie de dominación racial, la cual atenta contra el derecho a la no discriminación y contra el derecho al trabajo. Las organizaciones sociales afroecuatorianas de Guayaquil estiman que se trata de un fenómeno que profundiza las desigualdades y viola sus derechos humanos.

#### **1.4.2. Empleados en instituciones públicas**

De acuerdo con el Censo de 2010, en Guayaquil, la población económicamente activa ocupada que se encuentra en la categoría de empleado u obrero del Estado, municipio o consejo provincial llega al 10%; desagregado por grupos de autoidentificación: indígenas el 3%, montubios el 6%, mestizos el 11% y afroecuatorianos el 8%. En la ciudad existen 7672 personas afroecuatorianas trabajando en el sector público. Si bien estos son los datos del censo, el grupo de investigación comunitaria quiso indagar cuál es la situación real de los afroecuatorianos en el sector público. Para ello averiguó primero cuántos afroguayaquileños laboran en las instituciones públicas, en especial

en la gobernación, alcaldía, prefectura, Ministerio de Inclusión Económica (MIES) y el Ministerio del Trabajo:

En el Municipio de Guayaquil nos encontramos con una funcionaria pública que siempre puso obstáculos para la respuesta: que venga tal día, que venga mañana, y de las cinco veces que fuimos nos mandó a atender con tres secretarías diferentes. Allí no respondieron.

En la Prefectura del Guayas sí hubo respuesta. Allí trabajan aproximadamente 85 personas, de los cuales cinco son afrodescendientes, los cuales representan el 4,04%, un número bastante bajo.

En la Gobernación del Guayas existen 64 afrodescendientes laborando en diferentes áreas (enfermería, secretaría, jefes de diferentes áreas, consejerías, guardias, auxiliares, planificadores, promotores, capacitadores, supervisores, abogados, asistentes, ayudantes, coordinadores, jornaleros, mecánicos y ejecutores), los cuales representan el 2,82% de toda la plataforma del grupo laboral que hay en dicha institución.

En el Ministerio del Trabajo, la carta se direccionó al ministro que labora en Quito, de modo que la carta no logró respuesta a tiempo. En el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) hay 85 personas laborando en todo el grupo, de las cuales cinco son afrodescendientes, repartidos en diferentes áreas como conductores, conserjes y servidores públicos (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 7).

Para el grupo, el segundo objetivo del trabajo de campo en las instituciones públicas era saber si en dichas entidades conocían el Decreto 60 de 2009, que dispone que todas las instituciones de Estado deben tener en su planta de personal miembros de los pueblos y nacionalidades, al menos en un porcentaje equivalente al censo de población. Y como era de esperarse, la mayoría de los funcionarios entrevistados contestaron que no conocían dicha normatividad:

Nos dimos cuenta de que, en realidad, casi, a quienes les hicimos la pregunta adicional de si sabían que existía el decreto 60, todos supieron decir que no lo conocían. Aunque en la alcaldía dijeron que ni sabían que existía ese decreto, y que por favor se lo hiciera llegar. Y como nosotros cargábamos el decreto se lo socializamos (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 7).

El grupo concluye que en el campo de las instituciones públicas subsisten tres preocupaciones: la primera tiene que ver con que no existe información real sobre cuántos afrodescendientes trabajan en el sector público, y de manera específica en qué entidades o instituciones. La segunda se refiere al total desconocimiento que tienen los funcionarios públicos, incluidos sus directores, del Decreto 60 de 2009, situación que incide no solo en su no cumplimiento, sino que

agrava la condición de exclusión laboral de los afrodescendientes en el mercado laboral. La tercera preocupación está vinculada con la calidad del empleo o la categoría de ocupación del afrodescendiente que logra tener un empleo en sector público. Esto por cuanto:

La mayoría de los afroecuatorianos en Guayaquil están en puestos como choferes, guardias; ellos están en esos puestos de bajo rango, de servicios, pero a nivel gerencial, ejecutivo, casi nada o muy poco, solo uno que otro abogado por ahí y pare de contar. Y esto es una situación para pensar bien, pues esto es racismo del más puro (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 8).

### 1.4.3. Empleadas domésticas

De acuerdo con el Censo de 2010, la categoría de ocupación “servicio doméstico” en Guayaquil está distribuida de la siguiente forma: 2% indígena, 4% mestizo, 8% montubio y 9% afroecuatoriana. En total, en Guayaquil existen 8184 personas afrodescendientes dedicadas al trabajo doméstico y son el grupo más grande de autoidentificación que se ocupa de este trabajo. Según el grupo de investigación comunitario, el mayor problema que afronta este grupo es la explotación, la que se manifiesta de muchas maneras: salarios no legales, exceso de horas de trabajo, funciones extrañas al oficio, presiones y hasta amenazas. Para el grupo:

El 97% de nuestras hermanas son explotadas, son esclavas del trabajo, son explotadas laboralmente. Muchas patronas dicen que les pagan a la empleada doméstica USD 292, que es el sueldo básico, pero, ¿por cuántos oficios? Ellas por ese dinero hacen todo y son hasta niñeras. ¿Cuántas horas laboran? De ocho de la mañana en adelante, pues tienen hora de entrada pero no hora de salida, porque si a la patrona se le ocurre a las 4 o 5 de la tarde que ya es la hora de salida, les dice: “¿Sabes qué? Ya regreso, no te me vayas”. Y no viene sino hasta las 9 de la noche (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 10).

La historia de las mujeres afroecuatorianas dedicadas al servicio doméstico en Guayaquil prácticamente repite un mismo patrón. Muchas de ellas son de la provincia de Esmeraldas o tienen un vínculo estrecho con dicha región. Llegan muy jóvenes a la ciudad atraídas por el cambio de vida o invitadas por sus familiares, pero quizá la razón más fuerte de migración a Guayaquil sea las condiciones de marginalidad que se viven en la zona rural esmeraldeña, donde las industrias forestales, las palmicultoras y la minería han explotado los recursos naturales y alterado el sustento y el modo de vida de las personas y comunidades campesinas (ver informe 3 de esta investigación).

#### 1.4.4. Trabajo infantil

No se tienen datos exactos sobre el fenómeno de la niñez afroecuatoriana trabajadora en la ciudad de Guayaquil. Esto no significa que niños, niñas y adolescentes de este grupo no trabajen. Todo lo contrario, se incluyó este tema dentro de las indagaciones sobre la manera cómo opera la discriminación laboral en la ciudad de Guayaquil, considerando que la presente investigación en un segundo momento podría explorar con mayor profundidad del tema.

El grupo de investigación comunitaria que trabajó la discriminación laboral en la niñez afroecuatoriana analizó y entrevistó a diez niños y adolescentes que se encuentran entre los diez y los catorce años de edad, los cuales están integrados a la población en edad de trabajar. Cinco de ellos estudian y cinco no estudian. La mayoría trabaja limpiando carros. Sus padres se ocupan en trabajos sin sueldos fijos, como obreros y saben que sus hijos trabajan. El dinero que ganan lo usan para comprar comida y ropa, jugar pelota o dárselo a sus padres. La mitad del grupo llega a la casa entre 3 y 6 pm, otros entre 1 y 3 pm y los demás después de 9 pm. El factor fundamental que lleva a los niños a trabajar es el subempleo de los padres.

El subempleo está en niveles más altos que el empleo [en los afroecuatorianos]. El subempleo es la gran realidad de la familia afroecuatoriana. Por favor, ¿cuánto se gana un padre de familia vendiendo agua o vendiendo jugos o colas en la calle? El subempleo, si bien les permite dar una vida digna a sus hijos, darles educación, pero esta realidad es una desventaja entre los niños cuyos padres sí cuentan con un trabajo digno y aquellos niños cuyos padres viven del rebusque o el subempleo (Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012: 11).

Así como el gran problema de la niñez y la adolescencia trabajadora está en las condiciones de subempleo de los padres de familia, las condiciones particulares que se viven en las casas afroecuatorianas o las familias son otro nudo crítico.

El problema está en la casa, el problema está en el hogar, muchos de estos niños dicen que su madre les dejó abandonada para irse a la ciudad capital y él vive solo con su padre, estudia en la noche y trabaja en el día. Otro niño tiene once años, vive en Bastión Popular II, sus padres también son subempleados, ellos sí dijeron que trabajan porque les gusta trabajar (*Ibid.*).

La gravedad del fenómeno del trabajo y la explotación infantil se hace más estructural cuando por trabajar el niño y el adolescente dejan de ir a la escuela o al menos dejan de aprender. La inasistencia a la escuela, la exposición al mercado laboral de forma temprana y la necesidad de llevar sustento a sus hogares terminan construyendo un niño y adolescente de naturaleza distinta. Muy pronto este infante

teje imaginarios en su cabeza que le generan una madurez prematura y omite sus ciclos naturales de crecimiento. Poco a poco el niño/a se hace “hombre o mujer” en un contexto fallido. El afán de crecer, de ser alguien, de tener dinero, de trabajar u obtener responsabilidades que no corresponden a su edad lo llevan muchas veces por los caminos de la inseguridad y la delincuencia.

## 1.5. Conclusiones

Esta investigación trata sobre el estado de las condiciones de empleo y ocupación de los afrodescendientes de Guayaquil. Se comprueba que, según los indicadores sociales sobre el trabajo y las indagaciones de las mismas comunidades por medio de sus organizaciones, los afrodescendientes están relegados del mercado laboral y sufren discriminación a la hora de conquistar un espacio laboral. Nos encontramos ante un fenómeno propio de la discriminación laboral a la que alude el Convenio 11 de la Organización Internacional del Trabajo, y que se expresa como la negación a los derechos económicos, sociales y culturales a un grupo históricamente racializado, víctima de la esclavitud y que pese a la recuperación de su libertad en 1852 aun no goza de la garantía al derecho a la no discriminación. La negación de estos derechos, por circunstancias raciales o culturales, entre otras, con lleva a una obstrucción de la ciudadanía, principalmente a los grupos sociales históricamente discriminados por su condición socio racial, cultural o étnica, entre otras. Se trata de un fenómeno relacionado con la privación al derecho al trabajo que enfrentan los pueblos y nacionalidades afroecuatorianos, indígenas y montubios, los cuales constituyen más del 21% de la población ecuatoriana según el Censo de 2010.

¿Cómo interpretar la discriminación laboral contra los afrodescendientes? Nuestra tesis apunta a que la discriminación laboral contra los afrodescendientes está en estrecha relación con los factores de discriminación racial por los que atraviesa el proceso de construcción histórica de la identidad étnico-cultural afroecuatoriana.

En otros trabajos hemos sostenido la tesis de los factores de racismo y discriminación racial en la identidad afrodescendiente. (Antón; 2009). Para los afroecuatorianos la construcción de su identidad cultural no ha sido un proceso fácil. Ya Norman Whitten (1993) ha realizado un planteamiento al respecto a cómo se ha configurado la identidad afroecuatoriana en medio de la estructura social y socio-racial del país. Para este autor, la estructura social ecuatoriana corresponde a una estructura de clase dominada por una élite blanca,

oligárquica, que se caracteriza por “poseer grandes latifundios, que controlan la banca y que tiene conexiones comerciales. Por la oportunidad de educarse en el exterior y de vivir en las ciudades más importantes del Ecuador, se consideran como miembros de la clase alta” (1993: 22). Para Whitten, bajo esta oligarquía considerada blanca, “existe un sistema estratificado que concuerda con el acceso que tienen las personas a los recursos”. Esta oligarquía se considera por fuera de la estructura social y “se refiere a la nación ecuatoriana como una nación mestiza, y entre ellos se llaman con cariño “cholo” o “cholito”, “negro” o “negrito”, “viejo” o “viejito”. En otras palabras, a pesar de que se dirigen a sus iguales en dichos términos, ellos se consideran blancos superiores” (*Ibid.*: 23). Para Whitten, en Ecuador el concepto de blanco se asocia con lo culto y gente de bien, y refleja los auténticos portadores de la cultura ecuatoriana. Luego está la antítesis de lo blanco: los indios y los negros. Y entre estos tres grupos se configura una polisemia de estratificaciones raciales que se entremezclan con la clase. Así surgen, en orden de importancia, después del blanco, el mestizo y el mulato, y, por último, el zambo, por ser este una combinación de dos grupos subalternos: los indios y los negros. “El proceso de mestizaje pone al blanco en una posición superior al mestizo porque se asume que el primero es civilizado y superior y que el segundo está en camino de civilizarse” (op. cit.: 24-25).

Siguiendo esta misma línea y alimentando el enfoque, Jean Rahier (1998) sostiene que la identidad afroecuatoriana ha tenido que sortear fenómenos marcados por una tradicional invisibilidad. Una invisibilidad “que al igual que en otros países, como Colombia, se deconstruye como una serie de procesos inherentes a la hegemonía blanca y blanca mestiza” (1998: 358). Además, “esta etnicidad negra ha sido determinada como una identidad esencializada, congelada en espacio y tiempo”.

Otro aspecto determinante en los procesos de construcción de la identidad afrodescendiente en Ecuador se desprende del contexto del racismo y de la dominación étnica que caracterizó a la nacionalidad y la identidad hegemónica ecuatoriana (Guerrero, 1998: 343). Siendo más específico a los afroecuatorianos durante la Colonia y la República, les correspondió estructurar una identidad étnica en medio de lo que Carlos de la Torre (2002) caracterizó como “dictadura racial”, un proceso en que la estructura social ecuatoriana se erigió a partir de la pirámide racial del mestizaje, donde se ubicó en la parte de arriba la figura del blanco-mestizo siempre.

En medio de la dictadura racial, la construcción de la identidad afroecuatoriana debió superar procesos constantes de exclusión y

negación ciudadana, pero también de visibilidades para la negación. Gerardo Maloney (1983) ha dado cuenta de cómo los procesos de construcción de la identidad colectiva de los afroecuatorianos en la sociedad ecuatoriana pasaron por narrativas excluyentes e incluyentes perversas a la vez. Cuando las élites hegemónicas blanco-mestizas construyen imágenes de los afrodescendientes concesionan representaciones estigmatizadas, estereotipadas y racializadas.

Para empezar, la identidad afroecuatoriana ha sido percibida por las élites nacionales con una marca de inferioridad, aún más que la de la identidad de los indígenas. Según De la Torre (2002: 19), cuando se trata de grandes reflexiones sobre la cultura nacional, los afrodescendientes han sido vistos como un problema y como elementos con gran dificultad para incorporarlos a la civilización. Para el autor, tanto a finales de siglo XIX como a comienzos del XX, sectores de las élites nacionales vieron a los afrodescendientes como obstáculos al proyecto de construir una cultura nacional y alcanzar el progreso de la nación.

Dado el difícil lugar de los afroecuatorianos en la estructura social mestiza del Ecuador, sus condiciones de pobreza, desigualdad y discriminación se han mantenido en el tiempo impidiendo así una satisfacción en su ciudadanía plena. Pese a la que la abolición de la esclavitud ocurrió en 1854, aun los afroecuatorianos no han recuperado plenamente su condición de ecuatorianos con todos sus derechos ciudadanos. Justamente, durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando se abolió jurídicamente la esclavitud, más por razones económicas que humanistas, los afrodescendientes relegados, descompensados y sin reparación alguna, fueron excluidos de los privilegios del liberalismo. Su condición de ciudadanía fue negada en tanto ni sabían leer ni escribir, ni tenían capital ni propiedad alguna. Más bien, el general Urbina en 1852, al firmar la ley de abolición, solo les dio dos opciones a los recién libertos: volver a la esclavitud y a la servidumbre en calidad de concertos en las haciendas, o ingresar al Ejército. De lo contrario, serían declarados vagos, apresados y obligados a la fuerza a ingresar a la milicia (Costales y Costales, 1964).

En suma, a partir de la raza y la etnicidad como categorías sociales poderosas, los afroecuatorianos han construido su ciudadanía desde una encrucijada. Había que movilizarse por la búsqueda de la igualdad ciudadana en medio de condiciones contrarias a dicha igualdad. Fue una etapa difícil, pues las élites blanco-mestizas triunfantes, arropadas en la ideología del mestizaje y de dominación racial, edificaron un proyecto de identidad nacional y de Estado excluyendo a los afroecuatorianos. Es decir, desde la fundación de la

sociedad nacional ecuatoriana la exclusión social, política, cultural y económica de todo aquel no blanco-mestizo, fue una característica en el modelo hegemónico que los sectores dominantes impusieron. De allí los orígenes modernos de la tragedia de pobreza, racismo y desigualdad que pesa sobre los afroecuatorianos.

Ahora bien, con toda esta carga de discriminación, invisibilidad y exclusión de los afroecuatorianos, la discriminación laboral será un factor empírico del problema aquí planteado. Sociológicamente la discriminación laboral opera desde muchas dimensiones, en especial cuando el empleador ejerce el poder y la dominación no solo sobre la fuerza laboral, alcanzando su máximo nivel de explotación y plusvalía, sino cuando la acción discriminante del empleador atenta sobre el derecho mismo del trabajo en condición de dignidad y plena satisfacción por parte del trabajador. Visto así, la discriminación laboral atenta contra la libertad y contra los derechos, en especial, en grupos históricamente racializados como los afrodescendientes. En este grupo la operación de la discriminación laboral va en contra de los derechos de la igualdad al trabajo y a la no discriminación, consagrados tanto en la Constitución, como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial, el Convenio 111 de la OIT, la Convención contra la Discriminación Racial y la Declaración de Durban de 2001.

Uno de los espacios donde la afrodescendencia sufre discriminación laboral es la ciudad de Guayaquil, en Ecuador. Allí los afrodescendientes superan los 246 793 (10,7%), lo que constituye el 23% de todos los afroecuatorianos. Además de presentar un conjunto de indicadores sociales adversos que reflejan la desigualdad crítica y persistente, muestran una serie histórica de alta tasa de desempleo urbano, al menos así lo demuestran las encuestas de empleo desde 2003 hasta 2011, en las que la población económicamente activa afroecuatoriana es la que más alta tasa de desempleo urbano tiene en todos los años. De manera particular, según el Censo de 2010, en Guayaquil los afroecuatorianos poseen una tasa de desempleo superior al 11%, en tanto que en los indígenas llega solo al 4%, en los mestizos al 8%, montubios 7%, siendo el promedio de desempleo en Guayaquil del 8%. Por su parte, el 64,2% de los afroguayaquileños están en situación de pobreza por NBI, el 4% no posee ningún grado de instrucción escolar, el 25% está en el nivel de bachillerato, apenas el 5% está con nivel de instrucción superior, en tanto que solo 682 afroguayaquileños y afroguayaquileñas tienen nivel de posgrado.

El Censo de 2010 determina las características de la población afroecuatoriana económicamente activa en Guayaquil. El 13% de la

población ocupada afroecuatoriana de dicha ciudad se encuentra en las industrias manufactureras, el 11% en la construcción, el 24% en el comercio al por mayor y menor, 6% al transporte y al almacenamiento. Pocos afroguayaquileños se dedican a otras ramas de actividad como información y comunicación (1%), actividades profesionales, científicas y técnicas (1%), administración pública y defensa (3%), enseñanza (2%) y atención a la salud humana (2%). En cuanto al tipo de ocupación que desempeñan los afroecuatorianos de Guayaquil, el 1% está en condición de director o gerente, el 3% como científico o intelectual, 3% como trabajador calificado, 3% como técnico profesional y 6% como apoyo administrativo; en tanto que el 23% está en ocupaciones elementales, 19% como operario y artesano y el 8% como operador de máquinas. En referencia a la categoría de ocupación, el Censo de 2010 determina que la población afroecuatoriana que trabaja en Guayaquil tiene las siguientes características: 25% es trabajador de cuenta propia, 43% empleado privado, 8% empleado público, 9% empleado doméstico, 5% jornalero; en tanto que solo el 1% es socio de su trabajo y el 1% patrón.

¿Cuáles son los factores que determinan la discriminación laboral contra los afroecuatorianos en Guayaquil? Coincidiendo con autores como Camacho y Larrea (2010), este fenómeno es parte un escenario más agudo y caracterizado como de “desigualdad crítica” y persistente que contrasta con el modelo reconocimiento de las diversidades en el Estado plurinacional e intercultural. Se trata de un fenómeno que hace parte de una problemática de déficit social y de desvalorización de los niveles de buen vivir de los afroecuatorianos, pues la desigualdad crítica y persistente también se manifiesta en campos como la educación (alfabetismo, escolaridad promedio, asistencia a la educación básica, media y superior), salud (acceso a servicios gratuitos en salud, salud sexual y reproductiva, seguridad social, jubilación), salarios e ingresos, entre otros aspectos. En suma, este informe pone de manifiesto la precariedad laboral de los afrodescendientes en Guayaquil. Dicha precariedad laboral es resultado de la condición de la negación ciudadana, la cual podría perpetuarse si no se corrige de manera estructural la vulnerabilidad a la que están obligatoriamente expuestos los descendientes de africanos en el Ecuador. Una de las vías más expeditas sería la garantía de derechos constitucionales, en especial aquellos referidos al derecho de las acciones afirmativas (art. 11) y a las reparaciones a las víctimas históricas de la discriminación (art. 57, numeral 3).

Por su parte, las organizaciones sociales afroecuatorianas de Guayaquil que participaron de manera directa en esta investigación, como “vigilantes del racismo”, consideran que el mercado laboral para

los afroecuatorianos de Guayaquil está compuesto además por problemáticas que tienen que ver con: a) la falta de conocimiento por parte de la PEA afroguayaquileña de la reglamentación laboral; b) las pocas investigaciones sociológicas sobre casos de discriminación laboral en la ciudad; c) falta de apoyo de las organizaciones especializadas en el tema de la discriminación y el derecho al trabajo de los afroecuatorianos; d) nuevas estrategias de explotación laboral frente a la nueva ley de regulación laboral de 2008; e) escasa educación para el combate el colonialismo en nuestras comunidades y personas afroecuatorianas; f) agudización de la explotación laboral por parte de empleadores extranjeros (caso de los almacenes de chinos y libaneses); y sobre todo que h) las entidades del Estado que deben hacer seguimiento a la explotación laboral no cumplen con sus mandatos de la ley.

De la misma manera como las organizaciones de base afroguayaquileñas diagnostican sus problemas, ellas consideran que se deben pretender soluciones para superar la problemática de la discriminación laboral afroecuatoriana en la ciudad de Guayaquil. Dichas alternativas, de manera específica, son: a) crear una veeduría y establecer una institución que proteja los derechos humanos de los afroecuatorianos en Guayaquil; b) impulsar nuevas herramientas de comunicación para dar a conocer los derechos de los afrodescendientes; c) el Gobierno debe cumplir con sus propios mandatos institucionales y legales relacionados con la aplicación del Decreto 60 de 2009 que establece acciones afirmativas para la inclusión y la inserción laboral afroecuatoriana para que no quede en letra muerta; y d) establecer y poner en funcionamiento el Consejo Nacional para la Igualdad del Pueblo Afrodescendiente, estatuido por los artículos 156 y 157 de la Constitución.

## **2. El derecho a la consulta previa, libre e informada: aplicación de la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorio de la nacionalidad achuar<sup>1</sup>**

Fernando García

### **2.1. Identificación del problema**

LA NACIONALIDAD ACHUAR forma parte de las 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas que componen la diversidad étnica y cultural del país, es una de las nueve nacionalidades asentadas en la Amazonia ecuatoriana y se encuentra distribuida entre las provincias de Pastaza y la Morona Santiago, es decir, en la zona centro-sur de la región amazónica.

Esta nacionalidad, para fin de 2011, contaba con el 98% de su territorio (675 000 hectáreas) delimitado y legalizado en calidad de territorios colectivos compartido por 88 comunidades donde habitan 7685 habitantes, según el VII Censo de Población realizado en noviembre de 2010, asentados en la cuenca del río Pastaza.

Es importante mencionar que los territorios achuar forman parte de los últimos bosques tropicales más biodiversos que le quedan al Ecuador y que actualmente están amenazados de intervención por la convocatoria hecha por el Gobierno del presidente Rafael Correa a la XI Ronda Petrolera el 28 de noviembre de 2012, ya que incide en los 3 millones de hectáreas de bosque tropical y siete nacionalidades indígenas. En el caso de la nacionalidad achuar, la totalidad de sus territorios están relacionados con esta intervención.<sup>2</sup>

---

1 Este trabajo agradece a la directiva de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE) por su colaboración e información suministrada.

2 La XI Ronda Petrolera contempla 21 bloques de explotación, cinco de los cuales (75, 76, 78, 82 y 85) están en territorio achuar. Las empresas petroleras estatales y privadas interesadas en su explotación tuvieron plazo hasta el 30 de mayo de 2013 para presentar sus ofertas, previo el pago de inscripción de USD 100 000,00 por cada una.

Para la realización de este tipo de explotaciones la Constitución de 2008 exige al Estado la realización de una consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas afectados, tal como lo señala el artículo 57, numeral 7, antes de iniciar cualquier tipo de actividad productiva. De la misma manera dos instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano: el Convenio n.º 169 de la OIT (artículo 6) en 1999 y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas (artículo 19) en 2007, garantizan este derecho de forma explícita.

Por su parte, el Gobierno del presidente Correa afirmó haber hecho, a través de la Subsecretaría de Hidrocarburos, un proceso de consulta previa entre 14 000 dirigentes y habitantes de las siete nacionalidades indígenas que habitan el territorio, con los cuales se ha llegado a un acuerdo de inversión de USD 115 millones para su beneficio y desarrollo social, económico y cultural, aplicando el decreto ejecutivo n.º 1247 del 2 de agosto de 2012 (Declaraciones de Wilson Pastor, ministro de Recurso No Renovables, el día de la inauguración de la XI Ronda Petrolera, Diario El Comercio, 28/11/2012).

En este estudio interesa conocer la observación que la organización de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE) tiene sobre el proceso de consulta previa.

## 2.2. Justificación

El derecho a la consulta previa, libre e informada, que tienen los pueblos indígenas ecuatorianos cuando se vayan a iniciar actividades productivas por parte del Estado que afecten su bienestar y desarrollo propio, debe no solamente ser cumplido sino también garantizado. Cualquier acción estatal que incumpla u omita el mencionado derecho configura una acción de discriminación hacia estos pueblos, ya que sus consecuencias pueden poner en riesgo no solamente su permanencia física como grupo, sino también su continuidad étnica y cultural.

Ecuador desde 1999, año de ratificación del convenio n.º. 169 de la OIT, no ha sido capaz de hacer una aplicación completa y eficaz de este derecho colectivo. En los trece años de vigencia del Convenio n.º 169 de la OIT y, con ello la obligación de aplicar la consulta previa, libre e informada, el Estado ecuatoriano la ha reglamentado dos veces (2002 y 2012), pero solo para actividades hidrocarbúferas, y asimismo solo la aplicó en dos ocasiones. Hasta la fecha no existe una institucionalidad adecuada para la realización del ejercicio de consulta, ni tampoco la asignación del presupuesto público correspondiente.

Por otro lado, es indispensable referirse al caso seguido por el pueblo kichwa de Sarayaku contra el Estado ecuatoriano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este es un caso emblemático de la lucha por cumplir con el derecho a la consulta previa, libre e informada, y los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas. El 27 de junio de 2012 la mencionada corte emitió la sentencia que dio fin a la demanda iniciada en diciembre de 2003, en la cual se menciona explícitamente la obligación del Estado de realizar la consulta previa antes de realizar cualquier acción de explotación de los recursos nacionales, es decir, existe actualmente jurisprudencia del derecho internacional al respecto.

Finalmente, en múltiples ocasiones, la nacionalidad achuar, mediante declaraciones públicas, ha manifestado que el Estado tiene la obligación de realizar la consulta previa, libre e informada, respetando los estándares del derecho internacional y, en el caso de que la nacionalidad se manifieste contraria a la explotación de recursos naturales, el Estado, sensible a este requerimiento, respete esta decisión.

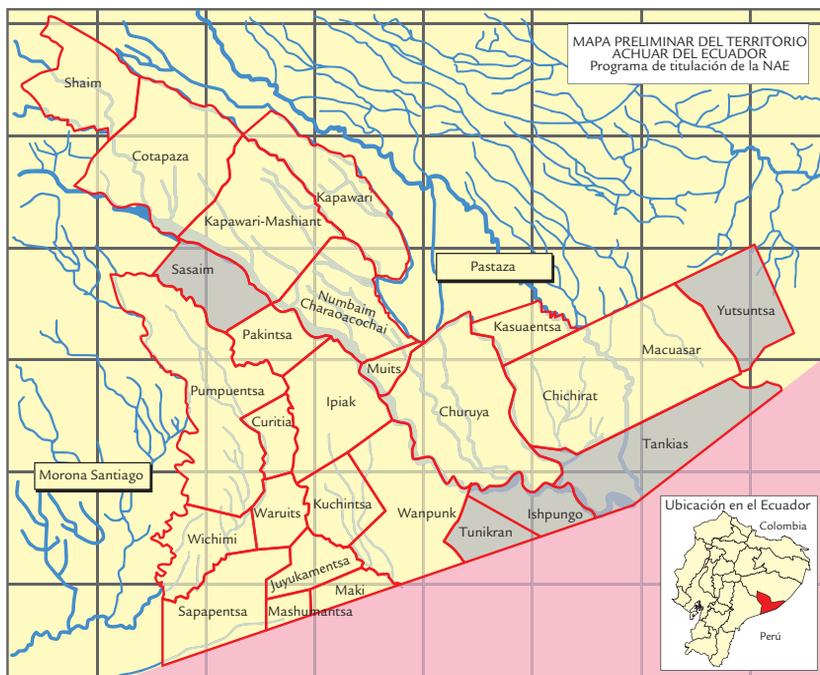
### **2.3. Contexto**

Las comunidades pertenecientes a la nacionalidad achuar se encuentran asentadas entre los cursos de los ríos Pastaza, Corrientes, Bobonaza y Morona, en un territorio extenso de 675 000 hectáreas (ver mapa 1). Los achuar empezaron a organizarse como nacionalidad en el año 1988; antes estaban adscritos a otras organizaciones indígenas vecinas de la nacionalidad kichwa, shuar y otras de forma independiente. Las razones para iniciar este proceso fueron las siguientes: primero, para defender el territorio de los padres y abuelos; segundo, para lograr un gobierno propio; tercero, por ser un pueblo originario asentado en este territorio desde antes de la creación del Ecuador como Estado nación y finalmente para ser reconocidos como circunscripción territorial indígena, tal como lo establece las constituciones de 1988 y de 2008. La Nacionalidad Achuar el Ecuador (NAE) cuenta actualmente con reconocimiento jurídico, estatutos propios, legalización de territorios por comunidades, proceso iniciado en el año 2004 y concluido en 2011, y se encuentra actualmente en proceso de conformación de la Circunscripción Territorial Achuar.

Parte importante de la exigencia del cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada, es considerar la información que ofrece el VII Censo de Población realizado por el INEC en noviembre de 2010 (INEC, 2010), sobre los principales indicadores económicos y sociales de la nacionalidad achuar. A continuación se

presenta la situación sobre el tema de educación y empleo a manera de ilustración, utilizando la información por auto identificación de la población según etnicidad, levantado por el VII Censo de Población.

Mapa 1  
Titulación del territorio achuar

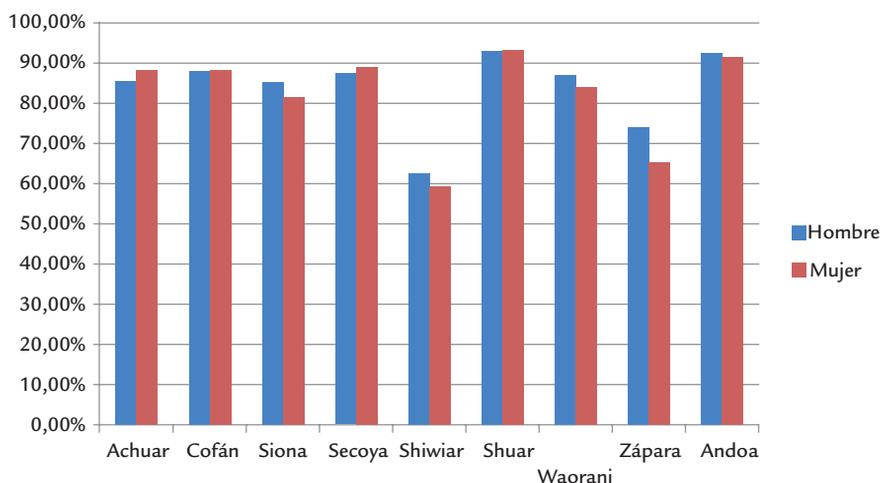


Fuente: <http://www.lahormigaecuador.com/2012/01/los-achuar-vamos-seguir-defendiendo.html>

Los indicadores de educación de la población significativos son la tasa de asistencia a la educación básica, secundaria y superior, la tasa de escolaridad y la tasa de analfabetismo.

A continuación se examina la situación de la nacionalidad achuar para el año 2010. En el gráfico 1 se puede apreciar lo que sucede con la tasa de asistencia a la educación básica de las nacionalidades de la Amazonia. Solamente las nacionalidades shuar y andoa equiparan o superan la tasa nacional (92,4%), las siete restantes no lo hacen, entre ellos, la achuar, que alcanza una tasa de 87%. La nacionalidad en mayor desventaja es la shiwiar, con un poco más del 60%, además de ser la tasa más baja de todas las nacionalidades y pueblos del país. En las nacionalidades secoya y achuar, las mujeres superan a los hombres por un 2%, en las siete restantes la diferencia entre sexos está entre 3 y 9% a favor de los hombres.

Gráfico 1  
Tasa de escolaridad primaria por sexo, región amazónica

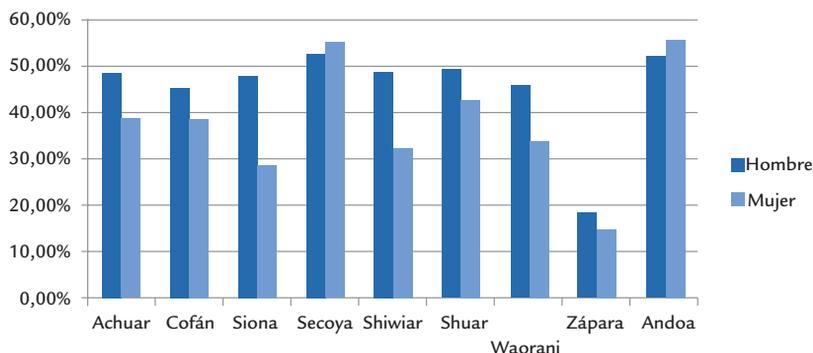


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

De acuerdo con el gráfico 2, ninguna nacionalidad de la Amazonia supera la tasa nacional de asistencia a la educación secundaria (67,3%); la más alta llega al 55%, perteneciente a la andoa. La nacionalidad achuar llega al 48% para los hombres y al 39% para las mujeres. La nacionalidad en situación más crítica es la zápara, con una tasa entre 15 y 18%: es la tasa más baja de todas las nacionalidades y pueblos del país. Las mujeres de las nacionalidades secoya y andoa superan a los hombres por cerca del 3%, en las siete restantes nacionalidades sucede lo contrario, los hombres superan a las mujeres con un porcentaje entre el 7 y el 19%.

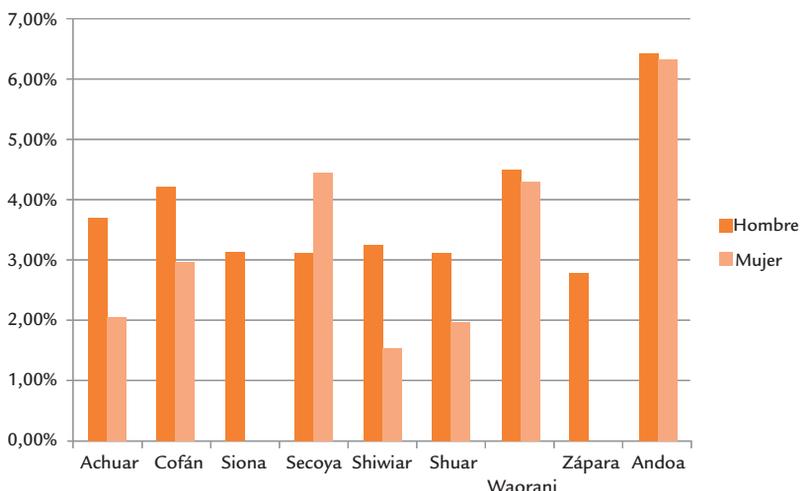
Finalmente, la tasa de asistencia a la educación superior exhibida en el gráfico 3 muestra igualmente novedades: ocho de nueve nacionalidades amazónicas no superan la media nacional (4,9%), a excepción de la nacionalidad andoa, que muestra una tasa de 6,43% para hombres y 6,35% para mujeres. La nacionalidad achuar aparece con una tasa de 3,8% para los hombres y de 2% para las mujeres. Las nacionalidades en peor situación son la siona y zápara, que tienen una tasa de 0% para mujeres y de 3,13% y 2,78% para hombres, respectivamente. Las mujeres secoya son las únicas que superan a los hombres con un poco más de 1%; en las ocho restantes nacionalidades los hombres superan a las mujeres entre 1% y el 3%.

Gráfico 2  
Tasa de asistencia secundaria, región amazónica



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

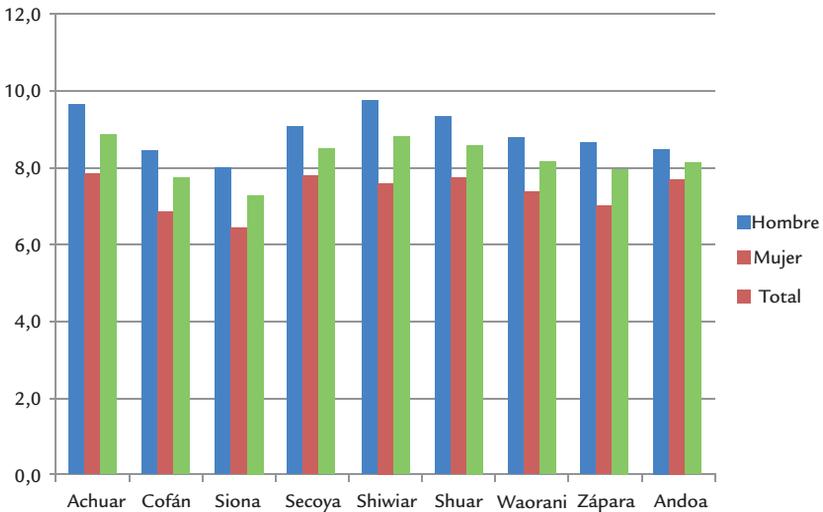
Gráfico 3  
Tasa de escolaridad educación superior, región amazónica



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

En el gráfico 4 las nueve nacionalidades de la Amazonia no superan el promedio nacional de escolaridad (10,4 años). Los hombres achuar son los mejor situados con 9,7 años, mientras las mujeres achuar llegan a los 7,9 años. En las nueve nacionalidades, los hombres superan a las mujeres de 1 a 2%. Según esta información, los hombres y mujeres de 24 años y más de estas nacionalidades terminan la escuela, pero los años de escolaridad no les alcanza para terminar los nueve años de la educación básica, a excepción de los hombres achuar, secoya, shiwiar y shuar.

Gráfico 4  
Años de escolaridad por sexo, región amazónica

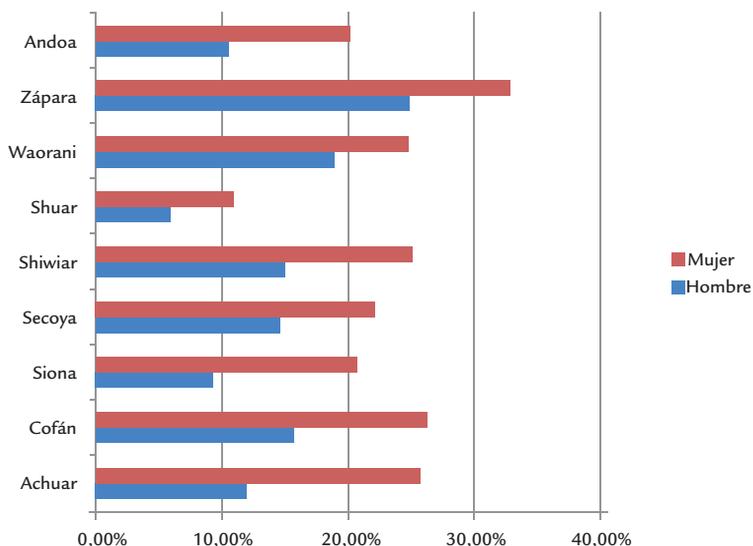


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2011.

El analfabetismo de las nacionalidades amazónicas consta en el gráfico 5: las nueve nacionalidades están sobre la media nacional (6,8%), con distancias entre una y cinco veces más alta. En cuanto a las diferencias de sexo, en todas las nacionalidades los hombres superan a las mujeres entre el 5 y 14%. En el marco comparativo, las mujeres achuar muestran el 26% y los hombres achuar el 13%, es decir, están en el rango medio del conjunto de nacionalidades amazónicas.

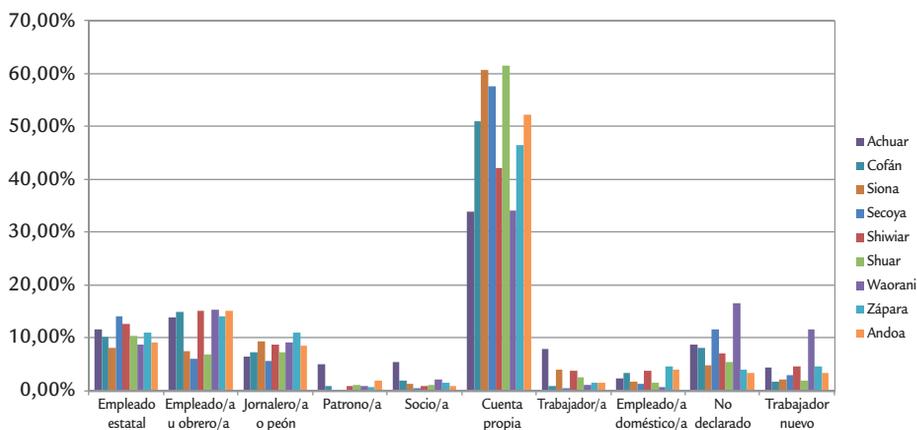
De los 7865 achuar registrados en el VII Censo Nacional, 4245 (53,97%) tiene más de 15 años y, por lo tanto, están en edad de trabajar. La misma fuente informa que 2457 achuar (30,42%) forman parte de la población económicamente activa. En el gráfico 6 las nueve nacionalidades de la Amazonia muestran que la actividad cuenta propia es la mayoritaria en todas ellas, con algunas precisiones, cinco nacionalidades (shuar, siona, secoya, cofán y andoa) superan el 50%, mientras las cuatro restantes (waorani, achuar, shiwiar y zápara) se encuentran bajo el 50%. La nacionalidad achuar alcanza el 35% por cuenta propia, 15% no declaran, 13% empleado/a u obrero/a privado, 12% empleado estatal, 9% no declarado, 8% trabajador/a no remunerado, 6% jornalero/a o peón y 1% patrón/a y socio/a.

Gráfico 5  
Analfabetismo por sexo de 15 años o más, región amazónica



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

Gráfico 6  
PEA por ocupación, región amazónica

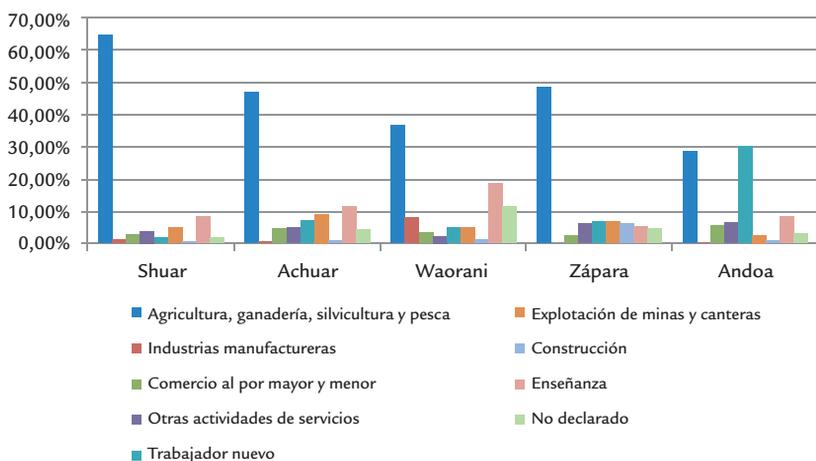


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

En el gráfico 7 se aprecia la PEA por rama de actividad entre cinco nacionalidades de la Amazonia. La actividad de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca supera el 40%, a excepción de las nacionalidades waorani y andoa y de la nacionalidad shuar, que es la única

que supera con el 60%. El resto de actividades no superan el 10% en todas las nacionalidades. La nacionalidad achuar se ocupa el 48% en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, el 12% no declarado, el 9% en la enseñanza, el 8% en comercio al por mayor y menor, el 7% en la construcción, el 6% en industrias manufacturera y trabajador nuevo, el 3% en otras actividades y servicios y el 2% en la explotación de minas y canteras.

Gráfico 7  
PEA por rama de actividad, región amazónica



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

Respecto al derecho a la consulta previa, libre e informada, es relevante mencionar el conflicto surgido entre la empresa petrolera de origen argentino Compañía General de Combustibles (CGC), concesionaria del antiguo bloque 23, y los kichwas de Sarayaku y la NAE, en el año 2002. Ante el inminente inicio de actividades de exploración, las comunidades adelantaron diversas acciones de protesta, resistencia y oposición, considerando que el proyecto petrolero representa una incursión ilegal e ilegítima a su territorio. En el año 2000 se conformó el Comité Interfederacional entre dos federaciones shuar y una achuar, Fichs, Fipse y Finae, a fin de aunar esfuerzos en la defensa territorial. Su labor y resoluciones fueron ampliamente respaldadas y celosamente acatadas por las comunidades.

Sus estrategias incluyeron la judicialización del conflicto mediante la instauración de juicios penales contra la empresa, así como quejas y solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aunque no se puede prever el desenlace de estos

acontecimientos, resulta novedoso el hecho de que los pueblos indígenas hagan un uso tan amplio y variado de los mecanismos formales de la justicia nacional e internacional. El conflicto petrolero fue vivido con intensidad en las comunidades de la zona y estuvo acompañado por la labor de seguimiento y denuncia que llevan las respectivas federaciones indígenas.

## **2.4. Vigilando el racismo: la mirada de las organizaciones de la nacionalidad achuar sobre la consulta previa**

En los últimos diez años la nacionalidad achuar ha sufrido, en dos ocasiones, la acometida de la explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo (petróleo) por parte el Estado y de empresas transnacionales. El primer intento fue el 7 de agosto de 2002: en la comunidad Pitirishka, la Compañía General de Combustibles S. A. (CGC), a través de la intervención de sus relacionadores comunitarios, conformó un comité de negociación con falsos dirigentes de algunas organizaciones no representativas del pueblo achuar. Firmó con ellos un convenio de negociación para realizar actividad petrolera en (el denominado en esa época) Bloque 23, que es la zona de asentamiento de tres nacionalidades. Ese territorio está ocupado en un 10% por la nacionalidad achuar, en un 85% por la nacionalidad kichwa y en un 5% por la nacionalidad shuar.

En las comunidades de Pacayaku, Molino y Shaim fueron construidos los campamentos de CGC para iniciar la actividad de prospección petrolera. En noviembre la CGC incursionó 12 kilómetros en el territorio achuar para construir tres helipuertos, destruyendo el bosque sin consultar ni tener autorización de la organización, e inició el trabajo de apertura de trochas y colocación de hitos. Ante esa información, en la comunidad achuar se tomó una primera decisión: despistar a los petroleros borrando las trochas que habían empezado a realizar con ayuda de algunos exdirigentes y habitantes achuar que apoyaban a la petrolera.

La petrolera no interrumpió su trabajo y en cumplimiento de los acuerdos de las asambleas y los congresos achuar, la directiva de la asociación achuar decidió convocar a la discusión del problema. Entre el 1 y 3 de diciembre de 2002, tres asociaciones con sus comunidades se reunieron en la comunidad Achuar. Durante la tarde se definió un plan de contingencia y se organizó la toma de la comunidad Shaim, campamento base de CGC, en nombre de los derechos

colectivos de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución, las leyes y el Convenio n.º 169 de la OIT.

En la madrugada del 4 de diciembre, varios hombres y mujeres salieron de la comunidad Achuar, abrieron nuevas trochas para no tomar los caminos usuales hasta llegar a la comunidad Shaim. A las 10:00 horas se apoderaron de la base de CGC. Ocho empleados de la empresa fueron detenidos y llevados a la comunidad Achuar, con la autorización de Silverio Antik, síndico de Shaim. La toma fue pacífica, no hubo heridos, robos, ni daños materiales de consideración, ni se utilizó armas modernas. Los achuar utilizaron sus armas ancestrales que sirven para defenderse en casos emergentes y para cazar.

De acuerdo con los testimonios recogidos, en espera de la respuesta del Gobierno, los empleados de CGC estuvieron detenidos durante diez días, con vigilancia de 24 horas por parte de los *kunkup* (guardias achuar). Los detenidos compartieron la comida y la bebida de los achuar e incluso practicaron deporte con ellos. Se inició un diálogo con los detenidos, entre los que había técnicos de la petrolera y hombres achuar que no comulgaban con la comunidad. Según los informantes, en el lugar se les explicó el problema, se les aconsejó, se les pidió explicaciones, se les mostró que la actitud de la petrolera era ilegal. El planteamiento indígena exigía el retiro total de la compañía CGC del bloque 23 y la paralización inmediata de toda actividad petrolera. Los detenidos mantenían la posición de que tenían los permisos legítimos para iniciar la explotación. En este diálogo no se llegó a ningún acuerdo.

En medio de la detención, la Federación Indígena Achuar del Ecuador, FINAE, la Federación Independiente del Pueblo Shuar el Ecuador, FIPSE, la Federación Interprovincial de Centros Shuar, FICSH, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia, CONFENIAE y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, se hicieron eco de los planteamientos y gestionaron acciones ante el Gobierno central. En Quito, el ministro de Gobierno y los dirigentes de las organizaciones firmaron un acuerdo de intención que permitió deponer las medidas de hecho, liberar a los detenidos e iniciar el diálogo en torno a la presencia de CGC y los derechos de los pueblos indígenas. El 13 de diciembre regresaron los dirigentes a Achuar y liberaron a los detenidos, amparados en un acta firmada por las partes, en la que los involucrados aceptaron no iniciar acciones legales contra los dirigentes.

Los moradores de la comunidad Shaim y de otros centros involucrados con CGC alteraron la verdad de los acontecimientos. En una entrevista radial, mintieron al decir que el 4 de diciembre los achuar

habían ingresado en Shiam y Sarayaku con 150 hombres achuar armados, que disponían de armas sofisticadas, que eran como los talibanes y pusieron sobre alerta a la brigada militar con sede en Shell Mera. La CGC, por su parte, contrató al grupo Arutam de las fuerzas armadas para vigilar las comunidades de Shaim, Molino y Sarayaku.

David Gualinga, exdirigente de Aiepra y misionero; Antonio Moncayo, dirigente de Fenash; Alfonso Cuji y Silverio Anrik, moradores del centro Shaim; César Toquiton y otros involucrados iniciaron un juicio contra la organización representativa de la nacionalidad Achuar y los compañeros de Sarayaku. Todos ellos eran antiguos expulsados de la comunidad y de la organización. La nacionalidad achuar mantuvo firme su posición contra CGC hasta que esta empresa se retiró de la zona y dejó el país a fines de 2009. Previo a esto tramitó una demanda ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) contra el Estado ecuatoriano el 9 de marzo de 2009.

El segundo intento de explotación de recursos naturales en territorio achuar, y por tanto de aplicar la consulta previa, libre e informada, se produjo en el año 2012. La consulta previa para actividades hidrocarburíferas fue reglamento mediante decreto ejecutivo n.º 1247 del 2 de agosto de 2012, con el fin de echar a andar la XI Ronda Petrolera en el sur de la Amazonia. Este decreto encargó de esta tarea a la Secretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos No Renovables, la cual desde mayo de 2011 hasta noviembre 2012, por intermedio de sus técnicos, reportaron haber consultado a 17 000 dirigentes y habitantes de siete nacionalidades indígenas y firmado acuerdos de inversión por USD 115 millones.

En el caso de la nacionalidad achuar, sus dirigentes denunciaron en las reuniones mantenidas durante el desarrollo del proyecto “Vigilando el Racismo” que estas consultas previas carecían de legitimidad por varias razones. La primera es que los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos no han utilizado los “procedimientos apropiados” (artículo 6, numeral 1, literal a del Convenio n.º 169 de la OIT) de los pueblos indígenas y más bien han llegado con engaño. Al respecto, un dirigente comenta: “La consulta que están haciendo ahora no es consulta, es decir, entran en las comunidades como médicos, como enfermeros, llevando unas medicinas y botiquines y hacen firmar la recepción, se van y dicen que estamos haciendo una consulta” (entrevista dirigente NAE).

La segunda razón que argumentan los líderes indígenas es que no se ha consultado a través de sus “instituciones representativas” locales, zonales y regionales, tales como las autoridades de cada uno de

los centros achuar, de la NAE y de la Confeniae. Este mandato lo explicita claramente el artículo 6, numeral 1, literal a, del convenio n.º 169 de la OIT.

La tercera razón que argumentan las organizaciones tiene que ver con la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo n.º 1247, ya que al ser la consulta previa un derecho colectivo de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución de 2008, requiere para su aplicación de la aprobación de una ley orgánica. Por lo tanto, lo actuado por los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos durante 18 meses carece de valor jurídico.

Finalmente, la consulta previa deberá efectuarse de “buena fe” por parte del Estado y de los pueblos indígenas “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento acerca de las medidas propuestas” (artículo 6, numeral 2 del convenio n.º 169 de la OIT). Al existir engaño de parte del Estado en este tema la “buena fe” proclamada queda insubsistente.

Por otro lado, los representantes de la NAE plantearon algunas propuestas sobre el tema de la consulta previa que vale la pena explicitarlas. A la pregunta: ¿cómo consideran a la consulta previa?, respondieron:

Para nosotros la consulta previa se debe consultar a las autoridades de cada nacionalidad, consultar es preguntar a alguien. El Gobierno está haciendo una consulta para ejecutar su proyecto de explotación en el territorio donde estamos asentados, es por ello que deben consultarnos a través de nuestras autoridades; la consulta previa debe ser a través de nuestras autoridades como a través de las organizaciones como la Conaie (entrevista dirigente NAE).

Respecto a la forma de aplicarla expresaron lo siguiente:

Tiene que ser libre e informada de manera oportuna. En la consulta que realiza el Estado no se explica de qué forma se van realizar los proyectos y más bien es algo donde se termina coaccionando a las comunidades a partir de sus necesidades inmediatas. Una consulta bien hecha implica realizar el diálogo en castellano y en shuar chicham, lo que no se hace (entrevista dirigente NAE).

Los dirigentes consideran que la consulta previa para que sea efectiva debe ser vinculante, sobre todo en el caso de que la respuesta a la explotación de recursos naturales sea negativa. Este tema de carácter polémico lo contempla la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en su artículo 32, numeral 2.

Los efectos de una mala aplicación de la consulta previa en el caso de la nacionalidad achuar es percibida por los dirigentes de la siguiente manera: si no se respeta y consulta a las distintas instancias

organizativas indígenas (regionales, de cada nacionalidad y locales) por parte del Estado, se corre el riesgo de que las organizaciones locales no reconozcan y deslegitimen a las organizaciones regionales (la Confeniae, en el caso de la Amazonia) y establezcan una relación directa con las instancias estatales, lo cual trae consigo la división de las bases comunitarias, como se pudo mostrar en la intervención de la compañía SGC en el año 2002.

Otro efecto importante es la utilización de exdirigentes, líderes o maestros indígenas para realizar la consulta. Aquí igualmente se produce divisiones internas al interior de las comunidades y de las organizaciones, lo cual difícilmente permite alcanzar un acuerdo respecto a la posible explotación de los recursos naturales.

La NAE, como instancia representativa de la nacionalidad achuar, plantea al Estado la opción de hacer primeramente una auto consulta y en base a sus resultados elaborar conjuntamente con el Estado un documento que recoja la decisión de la nacionalidad y cuyo mandato debe ser respetado, es decir, ser vinculante:

Elaborar un documento conjunto de consulta previa que recoja qué es lo que nosotros queremos, donde realmente se dé la consulta previa. A través de nuestras autoridades se debe realizar el documento elaborado entre el Estado y la nacionalidad; cuando la consulta diga sí o no debe ser respetado, vinculante (entrevista dirigente NAE).

La propuesta va más allá de la mera consulta; se trata de varias demandas expresadas en el siguiente testimonio:

Lo único que queremos es que el Estado reconozca nuestros territorios y nuestras autoridades, es decir, la gobernabilidad, las circunscripciones territoriales de las comunidades se constituyan según la integridad territorial y no con los gobiernos sectoriales, es decir, parroquias, cantones, provincias, así como dice la ley. Nosotros queremos que el Estado reconozca nuestro territorio íntegro y que reconozca nuestras autoridades propias, y, además, adicionalmente debemos hacer una auto consulta primero. Nosotros, las autoridades o las autoridades que gobiernan el territorio achuar, deben convocar una auto consulta, y de esa manera decir al Gobierno que nosotros en nuestros territorios no permitimos la explotación petrolera porque en estos momentos no estamos preparados para esto (entrevista dirigente NAE).

Este testimonio merece un análisis más detallado. En primer lugar, se demanda la creación de una Circunscripción Territorial Achuar (CTA), ampliando las normas del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), aprobado el 19 de octubre de 2010, que determina la creación de las circunscripciones territoriales indígenas en el marco de las parroquias y cantones existentes a la fecha de la aprobación del Código, al marco consolidado de todo el

territorio achuar legalizado. Esto significa, según los dirigentes de la NAE, que la actual organización territorial asentada en dos provincias, dos cantones y cinco parroquias sea reconocida como una sola circunscripción.

La segunda demanda tiene que ver con la gobernabilidad de la CTA, pues una vez reconocido el territorio se debe poner en vigencia las competencias propias de una autonomía indígena: normas y órganos de gobierno y autoridades propias, autonomía financiera y administrativa, gestión ambiental y vigencia del sistema de justicia indígena correspondiente.

El planteamiento final hace relación a la necesidad que siente la nacionalidad achuar de realizar cualquier proceso de consulta una vez que la CTA esté reconocida y aprobada, de tal manera de contar con una instancia jurídica que les permita negociar con el Estado en términos de horizontalidad.

## 2.5. Conclusiones

Del caso de la nacionalidad achuar y su derecho a la aplicación de la consulta previa, libre e informada, surgen las siguientes conclusiones:

- La aplicación de la consulta previa, libre e informada, es un deber del Estado nacional y no de las empresas transnacionales petroleras públicas o privadas. De ninguna manera esta facultad puede ser delegada. No hacerla o hacerla de forma contraria a los cánones del derecho internacional configuraría una clara situación de discriminación racial y exclusión cultural y étnica. La gravedad de la no aplicación de la consulta previa tiene mayores implicaciones, en el sentido de que existiría un incumplimiento a normas jurídicas internacionales ratificadas por el Estado ecuatoriano y a las directrices establecidas por los organismos de control y vigilancia de la protección de los derechos de los pueblos y nacionalidades en este país.
- En las dos ocasiones de aplicación de la consulta previa en el territorio achuar esta no fue debidamente cumplida. En el año 2002 no se hizo consulta previa para el ingreso de la compañía CGS. En el año 2012, la Secretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos No Renovables no cumplió con las condiciones mínimas para la realización de la consulta previa contempladas en el convenio n.º 169 de la OIT (artículo 6, numeral 2), esto es, que sea hecha de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos indígenas, en

especial, al no consultar a las organizaciones representativas de la nacionalidad achuar y al uso de mecanismos de consulta engañosos, al ofrecer servicios de salud a las comunidades.

- La dirigencia de la nacionalidad achuar considera a la consulta previa como parte de la demanda de reconocimiento de autonomía (CTA), lo que además supone las demás competencias autonómicas: normas y órganos de gobierno y autoridades propias, autonomía financiera y administrativa, gestión ambiental y vigencia del sistema de justicia indígena correspondiente.
- En la medida en que la CTA sea una realidad, la nacionalidad achuar estaría dispuesta a la aplicación del derecho a la consulta previa, como una forma de garantía del cumplimiento del mandato que arroje tal consulta.
- Finalmente, independientemente de los resultados de la consulta, la NAE plantea el carácter de consentimiento y de vinculados de tales resultados como la única manera de llegar a un acuerdo con el Estado sobre la explotación de los recursos naturales existentes en su territorio.

## 3. El derecho al territorio ancestral del pueblo afroecuatoriano: Fecona<sup>1</sup>

John Antón Sánchez

### 3.1. Identificación del problema

PARA ENTENDER EL derecho al territorio ancestral en el pueblo afrodescendiente de Ecuador es necesario comprender y aceptar el largo proceso de lucha y reivindicación de los derechos por parte de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias del país. Dicho esfuerzo ha logrado el reconocimiento por parte del Estado de derechos y garantías constitucionales como mecanismos para la preservación, desarrollo y fortalecimiento de su identidad, tradiciones ancestrales y formas de organización social (artículo constitucional n.º 57).

Además de la Constitución, Ecuador ha ratificado pactos, convenios, declaraciones e instrumentos internacionales de derechos humanos para comprometerse a garantizar los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del país. Entre los instrumentos internacionales de derechos ratificados se encuentra el Convenio n.º 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007, en cuyos textos se establecen algunas condiciones para el ejercicio de los derechos de estos grupos de la sociedad en el marco de un absoluto respeto a sus costumbres e identidad.

Durante la década de los noventa del siglo xx, las comunidades afroecuatorianas de San Lorenzo y Eloy Alfaro, por medio de sus organizaciones de base, adelantaron un proceso de titulación colectiva de parte de sus territorios ancestrales, gracias a las políticas de reforma agrarias del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA). Estas titulaciones pretendían establecer un proceso de defensa y apropiación del territorio ancestral en una zona de gran vulnerabilidad

---

1 Agradecimientos a Fabricio Astudillo por sus contribuciones para el artículo.

social, dada su ubicación estratégica con la frontera colombiana. Más tarde, en el año 1998 se aprueba una Constitución que reconoce el carácter de colectivo a los territorios ancestrales afrodescendientes, con la posibilidad de que puedan convertirse en circunscripciones territoriales como parte del ordenamiento jurídico del país. Los derechos colectivos, en especial los territoriales, están recogidos en los artículos 56, 57 y 58 de la Constitución de 2008.

De acuerdo con la Constitución, dichos territorios ancestrales de carácter colectivo son inembargables, inalienables e indivisibles; además, las comunidades podrán mantener la posesión colectiva de sus territorios, obtener su adjudicación gratuita, participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que en ellos se hallaren. De este modo, la Constitución, al garantizar el derecho a la propiedad colectiva de los territorios ancestrales, legitima el derecho a la autonomía y al ejercicio de sus formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de sus propias formas de autoridad en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

Según la Constitución, los territorios ancestrales podrán convertirse en circunscripciones territoriales, que son espacios “para la preservación de la cultura de los pueblos y nacionalidades” (art. 60). También, como parte del organización político-administrativa del país, “ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente y se regirán por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos” (art. 257).

La posibilidad de la creación de las circunscripciones dentro del marco constitucional se amplía al expedirse “el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”, el mismo que plantea que son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Desde el código, las circunscripciones serían una manifestación concreta del carácter plurinacional e intercultural del Estado. Esto por cuanto su espíritu es reconocer las formas de autogobierno de los pueblos ancestrales, un escenario de autonomía plena que permite mantener visiones propias de la administración de la justicia, del manejo y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales y el ejercicio de una visión propia del desarrollo.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, es importante preguntarnos sobre el estado actual de dichos territorios ancestrales titulados colectivamente a los afroecuatorianos. Han pasado 20 años desde que se entregaron dichos territorios y al día de hoy no se conoce en qué condiciones se encuentran. Por esta razón, la presente

investigación ha querido indagar sobre el estado de la situación a 2014, partiendo de que no existe una sistematización del proceso de apropiación del territorio ancestral afroecuatoriano en el norte de Esmeraldas, y que ni siquiera se conoce una cartografía técnica actualizada sobre dichos territorios. Esta investigación se plantea los siguientes interrogantes: ¿cuál es el estado actual de los territorios ancestrales titulados comunitariamente a los afroecuatorianos en el norte de Esmeraldas (límites, extensión, cartografías y condiciones sociodemográficas)?; ¿cómo caracterizar actualmente las condiciones de presión sobre el territorio ancestral en el norte de Esmeraldas?; ¿cuáles son las posibilidades y alternativas para construir circunscripciones territoriales afroecuatorianas en el norte de Esmeraldas, partiendo del marco jurídico existente?

A partir del problema de investigación descrito, la presente investigación se propone: a) reconstruir, desde la memoria oral comunitaria, el proceso de apropiación del territorio ancestral y las propuestas políticas para la defensa y ejercicios del derecho de autonomía; b) identificar, desde la percepción comunitaria, los principales aspectos de presión que sobre el territorio ancestral existen actualmente en el norte de la provincia de Esmeraldas; c) realizar una actualización de cartografía social de los territorios ancestrales en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro.

### **Metodología del levantamiento de la información cartográfica**

Para este informe nos hemos circunscripto a la experiencia de la Federación de Comunas del Alto San Lorenzo (Fecona), la cual agrupa el conjunto de ocho comunas o territorios colectivos de los campesinos afroecuatorianos del cantón San Lorenzo. Con estas comunidades se realizaron actividades comunitarias para identificar los principales factores que indican presión sobre los territorios ancestrales afroecuatorianos en el norte de Esmeraldas.

Durante la primera fase de la investigación se recopiló la mayor cantidad de información cartográfica disponible para la zona de estudio, la cual está localizada al norte de la provincia de Esmeraldas, específicamente en aquellos territorios de los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro donde se encuentran asentados las comunas del palenque<sup>2</sup> Federación de Comunas del Alto San Lorenzo (Fecona).

La información cartográfica relativa a los límites de las comunas, así como al uso y cobertura del suelo, son fundamentales para determinar las formas de apropiación de los territorios mediante el

2 Los palenques o quilombos eran sociedades construidas por los esclavos al huir a la espesura de la selva. Allí construían sociedades políticas autónomas y libres, regidas bajo las normas y principios africanos.

análisis de los distintos usos que se le da al territorio por parte de las comunidades. Cada tipo de uso está relacionado con una forma particular de apropiación del territorio.

Para hacer el levantamiento cartográfico se realizaron varias actividades relacionadas con la construcción de mapas temáticos y la socialización y validación con las comunidades. Una síntesis de dichas actividades fue:

- Validación técnica de la información cartográfica obtenida.
- Elaboración y construcción de mapas temáticos de la zona de estudio. Mapa de comunas y comunidades afrodescendientes de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro; mapa de la Fecona; división política administrativa del territorio; cobertura vegetal de los territorios Fecona; cultivos de palma africana en los territorios de Fecona.
- Impresión de los mapas elaborados para su presentación y validación por parte de las comunidades del palenque Fecona.
- Elaboración de tablas dinámicas y análisis de los datos obtenidos cartográficamente para las comunas del palenque Fecona.

A continuación se presenta la metodología, las fuentes y los procesos que llevaron a la construcción de los mapas mencionados:

- Mapa de comunas y comunidades afrodescendientes de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro. Este mapa contiene las siguientes capas de información: polígono de la provincia de Esmeraldas, cuerpos de agua, áreas protegidas de la provincia de Esmeraldas, vías, ríos, cabeceras parroquiales; territorios colectivos de asociaciones, comunas y comunidades. La escala de impresión es de 1: 100 000.
- El mapa de la Fecona cuenta con la siguiente información: poblados, vías, ríos y drenajes y territorios comunitarios y colectivos.
- El mapa de cultivos de palma africana en los territorios de Fecona está conformado por la información cartográfica de: poblados, vías, ríos y drenajes, territorios comunitarios y colectivos, cultivos de palma y censo palmicultor.

A continuación se presenta la escala y la fuente de los datos cartográficos utilizados para la elaboración de los mapas señalados (ver tabla 7).

Tabla 7  
 Datos cartográficos utilizados para la elaboración de mapas

Capas cartográficas	Escala	Fuente
Provincia de Esmeraldas	50 000	INEC, 2011. División política administrativa.
Cantones de la provincia de Esmeraldas	50 000	INEC, 2011. División política administrativa.
Parroquias de la provincia de Esmeraldas	50 000	INEC, 2011. División política administrativa.
Cabeceras cantonales	250 000	IGM, 2012.
Poblados	250 000	IGM, 2012.
Ríos y drenajes	250 000	IGM, 2012.
Vías	250 000	IGM, 2012.
Áreas protegidas	250 000	MAE, 2008. Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
Cobertura vegetal de la provincia de Esmeraldas	50 000	Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Esmeraldas. Geoplades, 2010.
Cultivos de palma	250 000	MAGAP, 2002. Cobertura y uso de la Tierra.
Censo palmicultor	50 000	MAGAP, 2005. Censo Palmicultor.
Territorios comunitarios y colectivos		CARE, FEPP, Ecolex, Jatunsacha.

Fuente: Mapas elaborados por Fabricio Astudillo-IAEN.

### 3.2. Justificación

Desde décadas atrás, los territorios colectivos de las comunas de la organización social afroecuatoriana palenque Federación de Comunas del Alto San Lorenzo (Fecona) han sido objeto de un proceso paulatino de presión, que pone a las comunidades en un contexto de vulnerabilidad. Esta situación genera algunas amenazas hacia el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades afroecuatorianas.

La Fecona queda en el cantón San Lorenzo del Pailón, perteneciente a la provincia de Esmeraldas, que se encuentra ubicado en la ecorregión del Chocó biogeográfico, del noroccidente de la costa de Ecuador. Limita al norte con Colombia, al sur con el cantón Eloy Alfaro, al este con la provincia del Carchi y al oeste con el océano Pacífico. Posee una extensión territorial de aproximadamente 305 310 hectáreas, su división política comprende la cabecera cantonal y doce parroquias rurales: Ancón de Sardinias, San Javier, Tululbí, Mataje, Tambillo, Calderón, Santa Rita, Urbina, Alto Tambo, Cinco de Junio, Concepción y Carondelet.

La población del cantón tiene alrededor de 42 000 habitantes que se incrementan día a día, en especial por el flujo migratorio colombiano fronterizo: se calcula que el 35% de los pobladores del cantón no son originarios. San Lorenzo es uno de los cantones del Ecuador caracterizados por albergar a múltiples culturas y lenguas, ya que en el mismo territorio conviven comunidades ancestrales mayoritariamente afroecuatorianas (70%) y mestizas. Los colonos y afroecuatorianos hablan castellano, pero otros pueblos ancestrales tienen sus propias lenguas: awá (lengua awapit), los épera (lengua sia pedee), los chachis (lengua chapalache).

El cantón posee ecosistemas naturales megadiversos: manglares, humedales, bosques tropicales y playas, que están amenazados por el desarrollo de actividades relacionadas con las industrias palmicultora y maderera que han sido las causantes de la deforestación y el uso excesivo de agroquímicos. En las zonas no inundables los suelos han sido muy alterados, aunque todavía existen sectores con bosque primario.

Finalmente, la explotación minera es una de las actividades con mayores impactos negativos en los ecosistemas naturales, que han causado degradación ambiental, especialmente de los sistemas hídricos. El impacto de estas actividades se puede observar también en la salud humana, pues el agua contaminada por la actividad minera y vertida en los sistemas hídricos es consumida por los habitantes.

### **3.2.1. El territorio**

Desde la lógica de los pueblos afrodescendientes que habita a lo largo del corredor ambiental denominado Chocó biogeográfico, que abarca tanto la costa Pacífica colombiana como ecuatoriana, el concepto de territorio se encuentra ligado estrechamente a la cultura, entendida esta como un proceso de adaptación del ser afrodescendiente en su entorno ambiental y social. De allí que el ser sea el punto central de la complejidad de su cultura, y desde él se desprenden las nociones fundamentales que componen el entramado cultural: la esencia del ser, el espacio para el ser (territorio), la expresión del ser, el ejercicio del ser y la subsistencia del ser.

Además, La noción de territorio no solo se determina por la concepción de dominio del espacio físico del ecosistema y por el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, biodiversos y genéticos, sino que en él los grupos étnicos ejercen sus derechos de propiedad colectiva, sus prácticas tradicionales de producción, su territorialidad y la concreción de opciones de desarrollo propio.

El territorio permite entonces la experiencia de la creación y recreación de la cultura, una experiencia concretada en distintas

manifestaciones étnicas y sociales acorde a sus prácticas tradicionales de producción, a su organización social, a sus instituciones políticas y religiosas y a los modos de entenderse con el cosmos.

Desde el punto de vista más simple y geográfico, el territorio no podría ser más que el espacio físico de un lugar cualquiera, es decir, el monte, los ríos, pájaros, flores, aguas lluvias, casas, caminos, etc. Pero desde un punto de vista más amplio, se encuentra que la noción de territorio abarca todo un complejo eco-sistemático que incluye contextos ambientales, biológicos y culturales. Desde este enfoque, el territorio para los afrodescendientes constituye un escenario donde se produce una relación estructural de interdependencia entre la naturaleza, el hombre y la cultura. Se trata de un espacio que les permite a las personas un sentido de pertenencia a la tierra, a la comunidad y a su identidad cultural.

Visto así, el territorio, como componente de la cultura, implica entenderlo como la resultante de un conjunto de variables que interactúan de forma dinámica, recíproca e interdependiente. Es decir que de la relación hombre y naturaleza se da la biodiversidad, la cual constituye o sintetiza los elementos estructurantes del territorio.

Desde la dimensión cosmogónica, el territorio juega como un recipiente de la memoria ancestral y un escenario que sintetiza la relación hombre-naturaleza entre los afrodescendientes del mar y de los ríos del Pacífico. De este modo, el territorio hace parte de una de las tres dimensiones cosmogónicas del universo de estos pueblos ancestrales: el mundo divino, el mundo terrenal y el mundo humano.

Para las comunidades ribereñas más allá de los aspectos físicos, el territorio es un espacio donde se desarrolla el ejercicio de la territorialidad, es decir, la práctica constante de apropiación, dominación, pertenencia, asentamiento y lucha por un espacio estratégico para su proyecto de vida. De este modo, los afrodescendientes ribereños se apropian del territorio mediante el desarrollo de pautas de asentamiento desde una dimensión longitudinal (ocupación de pueblos y veredas) y otra desde la dimensión transversal (donde aplican las prácticas tradicionales de producción, saberes y conocimientos mágicos y médicos).

Desde esta dimensión, los afrodescendientes organizan el territorio mediante lógicas geométricas de arriba y abajo, de adentro y afuera que en parte constituyen una organización y uso del espacio y donde en últimas desarrollan sus prácticas productivas. En este contexto el territorio juega un papel trascendental en la seguridad alimentaria de las comunidades. Ellas, a través de su proceso de adaptación

y de conocimientos ancestrales, han desarrollado estrategias de subsistencia amparadas en un conjunto de prácticas tradicionales o sistemas tradicionales de producción. En efecto, sobre el territorio las comunidades afrodescendientes a lo largo de su historia han generado formas adaptativas de subsistencia que descansan sobre prácticas productivas que van desde la agricultura, la minería y la pesca, los cuales son complementarios entre sí. En estos sistemas tradicionales de producción se destacan otras actividades complementarias, como los trabajos artesanales, cuyo fin es la fabricación de herramientas y utensilios, al igual que el aprovechamiento del bosque en cuanto a la madera para la construcción de vivienda y herramientas y a la obtención de productos para la medicina natural y tradicional en estas comunidades.

Estos sistemas conforman un modelo ancestral de subsistencia cuyo eje fundamental es la familia, la cual funciona como la unidad básica de producción, con una división sexual del trabajo y un completo y complejo código de normas para los intercambios de trabajo entre los miembros de la parentela; todo ello, encaminado a obtener la subsistencia, fundamentalmente, mediante la recolección y el cultivo.

### **3.2.2. La apropiación del territorio**

Es necesario precisar que el territorio está determinada no solo por la noción de dominio del espacio físico del ecosistema y por el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, biodiversos y genéticos, sino que en él los afrodescendientes ejercen sus derechos de propiedad colectiva, sus prácticas ancestrales de producción, su territorialidad y la concreción de sus opciones de desarrollo propio. Dicho así, el territorio para las comunidades afrodescendientes constituye el espacio vital de desarrollo y fundamentación del proyecto de vida. Es en él donde se ejecuta el ejercicio de la existencia y adaptación a un ambiente, y a partir de esta relación se desarrolla el conocimiento ancestral. De modo que para que exista el conocimiento ancestral es necesaria la existencia del territorio, pues en él la comunidad expresa su identidad, su desarrollo espiritual y material en armonía con la naturaleza y sus recursos.

La apropiación del territorio por parte de las comunidades ancestrales está determinada por las formas particulares de relacionarse con el espacio circundante, la adaptación de las comunidades al medio físico tiene diversas expresiones culturales, generando saberes y conocimientos particulares. Esta relación entre cultura y territorio siempre está presente en la vida institucional de las organizaciones

comunitarias; es tan visible que el Estado, mediante diversos mecanismos, ha intentado respetar esta relación. En este sentido, de acuerdo con los planteamientos de Juan García (2009), el derecho que las personas afroesmeraldeñas tienen sobre el territorio no solo es consecuencia del reconocimiento de la normatividad estatal que se encuentra vigente, sino que, según este autor,

[...] no podemos olvidar que el derecho que tenemos sobre estos territorios del Pacífico nace como una reparación histórica del daño que significó la dispersión de nuestra sangre africana por América, dispersión –que por la voluntad y la codicia de los otros– tuvimos que vivir cientos de años antes que se configuren los Estados que ahora nos ordenan (García y Walsh, 2009: 349).

En este marco se puede mencionar a la ley de comunas, la cual permite la delimitación de territorios comunitarios (Ley de Comunas de 1937, última reforma en 2004, artículos 6 y 7) como parte de los bienes comunitarios que pueden ser administrados por este tipo de organizaciones legales. Sin embargo, la lucha de los movimientos sociales, pueblos y nacionalidades indígenas por la reivindicación de sus derechos colectivos permitió el reconocimiento del derecho de uso y usufructo de las tierras colectivas en las Constituciones de 1998 y 2008, y, por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho.

Con estos antecedentes, a partir de 1994 empieza el proceso de titulación de tierras para la adjudicación de territorios a las comunidades afroecuatorianas en el norte de la provincia de Esmeraldas. Un informe sobre las condiciones del territorio colectivo en el norte de Esmeraldas, elaborado por Acnur y el FEPP (2012), establece que el proceso de titulación de tierras duró varios años y se extendió hasta 2003. En este proceso se entregan aproximadamente 125 295,04 hectáreas a varias organizaciones afroecuatorianas, entre las que se encuentran asociaciones y comunidades. Según el informe, la situación de las tierras colectivas en el norte de Esmeraldas es como sigue:

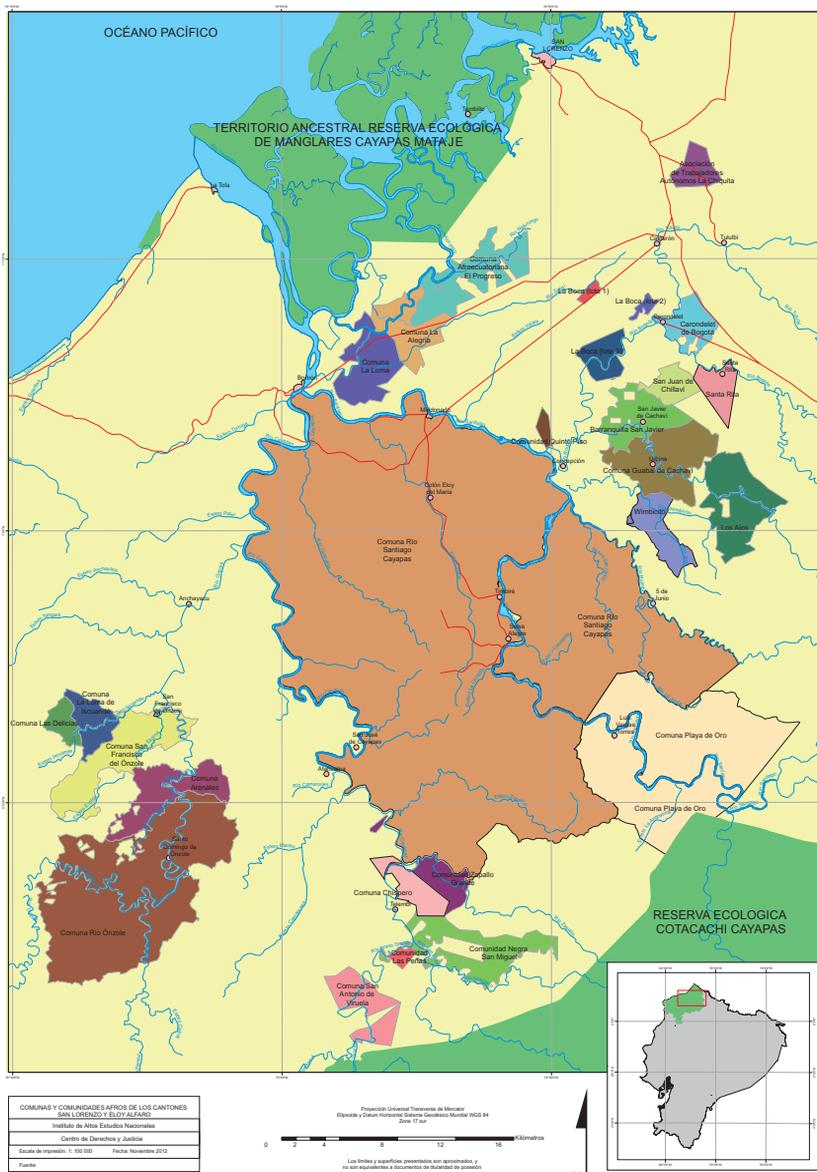
“1.- En este momento las tierras legalizadas (en el norte de Esmeraldas) como de posesión ancestral para comunidades indígenas y comunidades afroesmeraldeñas, es de 249 221,78 ha, de las cuales el 50% corresponde a las comunidades afroesmeraldeñas, 37% a la nacionalidad chachi y el 33% a la nacionalidad awá del Ecuador.

2.- En la zona norte de Esmeraldas no quedan tierras de posesión ancestral por legalizar.

3.- La consecución del título de propiedad colectiva de los territorios de comunidades afroesmeraldeñas, así como para las nacionalidades indígenas, no ha garantizado de manera efectiva el derecho colectivo de estos territorios” (FEPP-Acnur; 2012: 3-4) (Ver mapa 2).

Mapa 2

Comunas y comunidades afroecuatorianas con territorios colectivos en los cantones de San Lorenzo y Eloy Alfaro



Elaboración: Fabricio Astudillo/IAEN 2013.

### 3.2.3. La presión sobre el territorio

Precisado el panorama actual del estado de los territorios ancestrales en el norte de Esmeraldas, es necesario recapitular en los

antecedentes. ¿Cómo se dio todo este proceso de titulación de tierras comunitarias a favor de los afrodescendientes? Pablo Minda al respecto hace la siguiente afirmación:

[...] a partir de la lucha por la tierra, los afro han empezado una serie de demandas ante el Estado que poco a poco van siendo acogidas, así como han definido un tipo de organización (la comarca o circunscripción territorial) que guarda mayor relación con su tradición histórico-cultural. En el transcurso de este proceso han legalizado la tenencia de la tierra a nivel comunal, así como constituido legalmente organizaciones de base (comunidades, centros afroecuatorianos, etc.) que se han unido para conformar las organizaciones de segundo grado (OSG) (Minda, 2002: 111).

Es claro entonces que este proceso generó formas de cohesión no solo de tipo identitario, sino también organizacional para los moradores de ese sector de la costa pacífica ecuatoriana. Dos organizaciones no gubernamentales lideraron este proceso de titulación de tierras: CARE, mediante el Proyecto Subir, y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Dichas instituciones capacitaron a comuneros y comuneras que participaron en los trabajos previos de delimitación de las comunas antes de la titulación legal de los territorios. La existencia de conflictos entre comunas es uno de los elementos utilizados para priorizar los trabajos de delimitación y titulación de territorios (José Freire, entrevista, 2012).

Sin embargo, actualmente los territorios comunitarios enfrentan varias amenazas que han afectado la propiedad y uso de las tierras entregadas por parte del Estado a las comunidades y asociaciones de afroecuatorianos en el norte de Esmeraldas.

Además el informe de Acnur-FEPP (2012) es categórico en afirmar que “las presiones que sufren las comunidades indígenas y afroesmeraldeñas son propias del tipo de economía capitalista que impera en la zona” (*Ibid.*). Es decir:

“la legalización de las tierras como de posesión ancestral no ha impedido el que éstas sean objeto de presión para su venta, invasión, etc. Las comunidades del pueblo afroesmeraldeño han vendido 29 910,18, producto de amenazas a dirigentes, presiones de los comuneros a los cabildos, configurando así la figura del despojo. De estos actos es corresponsable el Estado, ya sea por acción omisión, ya que de acuerdo con el marco jurídico nacional y los convenios internacionales, está obligado a proteger las tierras de las nacionalidades y pueblos indígenas, del pueblo afro ecuatoriano y montubio. Todas las transacciones de compra-venta carecen de validez jurídica, ya que violan numerales 4, 5 y 11 del artículo 57 de la Constitución de la República vigente, el artículo 36 de la ley de desarrollo agrario y los convenios Internacionales. Las presiones a los territorios de las nacionalidades indígenas y del pueblo afroesmeraldeño son propias del tipo de economía de capitalismo extractivista que practica en la zona” (Acnur-FEPP, 2012: 1 ).

¿Cómo ocurre la pérdida de los territorios? ¿Cuáles son los mecanismos exactos? Al respecto, Lapierre (2010) realiza la siguiente síntesis:

El principal mecanismo de traspaso de tierras ha sido la cooptación de dirigentes locales para traspasos no legales e intermedios. Mediante la asociación entre empresas comercializadoras y los dirigentes, de la venta ilegal de tierras y, sobre todo, de la promoción y legitimación de la actividad al interior de la comunidad, los dirigentes han sido el mecanismo clave de expansión de las madereras, pero también de las palmicultoras y mineras.

La actividad maderera también ha contribuido al proceso de fragmentación de las comunas y comunidades desde diversos ámbitos. Desde el punto de vista de la propiedad, la simple cesión de territorios de comunidades a empresas madereras ha recortado los límites originales. Desde el punto de vista ambiental, la deforestación ha deteriorado la calidad de los servicios ambientales, dejando a las comunidades a merced de cambios en la abundancia alimenticia de los ecosistemas y al aumento de riesgos asociados a la deforestación de cuencas. Además, el deterioro continuo de los suelos por la extracción termina por agotarlos, lo que favorece la posterior venta. Finalmente, desde el punto de vista cultural, la tala y el posterior cambio de significados del bosque profundiza un progresivo desarraigo de la tierra a favor de expectativas vinculadas a la vida urbana, construyendo, desde hace décadas, una emigración estructural (Lapierre, 2012: 9).

La presión sobre los territorios ocupados por afroecuatorianos no es solamente actual. El Rapaport Center indica que con la ley de reforma agraria muchos territorios fueron catalogados como tierras baldías y entregados a colonos provenientes de varias partes del país, principalmente de la provincia de Manabí (Rapaport Center, 2009: 14-15).

Con los años, la presión sobre los territorios en el norte de Esmeraldas ha ido en aumento. La explotación maderera, que comenzó a inicios de 1950, instauró prácticas laborales precarias que violentaron los derechos de los afroecuatorianos. La presión sobre los recursos forestales de la provincia de Esmeraldas que ejercieron las empresas madereras originó un proceso de sobreexplotación del recurso forestal y la destrucción de los bosques naturales. Para la década de 1990, aproximadamente el 90% de los bosques había sido intervenidos (Rapaport Center, 2009: 29-30).

La deforestación y pérdida de los ecosistemas vegetales a causa de la explotación forestal es una actividad pionera que se encuentra encadenada a otras actividades agrícolas y pastoriles. Una vez talados los bosques, las actividades ganaderas y pastoriles se posicionan como una alternativa para hacer “producir” los terrenos, posteriormente el avance de actividades agroindustriales, como las plantaciones de banano y palma aprovechan la inversión en infraestructura para

el establecimiento de grandes extensiones de monocultivos perennes. En otras palabras, la presión sobre los territorios que se encuentran cercanos a vías de acceso es mayor que aquellos territorios alejados de centros poblados, infraestructura vial, puertos u otras estructuras de comunicación.

En la actualidad la presión sobre los territorios comunales se mantiene. Estos espacios han sido testigos del proceso de “avance” del capital agroindustrial (cultivo de palma, camaróneras) sobre sus territorios. Este proceso de apropiación no solo responde a los intereses económicos de sólidos e históricos grupos económicos que existen en el país, sino que también se encuentra insertado en el modelo que el capitalismo moderno global ha venido desarrollando en aquellas zonas donde se encuentran concentradas muchas de las riquezas naturales convertidas en mercancías que generan alta rentabilidad; en este tenor García y Walsh (2009) afirman que:

[...] en la región hay el sentimiento generalizado, de que tanto el norte de Esmeraldas como el sur de Colombia –siendo como son territorios históricos de las comunidades negras del Pacífico– son parte de los nuevos acomodados geopolíticos que vive la región, entonces las comunidades descubren que los Estados son parte de un gran plan para usar estos territorios para esos acomodados geopolíticos. Sembrar palma, entregarlos a las mineras, es solo parte de las estrategias de ese gran plan (García y Walsh, 2009: 355).

Como consecuencia, el territorio comunal se encuentra fraccionado y en el peor de los casos ha sido entregado por diferentes vías a empresas y personas ajenas a las comunidades. Estos procesos de desterritorialización afectan a la vida comunitaria de diversas formas: la migración hacia otras ciudades, la dependencia alimentaria, la generación de conflictos internos, etc., son algunos de los efectos señalados por algunos estudios realizados en la zona (Rapaport Center, 2009; Mideros, 2010).

Es importante señalar que dentro del estado actual de los territorios en la zona de estudio se presenta un creciente problema de seguridad. En la frontera norte existe una importante presencia de grupos irregulares asociados al narcotráfico que incluso se han esparcido por los territorios comunitarios, incrementando los niveles de violencia (Rapaport Center, 2009: 34).

La preocupación por los problemas que afrontan las comunas afroecuatorianas y varias denuncias por la violación a sus derechos se encuentran recopiladas en un documento elaborado por la fundación Altrópico en 2009. Dicho documento evidencia el impacto de las plantaciones de palma sobre los territorios comunales, así también como la situación de indefensión en la que se encuentran debido

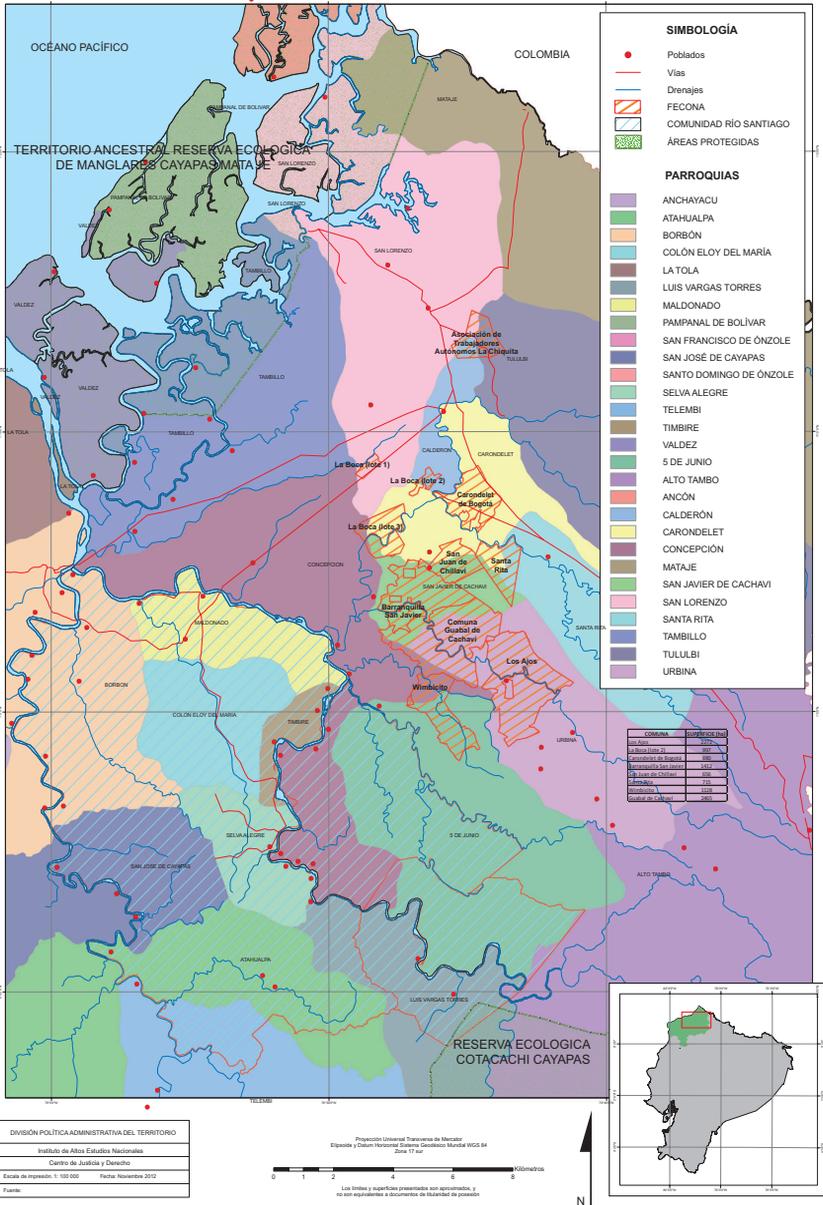
a la falta de preocupación de las autoridades para hacer respetar sus derechos individuales y colectivos (Altrópico, 2009).

### **3.3. Contexto**

Con la validación y análisis de la información obtenida se derivaron y comprobaron algunas premisas establecidas en relación con los procesos que afectan los territorios en el norte de la provincia de Esmeraldas.

Las comunas que se encuentran localizadas en la zona de estudio y que son parte de la investigación son: Los Ajos, La Boca, Carondelet de Bogotá, Barranquilla San Javier, San Francisco, San Juan de Chillaquí, Santa Rita, Wimbitico, Guabal de Cachaví, que pertenecen al palenque Fecona, organización de segundo grado afiliada a la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE) (ver mapa 3).

Mapa 3  
División política del territorio del cantón San Lorenzo y los territorios colectivos de Fecona



El proceso de legalización y titulación de los territorios a las comunidades señaladas es descrito por el informe Acnur-FEPP (2012), que, con base en la revisión de los documentos de adjudicación existentes en las oficinas del registrador de la propiedad de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro, indica el número de hectáreas entregadas a las comunas por parte del Estado (ver tabla 8).

Tabla 8  
Número de hectáreas entregadas por comuna

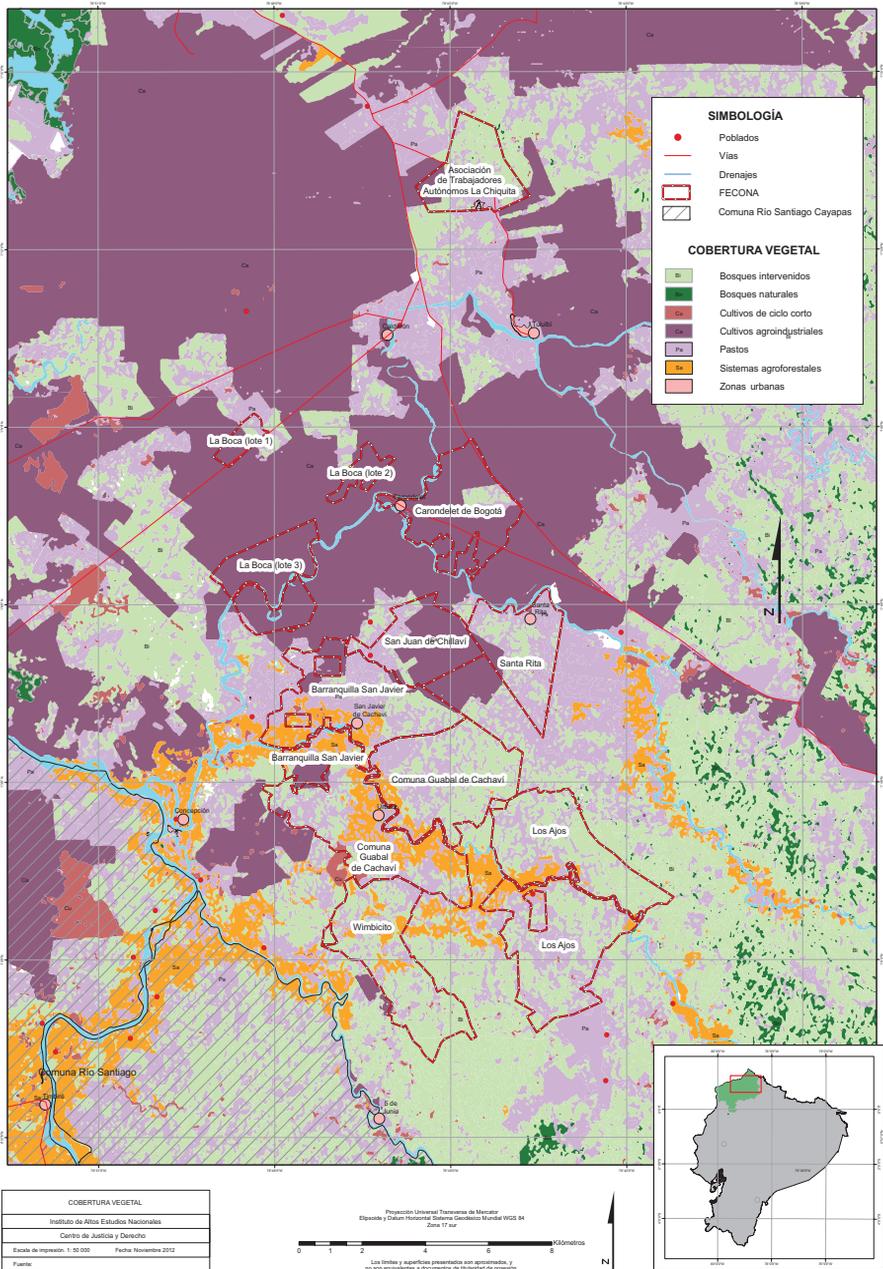
Comuna	Superficie (ha)
Los Ajos	2415,00
La Boca	991,40
Carondelet de Bogotá	819,80
Barranquilla San Javier	1430,80
San Francisco	2690,40
San Juan de Chillaví	-----
Santa Rita	1004,80
Wimbicito	1175,62
Guabal de Cachaví	2508,00

Fuente: Acnur-FEPP, 2012.

Con la revisión y validación de la información cartográfica se pudo observar el proceso de pérdida de la vegetación natural y el cambio de uso del suelo. Prácticamente, los bosques naturales se encuentran solo en las reservas y áreas protegidas establecidas por el Estado.

Los territorios comunitarios poseen bosques intervenidos que se encuentran amenazados por el avance de los pastizales y de cultivos agroindustriales. Se trata de un proceso de pérdida de territorio ocasionado por un proceso de venta de tierras hacia actores externos a las comunas. Minda (2012) evidencia diversas formas y mecanismos de presión institucional y particular para la venta de las tierras comunitarias. Este investigador, mediante la comparación de los títulos de adjudicación entregados por el Estado a las comunas y los registros de venta inscritos en las oficinas del registrador de la propiedad en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro, demuestra la disminución de los territorios comunales en relación a su cobertura vegetal (ver mapa 4).

Mapa 4  
 Cobertura vegetal del territorio de Fecona

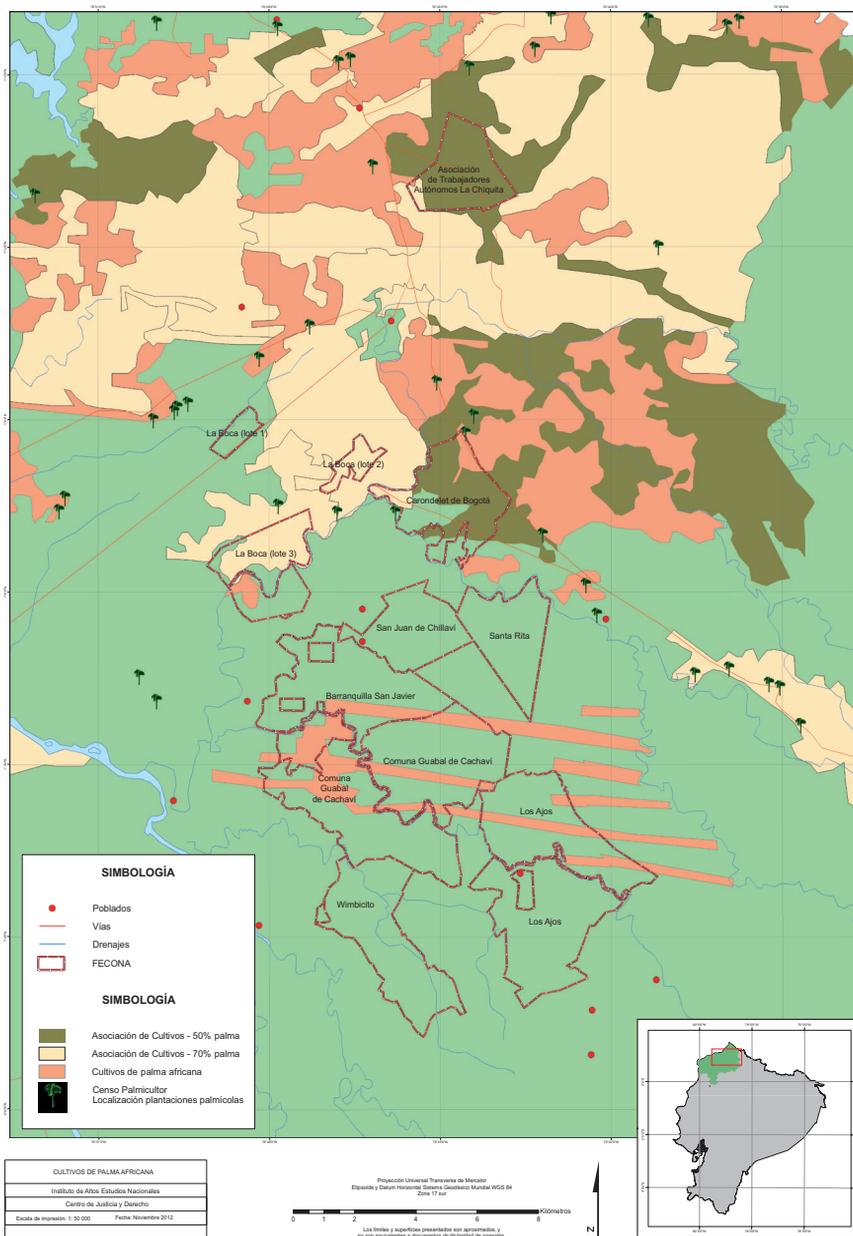


Elaboración: Fabricio Astudillo/IAEN 2013.

La cartografía proporcionada por el gobierno autónomo descentralizado de la provincia de Esmeraldas confirma los datos presentados

por Minda, pues de algunos de los territorios comunales se puede observar que la superficie está siendo utilizada para cultivos agroindustriales, entre los que se encuentra la palma africana (ver mapa 5).

Mapa 5  
Cultivos de palma africana



La validación de la información recopilada en los mapas se realizó mediante la comparación entre los resultados presentados por Minda (2012) en su estudio sobre los territorios ancestrales y los valores calculados de la superficie para los territorios comunales. Dicha comparación demostró que la información cartográfica correspondiente a los territorios colectivos y comunales se encuentra dentro de parámetros válidos para el presente estudio. La comparación de la superficie de las comunas se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 9  
Superficie del territorio de las comunas de Fecona

Comuna	Superficie (ha)	
	Pablo Minda (2012)	Información cartográfica
Los Ajos	2415,00	2272,5
La Boca	991,40	996,8
Carondelet de Bogotá	819,80	880,2
Barranquilla San Javier	1430,80	1411,8
San Francisco de Bogotá	2690,40	-----
San Juan de Chillaví	-----	655,6
Santa Rita	1004,80	715,1
Wimbicito	1175,62	1127,9
Guabal de Cachaví	2508,00	2466,4
La Chiquita	365,4	634,6
Chillaví del Agua		-----
Lucha y Progreso	1566,9	-----

Fuente: Acur- FEPP, 2012<sup>3</sup> y Cobertura de territorios colectivos y comunales.

De la validación realizada se observa que no todos los territorios colectivos y comunales se encuentran cartografiados, pues las comunas de San Francisco, Lucha y Progreso, y Chillaví del Agua no forman parte de la base datos obtenidos. Por su parte, San Juan de Chillaví se encuentra en otra categoría legal diferente a la de comuna. Estas tierras colectivas pertenecen a la Asociación de San Juan de Chillaví; sin embargo, por su ubicación fue tomada en cuenta ya que se presenta como un territorio vecino a las comunas de Santa Rita y Barranquilla de San Javier.

3 El informe Acur-FEPP presenta las superficies de las comunas basado en un estudio de las escrituras de las comunas que reposan en las oficinas del Registrador de la Propiedad de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro, de la provincia de Esmeraldas.

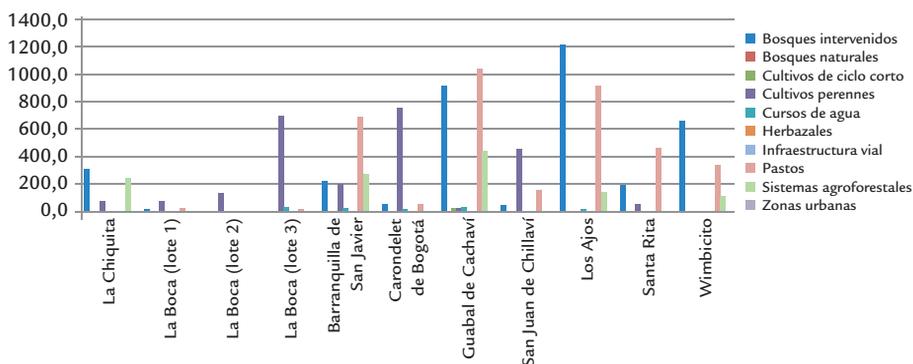
De la comparación entre las distintas fuentes de información se puede observar una diferencia entre los valores de las superficies para cada una de las comunidades. En la mayoría de los casos esta diferencia se encuentra dentro del margen de error y se presenta de manera natural debido a que no siempre los datos, valores y linderos presentados en las escrituras concuerdan con la realidad de los territorios. Para el cálculo exacto de las superficies se necesita un levantamiento planimétrico a detalle de los territorios colectivos. Por otro lado, existe un margen de error natural en los procesos de levantamiento de información en campo y en la georreferenciación de los territorios colectivos. Sin embargo, como se mencionó, el margen de error es aceptable para este estudio debido que este es aproximativo y pretende demostrar las amenazas a los territorios y formas de apropiación por parte de las comunas, mas no el límite y linderos exactos de las comunas.

Es importante resaltar que no todas las comunas se encuentran dentro del margen de error aceptado para el estudio. Entre las fuentes de información de las comunas de Santa Rita y La Chiquita se encontró una diferencia aproximada de 300 hectáreas en las superficies de los territorios comunitarios. Por este motivo la información debe ser validada con las comunas y, si es posible, con un trabajo de campo posterior.

Mediante la metodología de álgebra de mapas se cruzó la información temática correspondiente a los tipos de cobertura del suelo dentro de los límites de las comunas de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro. Los resultados se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 8

Tipos de cobertura del suelo en cada una de las comunidades de Fecona



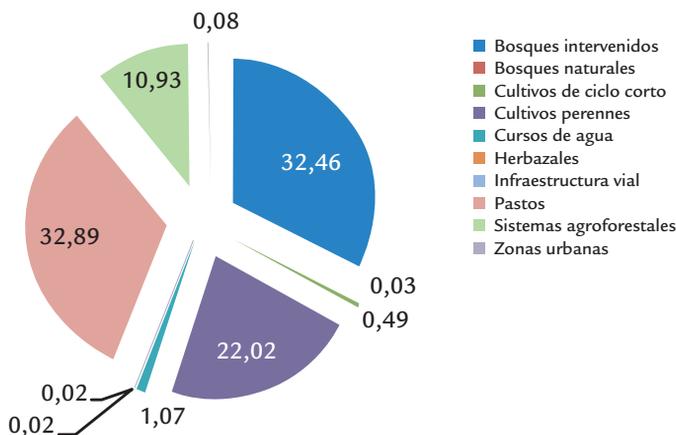
Fuente: Información cartográfica Geoplades-GAD de Esmeraldas. Cobertura del suelo de la provincia, 2010.

En el gráfico 8 se pueden observar los tipos de cobertura que predominan en cada una de las comunas presentadas. Si bien la diferencia entre las superficies totales de las comunas determina la altura de las barras, lo importante de este gráfico es que permite ver el valor que tiene cada tipo de cobertura del suelo dentro del territorio de cada comuna.

Así, resaltan los cultivos perennes en La Boca (lote 3), Carondelet de Bogotá y San Juan de Chillaví, mientras que los bosques intervenidos cubren importantes áreas de las comunas La Chiquita, Guabal de Cachaví, Los Ajos y Wimbicito. Los pastos también representan importantes áreas en las comunas de Barranquilla de San Javier, Guabal de Cachaví, Los Ajos, Santa Rita y Wimbicito. Se observa que los bosques naturales no poseen áreas representativas en ninguna de los territorios colectivos expuestos.

El gráfico 9 muestra en porcentajes, los tipos de cobertura de uso más predominantes dentro del palenque Fecona; se observa que los pastos, bosques intervenidos, cultivos perennes y los cultivos de ciclo corto cubren más del 90% de los territorios colectivos estudiados.

Gráfico 9  
Porcentajes de cobertura de los bosques colectivos de Fecona



Fuente: Información cartográfica Geoplades-GAD de Esmeraldas. Cobertura del suelo de la provincia, 2010.

A manera de conclusión sobre el análisis cartográfico de los territorios ancestrales de las comunas afroecuatorianas de Fecona se puede inferir los siguientes aspectos (ver tabla 10):

- No se pudo obtener la información cartográfica de todos los territorios comunitarios y colectivos de la zona de estudio, pues las organizaciones (CARE, FEPP, Ecolex, Jatunsacha, entre

otras) que levantaron y generaron esta información lo hicieron basadas en una lógica diferente a la de este estudio. Los conflictos territoriales, la fortaleza organizacional de las comunas y su ámbito de participación fueron factores que determinaron la generación de la información cartográfica presente.

- Es necesario validar la información obtenida de Minda (2012), así como los territorios colectivos y comunales con las escrituras entregadas a las comunas por parte del INDA. Es importante recabar información del INDA al respecto de las comunas estudiadas.
- Tanto el mapa de cobertura vegetal como el de palma son basados en fuentes secundarias. No se obtuvo información sobre los parámetros utilizados para realizar las clasificaciones y tipologías de cobertura y uso del suelo. En consecuencia, podría haber conflictos entre los presentados en los mapas y los tipos de cobertura reales o percibidos por los comuneros y comuneras.
- En el mapa de cobertura vegetal se puede distinguir el patrón de distribución de los diferentes tipos cobertura y uso del suelo dentro de los territorios colectivos estudiados. Resalta la ubicación de los cultivos perennes (entre los que se encuentra la palma africana) dentro de las zonas de influencia de las carreteras y vías principales. Se establece una correlación entre la infraestructura básica como vías de acceso grandes y los cultivos agroindustriales. En conclusión, los territorios ubicados más próximos a vías de comunicación intercantonales presentan una mayor amenaza a ser ocupados por usos no tradicionales.
- En contraposición, los territorios que no poseen vías importantes de comunicación terrestre permanentes (de primer o segundo orden) tienen una mayor superficie de bosques intervenidos y de pastos; es decir, utilizan de diferente manera sus territorios, los cuales no son tan apetecidos por el capital agroindustrial, disminuyendo las amenazas externas hacia estos.
- Se observa también que los cultivos de ciclo corto se concentran en los márgenes de los ríos de aquellos territorios colectivos que no cuentan con vías de comunicación terrestre importantes o asfaltadas. Una posible explicación es el uso de las vías fluviales para el intercambio y transporte de los productos de ciclo corto cosechados y los sedimentos que arrastra el río en sus vegas y que la fertiliza.

Tabla 10  
Especificación de las condiciones de los territorios colectivos de Fecona por hectáreas de tierra

Comuna	Bosques intervenidos	Bosques naturales	Cultivos de ciclo corto	Cultivos perennes	Cursos de agua	Herbazales	Infraestructura vial	Pastos	Sistemas agroforestales	Zonas urbanas	Total de hectáreas
La Chiquita	306,0	0,9	2,0	73,0	0,0	0,2	0,2	0,0	243,9	8,5	634,6
La Boca (lote 1)	16,2	0,0	0,7	75,6	0,0	0,0	0,0	27,1	0,0	0,0	119,6
La Boca (lote 2)	1,64	0,0	0,0	132,77	0,0	0,0	0,0	0,20	0,00	0,0	134,6
La Boca (lote 3)	3,5	0,0	0,0	691,2	34,8	0,0	0,0	13,1	0,0	0,0	742,6
Barranquilla de San Javier	224,7	0,0	8,0	199,7	23,6	1,1	0,4	679,3	275,1	0,0	1411,8
Carondelet de Bogotá	58,9	0,0	1,6	750,0	11,5	0,0	1,1	57,1	0,0	0,0	880,2
Guabal de Cachaví	910,0	0,0	25,6	25,8	29,2	0,5	0,9	1030,8	443,5	0,0	2466,4
San Juan de Chillaví	49,4	0,0	0,5	450,5	0,0	0,0	0,0	155,3	0,0	0,0	655,6
Los Ajos	1198,1	2,6	3,7	0,0	17,5	0,1	0,0	908,4	142,2	0,0	2272,5
Santa Rita	193,3	0,0	4,6	55,6	2,4	0,0	0,0	459,2	0,0	0,0	715,1
Wimbicito	661,0	0,0	7,8	3,3	0,0	0,0	0,0	340,1	115,8	0,0	1128,0
Total	3622,7	3,5	54,4	2457,4	119,0	1,8	2,6	3670,6	1220,5	8,5	11 161,1

Fuente: Información cartográfica Geoplades-CAD de Esmeraldas. Cobertura del suelo de la provincia, 2010.

### **3.4. Vigilando el racismo: la mirada de las organizaciones sociales afroecuatorianas sobre el derecho al territorio**

La percepción es un proceso cognitivo por medio del cual se genera una idea o concepción de algo. La percepción territorial es un proceso que inicialmente comienza con una experiencia sensorial, pues por medio de los sentidos se crea individualmente una imagen del mundo. Sin embargo, cuando se trata de la percepción que una cultura o pueblo crea del territorio, intervienen otros elementos que complejizan el entendimiento que se crea de ambiente o territorio. Por lo tanto, la percepción territorial desde el punto de vista de este estudio es el proceso mediante el cual las personas generan diferentes ideas o significados del ambiente o territorio mediante sus propias experiencias, pero, sobre todo, mediante la reinterpretación de los significados heredados por las generaciones anteriores. La importancia de los significados que se le puede dar al territorio radica en que estos son la base conceptual por medio de la cual las personas interactúan entre sí y con el ambiente, es decir, se crean prácticas culturales asociadas al uso del territorio, lo que en otras palabras se denomina apropiación del territorio.

El proceso de percepción del territorio adquiere relevancia en la zona de estudio debido a las condiciones ambientales en las que la vida de los pueblos afroecuatorianos del norte de Esmeraldas se desarrolla. Las áreas rurales donde se asientan las comunas y comunidades afroecuatorianas han sido ocupadas ancestralmente, lo que ha permitido que, a través del tiempo, el significado e imaginarios del territorio sean alimentados constantemente por cada generación, complejizando la idea de territorio o ambiente dentro de un sistema de conceptos particulares, que han producido una forma singular de entender el mundo y de relacionarse con él.

A continuación se exponen algunas de las ideas, significados y percepciones que forman parte del sistema conceptual del territorio y sus problemáticas para las comunidades afroecuatorianas de la zona de estudio. Existen limitaciones relacionadas con la información sobre las comunas afroecuatorianas y la poca producción científica respecto de la percepción territorial de las comunidades, pueblos y nacionales indígenas, negros y montubios del país. Sin embargo, se ha realizado un esfuerzo para recopilar información que dé cuenta de los procesos de percepción territorial por parte de los comuneros afroecuatorianos. El levantamiento de información se realizó por medio de entrevistas e investigación bibliográfica. La información de primera mano se obtuvo en el segundo taller de trabajo con los comuneros realizado el 13 de octubre de 2012 en la comuna Santa Rita,

con la presencia de los presidentes de las comunas. Las preguntas de investigación realizadas a los comuneros fueron las siguientes:

- Explique cómo en la comuna se ha perdido el territorio.
- ¿Qué problemas actualmente tiene la comuna respecto al territorio?
- ¿Qué políticas de gobierno se están aplicando actualmente para el fomento del desarrollo productivo de las comunas?
- ¿Qué piensa sobre la organización de base? ¿Cómo debería ser la dinámica organizativa?

En la relación entre el territorio y los pueblos afroecuatorianos del norte de Esmeraldas se puede identificar dos momentos clave para la construcción de la percepción territorial de estos pueblos. El primer momento es un período largo de ocupación y adaptación a los territorios por parte de las comunidades negras. Desde su llegada a estos territorios hasta la construcción e inauguración del ferrocarril, que trajo la presencia de actores externos a las comunas, el pueblo negro construyó una percepción del territorio. Al respecto Ordóñez (2001) afirma:

La existencia de los palenques fue clave. Estos fueron reductos en los que se refugiaron cuando sus relaciones con la sociedad de los conquistadores (y más tarde con los mestizos) se deterioraban, y dentro de ellos cultivaron sus propias formas de producción y cultura. La ausencia de vías que conectaran la región del Pacífico Norte con el resto del país constituyó una razón para determinar su aislamiento. Por eso mismo, la construcción de carreteras marcó una nueva etapa en la relación entre las poblaciones (Ordóñez, 2001: 5).

En este lapso se generan procesos de territorialización mediante la apropiación de los espacios y la adaptación al entorno por medio del surgimiento de conocimiento y saberes. Estos permitían además la subsistencia de la vida y el crecimiento de la población y de los territorios ocupados. Durante este período el territorio se convierte en la forma de vida de las personas, pues la relación con el ambiente va mucho más allá del utilitarismo; los pueblos afrodescendientes se funden en uno solo con el territorio, es decir, las culturas son el territorio y los territorios son las culturas mediante una construcción conjunta en la que el ambiente determina los saberes y conocimientos para la vida de estos pueblos y estos transforman el ambiente para su beneficio.

Juan García (2009) indica que este proceso es el nacimiento de la dimensión ancestral de las comunas afrodescendientes del norte de Esmeraldas. Se construyen mitos y tradiciones con seres intangibles

de origen africano que cumplen la función de regular el aprovechamiento, ordenación de los espacios y los recursos del territorio. Se generan conocimientos sobre el uso de las especies de flora y fauna que son transmitidos a las futuras generaciones mediante el lenguaje, prácticas y símbolos. Se construye una filosofía propia del pueblo, convirtiéndolo en una población que se ha ganado el derecho de ancestralidad (García, 2009: 351).

Así, la percepción del territorio involucraba elementos subjetivos relacionados con la reciprocidad hacia el ambiente, así como la otorgación de sacralidad a los espacios como parte de la construcción cultural propia de las comunidades. Las prácticas de uso, aprovechamiento y apropiación del territorio respondían a la necesidad de mantener los ecosistemas de los cuales las personas dependían para su subsistencia.

Efectivamente, durante un largo período histórico las comunidades afroecuatorianas del norte de Esmeraldas permanecieron en la periferia de las políticas estatales<sup>4</sup> e invisibles para las lógicas del crecimiento, desarrollo y reproducción del capital. Las actividades propias de las comunidades se basaban principalmente en procesos identitarios endógenos.

La llegada del ferrocarril Ibarra-San Lorenzo en 1957 marcó un quiebre importante para las culturas afroecuatorianas del norte de la provincia. Esta obra de infraestructura concretizó el deseo de las provincias de la sierra de acceder a un puerto marítimo.

En 1957 el ferrocarril Ibarra-San Lorenzo fue concluido y produjo una inmigración masiva a la zona que determinaría los cambios socioculturales de la región. Con la transferencia de la Junta Autónoma del Ferrocarril a la ciudad de San Lorenzo en 1952, esta pasa a ser la entidad que deberá regir la suerte de la región. Se convierte en propietaria de una franja de 20 km de ancho a los lados de las rieles del ferrocarril, lo que daría inicio al problema de la tenencia de la tierra para los pobladores aborígenes de la región (Ordóñez, 2001: 11).

A partir de la llegada del ferrocarril la migración hacia la provincia de Esmeraldas incrementó. Comenzó con los colonos mestizos, seguidos de las empresas madereras, camaroneras, palmicultoras y mineras; todos han llegado en busca de los recursos de la zona. Sin

---

4 Ordóñez (2001) indica que los pueblos afrodescendientes del norte de Esmeraldas poseían “un gran poder de negociación tanto frente a los indígenas (con quienes se entablaron relaciones interétnicas y se produjo un alto mestizaje), como con la sociedad española y criolla, de quienes se obtuvo etapas de tregua, en las que la independencia de las sociedades zambas era respetada”.

embargo, las lógicas y percepción hacia el territorio distan mucho de las construidas endógenamente por los pueblos afrodescendientes. La imagen romántica del ambiente y del territorio que tenían los pueblos afroecuatorianos e indígenas es transformada rápidamente y sustituida por otra en la que el territorio es parte de la herencia dejada por los abuelos y que se encuentra en peligro.

La herencia ancestral que queda se confronta en el cotidiano con la influencia y amenazas del proyecto modernista; esto lo reconocen los dirigentes que enfrentan así el reto de mantener unida las comunas, de resistir a las presiones y conformar un frente de lucha de su identidad y cultura.

Dentro de este marco, la ley de reforma agraria y de colonización desencadena el proceso más agresivo de pérdida del territorio por parte de las comunas y comunidades negras en la zona. Los territorios de ocupación ancestral de los pueblos afroecuatorianos e indígenas son considerados por el Estado y el capital colonizador como tierras “baldías”.

Con nuevos actores sobre el territorio, los pueblos afroecuatorianos se vieron forzados a negociar los territorios de ocupación ancestral. El espacio territorial que no tenía límites sino los impuestos por el propio ambiente y por las comunas comienza a ser apropiado por otros actores. Este proceso, que continúa y se vive en el presente, ha producido cambios culturales profundos y, por consiguiente, cambios en la percepción del territorio. A continuación se presenta un intento de reconstruir la percepción actual de los palenques afrodescendientes hacia el territorio, utilizando la memoria oral de comuneros entrevistados, quienes cuentan la situación actual de sus territorios.

Al igual que la vida comunitaria, la apropiación y percepción del territorio está llena de contradicciones y discontinuidades. Los cambios generados por la espoliación de los territorios ancestrales en manos de las empresas madereras, camaroneras, mineras y palmicultoras acrecientan esas discontinuidades y contradicción. Conviven en las comunas la herencia de la filosofía ancestral y la nueva filosofía introducida por el proyecto modernista, provocando conflictos internos y externos en su interior.

De las entrevistas y exposiciones realizadas por los dirigentes y comuneros se concluye que el territorio, antes abundante y lleno de vida, ahora está limitado y amenazado. La percepción de pérdida del territorio es generalizada y, a la vez, se genera una pérdida de la cultura. Se escucha continuamente en los discursos el reclamo a la

agresión ambiental de la que son víctimas; los dirigentes Jorge Jalil Caicedo y Carlos Castro hablan de la contaminación de los ríos. Con su protesta es posible imaginar el impacto sobre la percepción del territorio que tiene la contaminación del sistema hídrico, el mismo que para las comunas es fuente de alimento, vía de comunicación y espacios de socialización.

El sentimiento de indefensión de los comuneros sobre su territorio y cultura está presente en la mayoría de las exposiciones, tanto de dirigentes como comuneros. Durante el taller de trabajo se relató oralmente cómo han sido víctimas del engaño, del soborno, de la presión y la violencia por parte de actores, en su mayoría representantes del capital y del Estado, para ceder los derechos sobre los territorios.

Con estas percepciones de amenaza a sus territorios y cultura, de olvido y abuso por parte del Estado e indefensión ante el capital y la violencia, se podría inferir un sentimiento de derrota, donde el territorio ancestral ya no presenta las condiciones para una vida tranquila, adecuada, menos para una vida donde los imaginarios de desarrollo de la sociedad moderna están penetrando las filosofías de los comuneros, creando expectativas de acumulación que difícilmente pueden ser cubiertas.

Sin embargo, de este escenario pesimista la percepción hacia el territorio es positiva, genera un sentimiento de resistencia y lucha por mantener y recuperar el control del espacio que aunque reducido al mínimo por los procesos de titulación de tierras privadas, es todavía propio. Ahora la reivindicación de sus derechos colectivos, entre ellos a la gobernanza del territorio que habitan, es crucial para mantener su cultura como una identidad que se ha construido ancestralmente desde varios siglos atrás.

Los conflictos entre los comuneros que perciben al territorio como parte de su identidad y los comuneros que por el miedo y las amenazas prefieren ceder ante las presiones externas, está en el centro de la vida de las comunas.

En este sentido el territorio sigue siendo un elemento central para el pueblo afroecuatoriano. En la actualidad, la reivindicación del derecho sobre el territorio genera un proceso de consolidación de las organizaciones comunitarias. Es uno de los elementos vigentes en el discurso de resistencia de su cultura en el norte de Esmeraldas, el territorio sigue estando tácita y simbólicamente presente en el imaginario de los comuneros, quienes han cedido sus derechos o luchan por mantenerlos.

### 3.4.1. Testimonio: la problemática desde adentro

Eliseo Lastra es el presidente de la Fecona y los líderes de la organización dan un testimonio de lo que está pasando dentro del territorio en el norte de Esmeraldas, específicamente en el cantón San Lorenzo, en las comunidades que aglutina la federación:

#### *La llegada del ferrocarril, primera causa de la pérdida del territorio ancestral*

Nosotros, en nuestro territorio, tenemos varias situaciones diferentes, a pesar de que somos un mismo territorio. Lo primero tiene que ver con las comunidades negras que estaban a lo largo del ferrocarril. Ellas fueron las primeras que sufrieron la pérdida de ese territorio. La pregunta es: ¿por qué se perdió dicho territorio? Con la llegada del ferrocarril Ibarra-San Lorenzo la primera comunidad que comenzó a perder su territorio fue La Boca [...]. Con la llegada del ferrocarril comienzan a llegar los colonos y llegando los colonos comenzaron a tomar los territorios de La Boca. Estos colonos venían de todo el país, pero más llegaron los manabas, lojanos, de Imbabura y de Carchi. Otra comunidad afectada con la llegada de los primeros colonos fue San Javier de Cachaví y Urbina, todas en el margen de lo que era la vía férrea.

En cambio, [en] las comunidades que estábamos a lo largo del río Bogotá, era más difícil que los colonos llegaran a insertarse. Estas comunidades eran Carondelet, Santa Rita, San Francisco y arriba lo que era el Valle de la Virgen. Igualmente sucedió con las comunidades que quedaban en el río Tululbí: Calderón, Ricaurte y la Ceiba, donde estaban ubicados los hermanos chachis. ¿Qué quiere decir eso? En el mapa que nos presentaba aquí John Antón, es correcto que salga que la comunidad de La Boca es una de las comunidades que perdió su territorio. Y la respuesta es que porque fue la primera en ser afectada por la llegada de los colonos que trajo el ferrocarril. Por eso, igualmente, San Javier sale ya sin bosque natural, igual Urbina también sale sin bosque natural porque todo ese bosque se lo explotó en primera instancia. Entonces una vez que llegaron los colonos, se apoderaron de ese territorio.

#### *La llegada de las madereras y las palmicultoras, segunda causa de la pérdida del territorio*

Después comienzan a llegar las empresas madereras. Buscando este recurso natural que había en todas las comunidades mencionadas, comenzaron a despojar a los propios nativos que éramos de ese territorio. Una vez que las empresas madereras ya llegaron y explotaron ese recurso natural, deforestan y dejan todo listo para que lleguen los

palmicultores. Fue desde 1999 en que se aposentan los palmicultores y empezaron a comprar territorio. Pero ese territorio, al menos hablo de la comunidad de La Boca, ya no le compran a los nativos de La Boca sino que les compran ese territorio a los colonos que llegaron y cogieron ese territorio, se posesionaron en ese territorio. Estos colonos llegaron y nos decían que venían con la intención de hacer trabajo, pero fue todo al contrario, pues lo que hicieron fue posesionarse en el territorio para después poderlo vender, vendieron la madera, después vendieron el territorio, entonces comenzamos nosotros a ir perdiendo territorio.

### ***La organización para recuperar la pérdida del territorio: las comunas***

Nosotros comenzamos a organizarnos desde 1994 bajo la forma de comunas. En 1998 creamos las primeras comunas. Antes estaban ya creadas las comunas de San Francisco y Santa Rita, las cuales ya tenían un territorio colectivo que fue entregado en el Gobierno del doctor Rodrigo Borja. A la salida de este Presidente se entregan los primeros territorios comuneros. En 1992 se le entrega un territorio en propiedad colectiva a Santa Rita y a San Francisco, pero todavía ellos no se habían convertido jurídicamente en comuna, solamente se le entregó un territorio nada más. Pero ese territorio se entregó legalmente por medio de sus escrituras, con la venia del empresario Miguel López. Él es quien hace toda la gestión desde Quito, incluso solamente con mediciones aéreas, vinieron ahí y le entregan esas escrituras a esas dos comunidades, que después entramos en conflicto entre San Francisco y Los Ajos, porque después ya los límites no coincidían, porque después Los Ajos comenzó a medir en el terreno, mientras que en San Francisco midieron aéreamente y después entramos en conflicto por ahí.

### ***La desmembración inconstitucional del territorio***

En 1998 ya comenzamos a crear las comunas legalmente constituidas. Se crean las comunas de La Boca, Los Ajos, Carondelet, San Javier de Cachaví, Urbina e Wimbicito, pero antes de eso también se había creado la comuna Río Bogotá, que queda en Chacaví del Agua. Una vez que ya teníamos el territorio colectivo, viene un proceso de pérdida legal del mismo. Como siempre, en las instituciones públicas hay funcionarios de toda índole y pese a que la Constitución de 1998 prohibía que los territorios colectivos podían desmembrarse, que no eran vendibles, y peor hipotecar, pero como habían de esos funcionarios mañosos, corruptos, empezaron a desmembrar a ciertas comunas. Y más que desmembrar comenzaron a cercenarlas. Primero fue la comuna de La Boca, luego la comuna de Carondelet, comuna

de San Javier de Cachaví, la comuna de Urbina y la de Wimbicito. En parte las fueron cercenando para darle escrituras públicas a los palmicultores.

Muchas personas piensan que las comunidades vendieron sus territorios por interesados en el dinero, o porque son vagos, o no quisieron trabajar la tierra. Pero nosotros nos preguntamos, de tantos años esos territorios allá abandonados y el Estado no puso énfasis a poner a producir a esos territorios y poder darle trabajo a su propia gente.

Luego, con la presión económica, llegan los grupos de poder, tientan a las comunidades con tecnologías, con cosas de vanidad: muebles, televisor, nevera. Nuestros hermanos sin recurso, sin trabajo, de pronto viene una oferta de un palmicultor: “Véndame 10, 20 hectáreas de tierra”, frente a esto, ¿los hermanos qué podían hacer? Si el Estado no nos da recursos para trabajar, algunos hermanos comenzaron a vender pedazos de territorio. ¿Qué quiero decir con esto? Hay investigadores que han ido a nuestro territorio y han parcializado la información para que salga a beneficio del Estado; al Estado se lo libera, el Estado como que todo lo ha hecho bien y nos ponen a nosotros los comuneros como que somos los vagos, los ineficientes, que hemos vendido la tierra, producto de que no queremos trabajar. Por eso yo enfáticamente siempre he dicho: no acepto a ese tipo de investigación, a esos consultores, porque sus investigaciones no han arrojado la verdad.

***El ex-Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, Ierac, uno de los responsables de la pérdida del territorio***

Nosotros, los pobres que hemos vivido en el cantón San Lorenzo o en la provincia de Esmeraldas, hemos sido bastante desalojados de todos los poderes públicos porque nunca nos han llegado los beneficios legales. Hablando del territorio, de las tierras, como termina de decir nuestro líder Eliseo Lastra, es la verdad: las autoridades en ese tiempo, que era el Ierac, fue la más culpable de hacer perder nuestro territorio, porque cuando llegaron las compañías madereras, llegaron con la finalidad de comprar la madera, pero por ese intermedio de comprar la madera iban y hacían grandes denuncias y se iban apoderando de las tierras. Atrás también llegaron los invasores de diferentes provincias que también justamente tienen hoy día ocupado nuestro territorio, la cual nos duele muchísimo. Tal vez hoy día parecemos en el mapa que nos estamos quedando sin territorio por esa culpa de los invasores, que llegaron las empresas.

¿Por qué? Porque el lerac fue el culpable. Cuando iba un campesino a solicitar medición de su tierra, este lerac le ponía miles de obstáculos, miles de problemas, pero cuando iba un empresario, como los madereros, a ellos les hacían todos los documentos y ellos lograron hacer todas sus mediciones y nos quitaron nuestro territorio. Por eso nosotros, justamente las 14 comunas del cantón San Lorenzo, nos hemos unido fortaleciendo nuestra matriz de la Fecona para denunciar todos estos hechos que hemos recibido en contra de nuestras comunidades.

### ***El sueño de recuperar la tierra y el territorio***

Soy nativo del recinto Wimbitico. Soy el presidente de la comuna y mi preocupación ha sido no solamente de un día, sino de muchos días, pensando en nuestro futuro, pensando en nuestros hijos, porque los líderes que han habido atrás, no sé, por falta, intelectualmente, no pudieron defender nuestros derechos y ahora yo veo que es una tristeza que nuestras tierras están en manos de los palmicultores directamente, pero tenemos bastante fe y tenemos enfáticamente un gran anhelo de que nosotros vamos a recuperar nuestras tierras. Solo le pedimos al gobierno de turno que piense que los pobres siempre somos más y necesitamos nuestro territorio para darle a conocer a nuestros hijos, porque hay muchas especies de madera, de árboles, de fauna, de todo que se está destruyendo con la palmera. La palmera arrasa con todo, es una lástima, es una pena; a mí me ha tocado vivir en carne propia, estar en el territorio donde la palmera se cultiva y no queda absolutamente nada, no queda, ni absolutamente nada. Quisiera que los estudios que hacen y dicen que ellos no ponen químicos, no ponen nada a las palmas, que no afecta al medio ambiente ya es demasiado, es triste.

### ***El impacto ambiental de la agroindustria de la palma***

En mi río, el único río limpio que hay del cantón San Lorenzo, el alto San Lorenzo, el único río que no está minado, es el río Wimbitico, y nos da pena que a nosotros, hacia arriba de nosotros, le vendió un territorio el señor Miguel Egas a la palmera y sembraron palmeras y me da pena cuando lavan las bombas y no se percatan [...] que en el río no se puede lavar una bomba. Y la tristeza cuando muere el pez en el río, es una tristeza. ¿A quién se puede denunciar? ¿Al Ministerio del Medio Ambiente en San Lorenzo? Allí no se puede hacer nada, pues los dirigentes estamos en las miras de las palmeras, pues ellas tienen en las mismas comunidades dirigentes que les pasan información cuando uno quiere hacer una acción en beneficio y desarrollo de su propio territorio. Entonces nosotros no podemos hacer

nada y da una pena y tristeza cómo se muere el camarón, cómo se muere el pescado.

### ***Recuperar el territorio para la vida***

Sinceramente yo quisiera enfatizar un mensaje al Gobierno, que piense que los negros, afroecuatorianos, mestizos, indios, necesitamos también que nuestro territorio se salve, que es la madre de nosotros, donde nosotros conseguimos la guanta, conseguimos todas las necesidades que a veces necesitamos para sobrevivir. También conseguimos la medicina, pues hay plantas que nosotros las utilizamos en el medio para curarnos y, sin embargo, las estamos perdiendo.

### ***La lucha contra el poder de las palmeras***

Solamente porque las palmeras tienen plata, los palmicultores tienen todo el poder en las manos y dicen: bueno yo necesito este territorio; y entra un comunero haciendo cosquilla, lastimando a los demás, y esto y esto y lo otro, como que se arma un bochinche. Y a la final tú, como dirigente que estás al frente, no puedes hacer nada, porque te atan las manos, te atan los brazos y te los ponen atrás y te dicen: si tú haces una acción, aquí, hermano, tú, qué pena que tú te mueres, sinceramente, sinceramente, entonces ese mensaje quisiera que llegue más allá, a los investigadores.

### ***Defender el territorio a toda costa***

Yo quisiera que visiten a mi comunidad, que tengamos una reunión a fondo con la comunidad, que sepan que estamos luchando, pues tenemos en Wimbitico personas que tenemos un gran anhelo. En mi grupo hay personas con un buen espíritu de lucha, de poder salir adelante y decir: vamos a defender a toda costa, defender nuestro territorio.

## **3.5. Conclusiones**

El territorio tiene una importancia identitaria para los afrodescendientes, especialmente aquellos que viven en zonas rurales y ancestrales. Los territorios son ancestrales dado que sobre ellos se han dado aspectos históricos caracterizados alrededor del tema de los palenques y los proyectos de territorios libres que, desde los siglos XVI y XVII emprendieron los héroes de la diáspora africana en Ecuador, como los cimarrones Antón y Alonso de Illescas. De allí que se considera que los afrodescendientes buscan consolidar sus expresiones

identitarias, reconstruir sus legados etnohistóricos y legitimar sus demandas étnicas en torno al derecho ancestral al territorio.

Un aspecto clave en el análisis antropológico del concepto de territorio es la significación gnoseológica, cosmogónica y simbólica que tienen para los afrodescendientes. En efecto, una de las diferencias sustanciales entre las nociones “tierra” y “territorio” descansa en que esta última posee implícita un conjunto de significados de tipo mítico, espiritual y anímico. Es decir, sobre el territorio los afrodescendientes han construido una serie de códigos de sentidos culturales que funcionan como dispositivos reguladores de la relación hombre-naturaleza-universo. Es por ello que el territorio demanda la interpretación de escenarios rituales, de moradas de energías espirituales, de espacios naturales de encuentros y desencuentros entre los mundos cosmogónicos que alimentan el complejo identitario de las comunidades.

Otro aspecto importante es la relación que existe entre el territorio y el poblamiento de las comunidades a través de sus distintos momentos históricos de asentamiento. En efecto, algunos estudios geográficos y antropológicos han demostrado las dinámicas de adaptación socioespacial de dichas comunidades a partir de estrategias de apropiación del territorio desde la colonización de bosques, manglares y ríos por parte de troncos familiares que extienden sus estructuras parentales. Por ejemplo, la metáfora de la “espinas de pescado” es la manera más fácil para distinguir cómo las comunidades organizan, distribuyen y explotan sus territorios ancestrales, en el que un río arteria y sus quebradas y riachuelos afluentes arman la figura del esqueleto del pez y permite que se ordenen los aspectos fundamentales de la vida de las comunidades. Visto desde esta figura de la espina de pescado, el territorio se entiende como una pauta de ocupación del espacio, donde las comunidades ejercitan formas de asentamiento de tipo longitudinal (poblados a lo largo de ríos y de caminos o carreteras que facilitan la comunicación) y asentamientos de tipo transversal donde se dan las prácticas tradicionales de producción, los usos y saberes que determinan la seguridad alimentaria. Desde esta lógica de ocupación de sentido longitudinal y transversal por parte de los campesinos se determina el sentido de territorialidad, de la cual dependen las prácticas de producción (minería, agricultura, caza, pesca, recolección, extracción de plantas medicinales y ornamentales, etc.), y las dinámicas del tejido social, los intercambios culturales y de la estructura parental.

Es importante reseñar el aspecto político que para los afroecuatorianos reviste el sentido del territorio. Este aspecto se ha convertido en una de las principales demandas de las organizaciones de base, las

cuales consideran la necesidad de conquistar políticas públicas que les permitan apropiarse legal y legítimamente de unos territorios ancestrales y colectivos con el propósito de fundamentar un proyecto de ordenamiento ambiental y territorial que sirva de expresión de las propuestas de autonomía y gobierno propio. Es por ello que organizaciones del norte de Esmeraldas y del valle del Chota han planteado que la titulación colectiva de los territorios ancestrales tan solo es el primer paso para configurar los que ellos llaman “La Gran Comarca Territorial” del pueblo afroecuatoriano, para reconquistar el legado ancestral de Illescas, en el sentido de sembrar en este perfil de América un eco eterno de libertad.

En la zona norte de Esmeraldas, en especial, en el cantón San Lorenzo, los afroecuatorianos han desarrollado un interesante proceso de organización comunitaria. Estos procesos sociales han sido particularmente influenciados por la Iglesia, la izquierda y los partidos políticos tradicionales; de este modo, las tendencias, ideologías y planteamientos acerca de la realidad afroecuatoriana son de naturaleza heterogénea.

Particularmente desde los años noventa varias organizaciones se han movilizado por la reivindicación étnica, territorial e identitaria. En esta década varias asociaciones campesinas y de pequeños productores, artesanos, pescadores, concheros y cultores con asiento comunitario en los ríos San Lorenzo, Cayapas, Santiago, Bogotá, Tululbí y otros, logran niveles de coordinación política, proyectan actividades de apoyo a una protesta pública campesina que reclamaba al Estado el derecho al uso de los recursos naturales, a la no destrucción de los manglares y a la resistencia a los procesos de colonización y compra de tierras por parte de los camaroneros y los palmicultores.

Producto de estas alianzas a mediados de los noventa nace la Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (Uonne), con el objetivo de proteger los territorios ancestrales de los campesinos afroecuatorianos. En 1997 esta misma asociación se convierte en el Consejo Regional de Palenques, que agrupó organizaciones de segundo grado llamadas Palenques Regionales, los cuales, a su vez, poseían varias organizaciones locales de primer grado. Estos palenques se propusieron constituir territorios colectivos en el norte de Esmeraldas.

Luego los palenques se agrupan en un gran Consejo Regional de Palenques que igualmente se denominó Confederación Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE), instancia de tercer grado que recoge más de 200 expresiones organizativas (palenques locales) en los cantones de San Lorenzo, Eloy Alfaro y Río Verde. La CANE se

compuso de nueve palenques (federaciones) conformados a partir de las redes parentales extensas que los campesinos han tejido y que rebasan el concepto de división política estatal de parroquias, cantones y provincias. La principal reivindicación de la CANE fue el derecho al territorio ancestral con el reconocimiento legal de la Comarca Territorial Afroecuatoriana.

El Consejo Regional de Palenque se propuso construir sobre los territorios de los campesinos afroecuatorianos un proyecto político-organizativo denominado Gran Comarca del Norte de Esmeraldas, definido como un espacio propio donde se edifique un modelo de vida de acuerdo con las concepciones culturales afrodescendientes. Se trataba de una compleja estrategia para la defensa de la tenencia comunitaria de la tierra, la administración y el manejo y uso sostenible de los recursos (Ordóñez, 2001). El proyecto de la Gran Comarca en últimas sería la materialización de la propuesta de Circunscripciones Territoriales Afroecuatorianas e Indígenas de la que habla la Constitución de 1998 y la de 2008; tal circunscripción se constituiría con base en la unidad territorial, organizativa y política de los palenques regionales.

Dentro de las organizaciones que conformaron la CANE se encontró la Federación de Organizaciones de Comunas del Alto San Lorenzo (Fecona), la cual agrupó un conjunto de comunas legalmente constituidas y con títulos legales de tierras comunitarias. Esta titulación comunitaria se concretó en 1994.

Un informe sobre las condiciones del territorio colectivo en el norte de Esmeraldas, elaborado por Acnur y el FEPP (2012), establece que entre 1994 y 2003 se entregaron en el norte de Esmeraldas 249 221,78 hectáreas de tierras a indígenas y afrodescendientes en calidad de tierras colectivas de posesión ancestral, de las cuales "el 50% corresponde a las comunidades afroesmeraldeñas, 37% a la nacionalidad chachi y el 33% a la nacionalidad awá del Ecuador. Para las comunidades afroecuatorianas del norte de Esmeraldas se entregaron aproximadamente 125 295,04 hectáreas. Sin embargo, la consecución del título de propiedad colectiva de los territorios de comunidades afroesmeraldeñas, así como para las nacionalidades indígenas, no ha garantizado de manera efectiva el derecho colectivo de estos territorios" (FEPP-Acnur: 2012: 3-4).

En San Lorenzo, como en el cantón Eloy Alfaro, se encuentran varias zonas de reserva ecológica, como varias comunas territoriales colectivas. En cuanto a las áreas de reserva se destacan: la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas (con una superficie de 204 420 hectáreas); la Reserva Forestal Awá (con una superficie de 101 000 ha) y la

Reserva Ecológica Manglares Cayapas-Mataje (con 51 300 ha) (Minda, 2002). Con la reforma a la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) comenzó un proceso de titulación colectiva de tierras. Se pretendía entregar tierras del patrimonio agrario del país a comunidades campesinas que garanticen un adecuado manejo de los recursos naturales y que en general tengan una vocación agrícola y pecuaria. Con base en esta ley y en el artículo 84 de la Constitución, que garantiza los derechos colectivos sobre el territorio ancestral a indígenas y afrodescendientes, el INDA, con el apoyo de varias ONG y proyectos de financiación internacional, implementó en el norte de Esmeraldas un programa de titulación de las tierras ancestrales a comunidades afrodescendientes.

En términos generales, los afroecuatorianos de la provincia de Esmeraldas, incluyendo al cantón San Lorenzo, en especial la Fecona, afrontan serios problemas relacionados con un conjunto de carencias de tipo social, ambiental, territorial y cultural, que permite que el derecho al territorio ancestral y al Buen Vivir o vivir bien no goce de garantías constitucionales. De acuerdo con este estudio, el conjunto de desafíos que vulneran el derecho al territorio van desde situaciones relacionadas con la falta de empleo, limitado acceso a los créditos para las microempresas, dificultad en la comercialización de los productos agrícolas, hasta aquellos que tienen que ver con tala indiscriminada de bosques, los monocultivos de palma aceitera,<sup>5</sup> la contaminación de los ríos y bosques por minería, pérdidas de manifestaciones culturales y debilidad en los procesos organizativos de base.

Sin bien el conjunto de desafíos que se han identificado afectan el derecho a territorio ancestral, durante el estudio los actores identifican que uno de factores clave de esta problemática tiene que ver con

---

5 El cultivo de la palma aceitera con fines industriales es muy acentuado en la zona de San Lorenzo. Las condiciones de humedad y luminosidad de la región prevén la explotación de la planta en cantidades industriales. Se calcula que un 70% del área agrícola del cantón estaría destinada a esta actividad, promovida por empresarios foráneos. Se calculaba que en San Lorenzo podría haber unas 30 000 hectáreas de tierra destinadas a la palma aceitera. Las empresas más representativas de la agroindustria de la palma serían: Ales Palma (7000 ha), Palesema (5300 ha), Palmera de los Andes (4700 ha), Aiquizia (1400 ha), entre otras. Los problemas relacionados con la producción de la palma aceitera se enfocan sobre las consecuencias agroecológicas que puede traer este tipo de monocultivo extensivo. Además, las condiciones salariales de los jornaleros son muy bajas en relación al costo de la mano de obra. Otro problema es la explotación forestal en otro de los sectores productivos más fuertes de San Lorenzo: por un lado se explota un tipo de madera destinada a la industria del contrachapado, esta madera se le conoce como la rolliza; en tanto la madera “fina” se le explota con fines industriales para muebles y vivienda. En el norte de Esmeraldas las principales empresas explotadoras de la madera son el Grupo Endesa Borrosa, Grupo Codesa, La Compañía Plywood Ecuatoriana y Foresa.

una debilidad marcada de sus procesos organizativos y quienes ha sido afectados por distintos problemas relacionados con la desmotivación, la cooptación de partidos políticos, la falta de apoyos institucionales e incluso el clima de violencia que se respira en la zona dada la cercanía con la frontera colombiana.

Los problemas más agudos respecto a la vulnerabilidad de los territorios ancestrales se sintetizan en pérdida de los mismos territorios, presencia de monocultivos agroindustriales en la zona, usurpación por parte de grupos foráneos y colonos. Estos problemas podrían estar determinados tanto por la situación histórica que ha vivido la región, así como por los intereses económicos que en torno a ella han tenido en distintas épocas los sectores hegemónicos de la sociedad. El siguiente cuadro resume con precisión los principales problemas que vulneran el derecho al territorio ancestral afroecuatoriano en la Fecona.

Tabla 11

Desafíos que vulneran el derecho al territorio ancestral afroecuatoriano en San Lorenzo

Desafío	Descripción
1. Pérdida del territorio ancestral	El norte de Esmeraldas se considera como uno de los territorios ancestrales de los afroecuatorianos. En estas zonas, desde el siglo XVI, se instalaron varios palenques o territorios libres de la esclavización. Desde entonces las comunidades han conservado un sentido de pertenencia muy fuerte asociado al territorio y la identidad cultural. Durante los años noventa del siglo XX los procesos organizativos han avanzado en titulaciones colectivas de los territorios, sin embargo, la presión por los recursos naturales presentes en dichos territorios está ocasionando una pérdida paulatina de los mismos. La pérdida del territorio ancestral genera invasión, colonización y una progresiva migración del campesinado a los sectores urbanos.
2. Alta deforestación en la zona	La deforestación es un problema muy grave en el norte de Esmeraldas. Esta se produce bien sea por la vocación forestal o por la necesidad de implantar monocultivos de palma aceitera o eucaliptos. Aunado a la deforestación deviene la pérdida del manglar y de biodiversidad, de las especies nativas, de las hierbas medicinales y sobre todo de los productos de pancoger. De seguir la deforestación, el empobrecimiento de las comunidades tenderá a agudizarse.
3. Contaminación del agua de los ríos	Las cuencas de los ríos Tululbi, San José, Bogotá y Santiago ya presentan contaminación. La acción minera es una de las principales causas de este fenómeno, igualmente la actividad palmicultora se identifica como un causal, esto debido a que esta agroindustria deposita en los ríos sus desechos sólidos y químicos. La contaminación de los ríos provoca enfermedades, pérdida de los recursos bioacúaticos y la reducción del manglar.

Un primer aspecto problemático es la manera en que los territorios colectivos afroecuatorianos se vienen administrando; ahí se deja entrever poca claridad en asimilación del concepto de territorio colectivo por parte de algunos dirigentes y de la comunidad en general. Esta “poca claridad” no es más que la falta de una política adecuada del manejo del territorio, que se enlaza con un segundo desafío identificado y que está en relación con el rol que se le ha asignado al norte de la provincia de Esmeraldas como productora de materia prima y área de enclaves económicos. En efecto, hoy día, en medio de la titulación colectiva se están llevando adelante proyectos de cultivo de palma africana, plantaciones de teca y eucalipto. De allí que los actores comunitarios consideran que el Estado no tiene interés dar apoyo real para facilitar la apropiación del territorio ancestral por parte de los afrodescendientes. Esto pese a que actualmente existen proyectos de intervención específicos en materia de desarrollo productivo, como es el Proyecto para el Desarrollo Territorial del Corredor Ibarra San Lorenzo y el Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales.<sup>6</sup>

El otro elemento concluyente en el escenario de vulnerabilidad al territorio ancestral es el relacionado con la cuestión ambiental. Este desafío se encuentra ligado a aquellos relacionados con la mala explotación de los recursos y a la falta de cumplimiento de la ley ambiental por parte de las autoridades competentes, quienes al margen de esta dictan concesiones para explotar los recursos naturales. Esta situación ha determinado que se contaminen los ríos, que disminuya el caudal de los mismos y que se presenten catástrofes naturales.

La vulnerabilidad a los territorios ancestrales termina afectando las condiciones de vida material de las comunidades, sobre todo cuando ven que se les cierran las oportunidades de desarrollo productivo ante la pérdida de sus territorios. Durante las investigaciones de campo se pudo constatar que los actores de Fecona identifican factores problemáticos clave en materia de desarrollo productivo, principalmente, aquellos relacionados con: a) limitado acceso de los afroesmeraldeños al crédito; 2) la insuficiente infraestructura productiva y de comercialización; 3) deficiente infraestructura social y turística propia; y d) alto índice de desocupación de la población.

---

6 Particularmente, el proyecto Corredor Ibarra-San Lorenzo es financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con una vigencia entre 2012 y 2017. El proyecto es administrado por el Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Su objetivo es reducir la pobreza rural de los habitantes de Pimampiro, Urcuquí e Ibarra en la provincia de Imbabura; Bolívar, Espejo y Mira, en el Carchi; y San Lorenzo en Esmeraldas. Por medio de este trabajo se fortalecerá el patrimonio natural, social, cultural y financiero de las familias y comunidades del corredor, recuperando y respetando su conocimiento ancestral. Asimismo, mediante la inversión en infraestructura productiva se apoyará al Buen Vivir en la ruralidad.

Sin duda, en el campo del desarrollo productivo se observa con preocupación la falta de crédito para las familias y las organizaciones. Otro de los desafíos importantes identificados se relaciona con la insuficiente infraestructura productiva y de comercialización propia de las comunidades; este factor tiene que ver igualmente con el hecho de que los representantes políticos y sociales en las instancias de poder y decisión no han sido capaces de incidir de manera fuerte en políticas públicas que permitan mayores garantías y oportunidades a los productos de los afrodescendientes (ver tabla 12).

**Tabla 12**  
**Problemas en materia de desarrollo productivo**

Desafío	Descripción
1. Debilidad en los procesos de producción en las comunidades	En las comunidades San Javier, Ricaurte, Tambillo, Ancón de Sardinias y Mataje existen iniciativas productivas insuficientes (plátano, cacao, frutales, caña y productos bioacuáticos). Se requiere inversión para mejorar la producción y evitar la desocupación, la venta del territorio, la delincuencia y la deforestación.
2. Pocos recursos para incentivar la producción de la región	Existe infraestructura para la transformación de productos: planta para transformación de pulpa de fruta en San Lorenzo; empaclado de concha en San Lorenzo; trapiche en la Loma (1000 cañas diarias); en 5 de Junio y Wimbitito hay una planta de proceso de harina de plátano; en San Javier existe una planta de transformación de yuca, San Lorenzo/Fetane. Pero por falta de recursos las plantas no funcionan y en algunos casos la infraestructura está incompleta y los recursos económicos son manejados sin control técnico.
3. Inexistencia de mercado para la producción campesina	Existen problemas de competencia en el mercado. Uno de los casos más notorios es el mercado del plátano, el cual no es competitivo con la fruta que se trae desde Santo Domingo. De manera general, no hay adecuado canal de comercialización local, provincial, nacional e internacional. Faltan centros de acopio para los productos de la región. Por otra parte, el mercado de la concha no es competitivo frente al mercado de concha colombiana y peruana.
4. Poco crédito a los agricultores, pescadores, recolectores y artesanos	En la región, los grupos productivos pequeños no cuentan con recursos económicos para mejorar sus sistemas de producción. Igualmente, no hay créditos por proyectos productivos; las cajas de ahorro comunitarias no están funcionando; por falta de crédito se vende la tierra; se abandonan los cultivos y se pierde el deseo de seguir trabajando. Muchos campesinos optan por ser jornaleros en las palmeras por USD 7 diarios.

Elaboración: Jhon Antón Sánchez/IAEN 2015.

Por su parte, la insuficiente y deficiente infraestructura social y turística fuente de los afrodescendientes se relaciona con la ausencia de servicios básicos en las comunidades, como agua potable de

calidad, alcantarillado y vías de acceso. De este modo se tiene que Esmeraldas es conocida como una provincia con atractivos turísticos (naturales y culturales) que no han sido eficientemente utilizados por las situaciones anteriormente indicadas. Sin duda alguna, una buena infraestructura abre espacios al comercio y al turismo y genera fuentes de trabajo para los pobladores de esa zona, lo que permite que las fuentes de empleo aumenten y mejoren los ingresos las familias y contribuye al mejoramiento de una calidad de vida y a la consecuente disminución de los índices de pobreza de los afroesmeraldeños.



## **4. El derecho al uso, aprovechamiento, administración y conservación del agua: adjudicación de agua para las comunidades indígenas del pueblo puruhá, nacionalidad kichwa**

Fernando García

### **4.1. Identificación del problema**

El pueblo puruhá, según el Censo de 2010, cuenta con 136 141 habitantes, que es la concentración más numerosa de la nacionalidad kichwa de la sierra y el 40% de la población total de la provincia del Chimborazo. Asentado principalmente en el área rural de la provincia, se encuentra distribuido en alrededor de 550 comunidades concentradas principalmente en tres cantones: Riobamba, Colta y Guamote (ver mapa 6) y organizado en 73 organizaciones de segundo grado (OSG). Al interior de la nación puruhá, como la denominan sus dirigentes, se distinguen once comunidades diferentes: Lictu, Cacha, Calpi, Quimiac, Colta, Alausí, Punín, Galte, Columbe, Tixán y Nisac.

En cuanto al problema de los recursos hídricos, las autoridades de la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo (Comich) mencionan dos problemas que viven actualmente: el primero, con la adjudicación de sistemas de agua para riego:

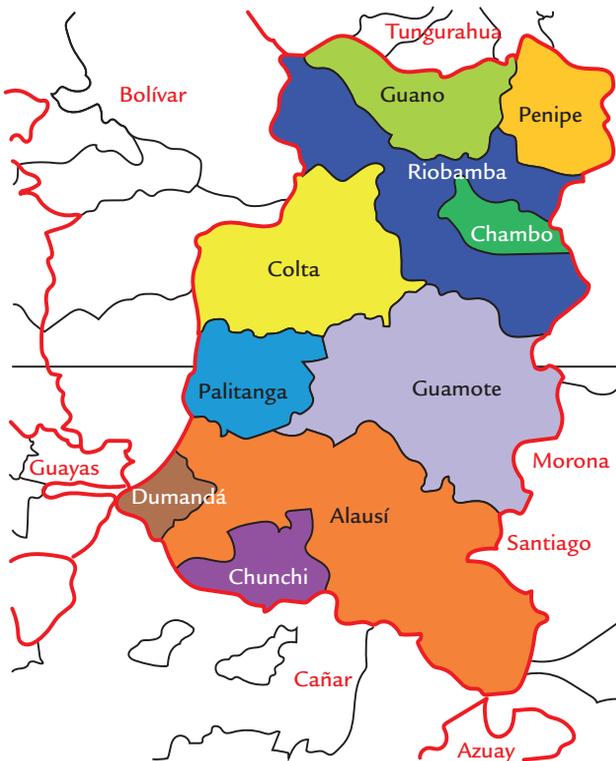
Específicamente, nosotros tenemos problemas con el uso de recursos hídricos. En nuestras comunidades iniciamos este problema desde una institución pública, que se llama Secretaría Nacional del Agua (Senagua), agencia Riobamba. Ellos inician con este problema, adjudicando los sistemas de riego, haciendo adjudicaciones en épocas de estiaje y en épocas de invierno, en especial, en épocas de invierno, donde hay suficiente cantidad de agua. Ellos piensan que esa cantidad de agua es permanente y por ende adjudican 2, 3, 4 veces el mismo caudal y genera el problema, con la cuestión de conflicto de usuarios. En época de estiaje, inclusive hemos perdido a veces hasta el caudal ecológico, es decir, no hay aguas en las cuencas, ni micro-cuencas que nosotros tenemos. Dentro del conflicto de usuarios viene la parte legal, afecta los cultivos, por ende el consumo y la producción. ¿Y qué toca hacer? A muchas organizaciones de base nos toca movilizar a reclamar y, por otro lado, como ya no producen nuestras tierras, no tenemos agua

para el riego, inicia la migración, ahí tenemos ejemplos que viven principalmente en las ciudades de Guayaquil y Quito (entrevista dirigente Comich).

El segundo problema tiene que ver con el consumo de agua en las áreas urbanas de la provincia:

Luego viene otro problema sobre la comercialización del agua, de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. ¿Por qué decimos así? Nosotros cuidamos estos recursos hídricos, en las cuencas, microcuencas, en los páramos, pero en las ciudades, las autoridades y las grandes ciudades, en este caso de Riobamba, ellos cobran a los conciudadanos, ellos no permiten que se atrase siquiera un mes de retraso. Tanto están comercializando con el trabajo, con el esfuerzo, con el sufrimiento del área rural. De la misma manera como nosotros tenemos en nuestra provincia del Chimborazo en la distribución de tierra y territorios en una unidad de minifundios, esta unidad de minifundio ha permitido que nosotros avancemos con la frontera agrícola a los cerros, donde constituyen como fuente de captación del agua y por ende vamos perdiendo esa superficie. En ese territorio baja el caudal y desaparece. Nosotros decimos, en la sierra, ojos de agua o *poggio* en kichwa. Por lo tanto también hemos afectado a los bosques de protección, hemos afectado a los bosques de amortiguamiento (entrevista dirigente Comich).

Mapa 6  
Cantones de la provincia de Chimborazo



Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado de Chimborazo.

## 4.2. Justificación

Chimborazo es considerada como una provincia básicamente agrícola y de servicios, con una producción industrial poco diversificada y representativa; afectada, además, por las políticas de reforma agraria aplicada desde la década de los sesenta, que provocó la profundización del modelo neoliberal basado en la mayor apertura comercial y la reducción del rol del Estado en el agro. Estas políticas favorecieron a los agricultores altamente capitalizados vinculados a los mercados internacionales, mientras se ignoró la presencia de un amplio sector campesino y pequeños productores, con características heterogéneas de tipología, así como de diferenciación regional, a pesar de ser quienes controlan una proporción no despreciable de tierras agrícolas y tienen un peso cuantitativo significativo en cuanto al porcentaje de población involucrada, siendo parte directa de estas medidas más del 51% de la PEA que se encuentra dentro de este importante sector socioeconómico. Luego de la distribución de la tierra provocada por la reforma agraria y por la disolución y venta de las tierras de hacienda, el recurso agua aparece como el único disponible y sujeto de redistribución en la provincia, además de ser también la única solución productiva disponible en su calidad de agua para riego para agricultura intensiva.

En síntesis, en Chimborazo, y más especialmente en los territorios del pueblo puruhá, la actividad agropecuaria ha sido afectada por varios problemas:

- Baja productividad agropecuaria debido a la poca capacitación y asistencia técnica.
- Prácticas de cultivos inadecuadas, que producen el deterioro progresivo de la capacidad productiva de los suelos, procesos erosivos acelerados y, por ende, baja productividad del agro.
- Mal manejo de la fertilidad de los suelos y uso excesivo de agroquímicos.
- Falta de acceso al agua de riego.
- Existencia de parcelas muy pequeñas que conllevan a la sobreexplotación de los suelos y a su consecuente agotamiento.
- Insuficiente inversión debido a la falta de acceso al crédito.
- Dificultades de comercialización.
- Inexistencia de sistemas de información agropecuarios para la comercialización de los productos.

- Utilización de una tecnología limitante debido a la falta de recursos económicos para la capacitación e innovación tecnológica.
- Falta de coordinación institucional entre los agentes que proveen asistencia técnica al sector, lo que conlleva a programas y proyectos desarticulados con muy poco impacto.

A esto se suma la escasa infraestructura productiva que dispone la provincia en cuanto a riego, lo cual dificulta y expone a permanentes riesgos la producción agropecuaria, y en lo que tiene que ver con vialidad no permite un acceso ágil a los mercados urbanos donde se vende los productos alimenticios.

Finalmente, la disposición transitoria primera de la Constitución concedió a la Asamblea Nacional un plazo de 365 días para la aprobación de “la ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos y condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y distribución equitativa de este patrimonio”. Luego de un arduo debate nacional la Asamblea Nacional, el 24 de junio de 2014, aprobó la “Ley Orgánica de Recursos Hídricos, uso y aprovechamiento del agua”. Se debe mencionar que el 18 de septiembre de 2012 el presidente de la Asamblea, Fernando Cordero, convocó a la consulta prelegislativa del proyecto de dicha ley, para lo cual las organizaciones debían inscribirse hasta el 8 de octubre de 2012.

Un total de 1607 organizaciones sociales legalmente reconocidas se postularon para intervenir, de las cuales 381 fueron del pueblo puruhá. Una vez cumplida esta etapa, las organizaciones seleccionadas recibieron un formulario para responder a las cinco preguntas planteadas en la consulta prelegislativa: tradiciones ancestrales, lugares rituales y sagrados; gestión y manejo ancestral; uso, usufructo y administración; derecho propio o consuetudinario y participación y representación en los organismos oficiales. Preguntas que debieron ser respondidas por las organizaciones en 20 días luego de recibir el formulario. Las respuestas fueron entregadas a la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional para la realización del informe para segundo debate del pleno de la Asamblea.<sup>1</sup>

El 24 de junio de 2014 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Recursos Hídricos con el voto a favor de 103 asambleístas, 21 en contra

---

1 Cabe mencionar que algunas organizaciones indígenas y campesinas se manifestaron en contra de la aprobación de esta ley, aduciendo que privatiza el uso del agua y que ignora la creación de un Consejo Plurinacional del Agua como autoridad máxima, tal como se habían pronunciado durante la consulta prelegislativa.

y 6 abstenciones. Esta ley garantiza el derecho al agua, así como regula y controla la autorización, gestión, preservación, conservación, restauración de los recursos hídricos. También garantiza la aplicación de las formas tradicionales de gestión y manejo del agua practicada por comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes, con respeto a los usos y costumbres de reparto interno y distribución de caudales. La ley prohíbe toda forma de privatización del agua por su trascendencia para la vida, la economía y el ambiente, por lo que no puede ser objeto de ningún acuerdo comercial, y señala que su gestión será exclusivamente pública o comunitaria y crea la autoridad única del agua, que será la entidad que dirija un sistema nacional en la materia, cuyo titular será designado por el presidente de la república y tendrá rango de ministro.

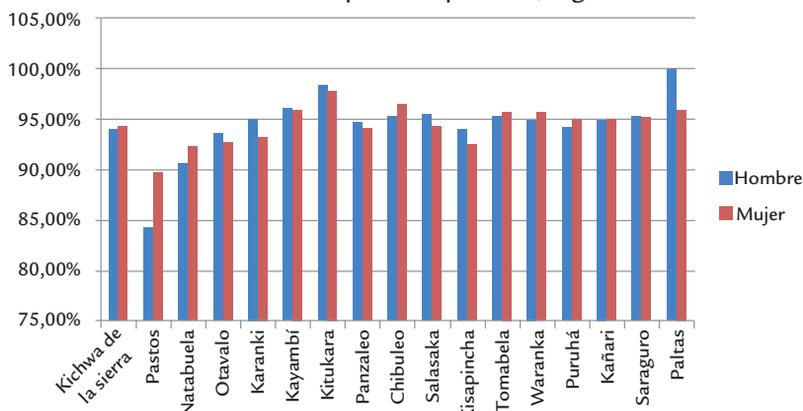
### 4.3. Contexto

Para entender la problemática del derecho al agua es importante comprender cuál es la realidad socioeconómica del pueblo puruhá en la actualidad, para lo cual se expondrán algunos indicadores de educación y económicos que ofrece el VII Censo de población realizado en el año 2010 de la nacionalidad kichwa de la sierra, incluido el pueblo puruhá.

El gráfico 10 presenta la situación de los pueblos kichwas de la sierra en relación con la tasa de escolaridad primaria por sexo. Todos, a excepción del pueblo pasto, superan la tasa nacional; incluso los pueblos palta y kitukara llegan a cerca del 100%. En seis pueblos (pastos, natabuela, chibuleo, tomabela, waranka y puruhá) las mujeres superan a los hombres entre el 1 y el 5%, en cuatro pueblos (kayambi, panzaleo, kañari y saraguro) la situación es paritaria y en los seis restantes (otavalo, karanki, kitukara, salasaka, kisapincha y palta) la diferencia de entre 1 y 2% es a favor de los hombres.

Gráfico 10

## Tasa de escolaridad primaria por sexo, región sierra

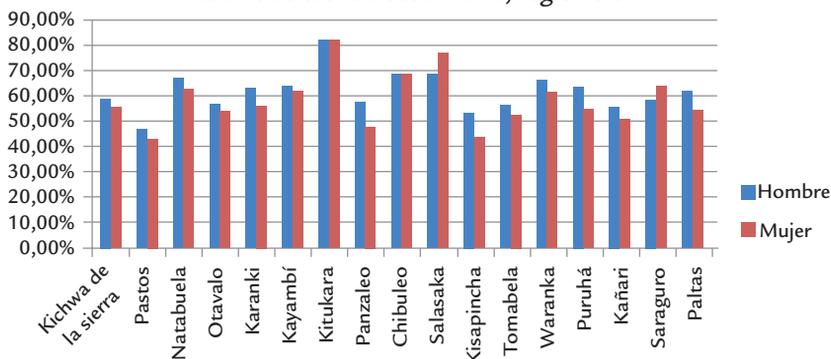


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

El gráfico 11 muestra que solamente tres pueblos kichwas de la sierra (kitukara, chibuleo y salasaca) superan la tasa nacional indígena de asistencia a la secundaria (67,3%), los 13 restantes no lo hacen. Llama la atención que el pueblo kitukara tenga una tasa superior, en 15%, a la tasa nacional; seguramente su asentamiento en el área del distrito metropolitano de Quito le da mayores ventajas que al resto de pueblos kichwas. Nuevamente el pueblo pasto muestra la situación más desventajosa, con tasas entre 43 y 46%, una tercera parte inferior a la tasa nacional. Las mujeres de tres pueblos (chibuleo, salasaca y saraguro) presentan tasas superiores a las de los hombres: entre 1 al 3%. En los trece pueblos restantes la situación es contraria: los hombres superan a las mujeres entre 2 al 11%. El pueblo puruhá muestra una tasa entre 55 y 62%.

Gráfico 11

## Tasa de asistencia secundaria, región sierra

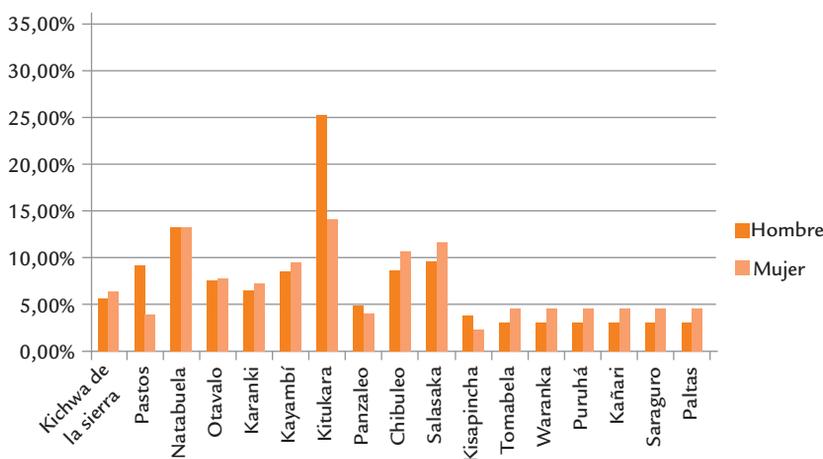


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

El gráfico 12 de los pueblos kichwas de la sierra confirma la tendencia observada para la educación primaria y secundaria; su situación respecto de las nacionalidades indígenas de la costa y Amazonia es ostensiblemente mejor. En cuanto a la educación superior solamente dos pueblos, panzaleo y kisapincha, no superan el promedio nacional (4,9%), los restantes 14 lo hacen sobresaliendo dos pueblos, kitukara y paltas, que alcanzan la cifra de grupo étnico blanco, que es la más alta del país. El pueblo puruhá se encuentra entre el 9 y 11%.

Gráfico 12

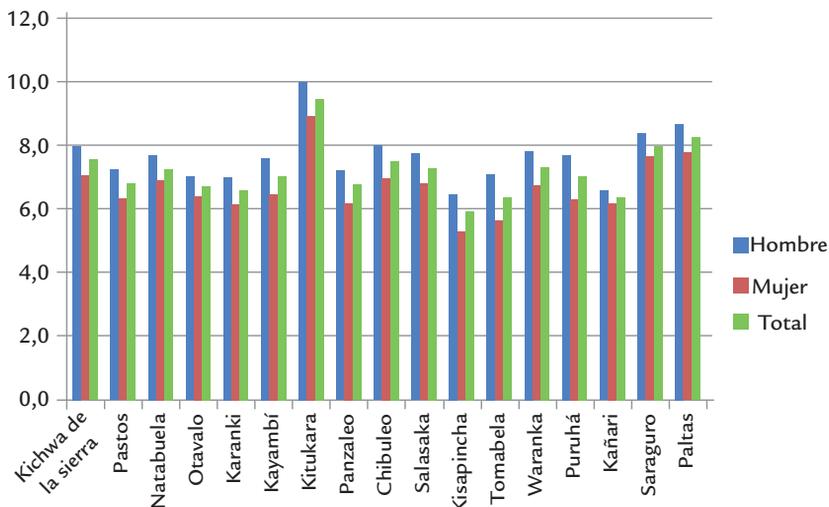
Tasa de escolaridad educación superior, región sierra



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

El gráfico 13 informa que de la tasa de escolaridad de los pueblos kichwas de la sierra, solamente el pueblo kisapincha de la sierra central no supera el promedio de la tasa nacional indígena (6,4). Ninguno supera la tasa nacional (10,4). Cinco pueblos (otavalo, karanki, panzaleo, tomabela y kañari) la equiparan o superan con pocas décimas. Entre los diez pueblos restantes se destaca el kitukara, con 9,5 años. En todos los 16 pueblos los hombres superan a las mujeres por un poco más de 1%. Las peores situadas son las mujeres kisapincha (5,3) y las tomabela (5,6), los mejores ubicados son los hombres kitukara (10). Solamente las mujeres y hombres de 24 años y más del pueblo kitukara terminan la educación básica de nueve años, el resto se encuentra entre la terminación de la educación primaria y la educación básica. El pueblo puruhá muestra una tasa 8,5 años de escolaridad, le hace falta medio año para terminar la educación básica.

Gráfico 13  
Años de escolaridad por sexo, región sierra

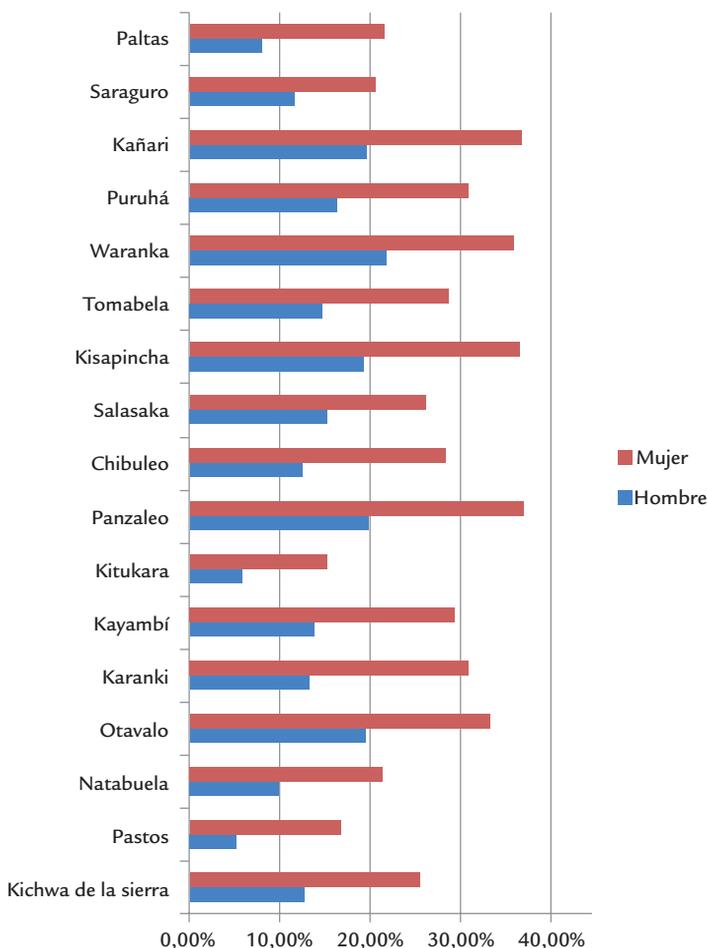


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

El gráfico 14 da cuenta del analfabetismo de los pueblos kichwa de la sierra: de los 16 pueblos solo tres (pastos, natabuela y paltas) están bajo el promedio nacional indígena (20,4%). En cuanto a las diferencias de sexo, en todos los pueblos los hombres muestran porcentajes más bajos que las mujeres, comprendidos entre el 10 y 19%. En el plano comparativo, los hombres pastos (5,27%) y las mujeres kitukaras (15,22%) son las mejores ubicadas. En cambio, los peores ubicados son los hombres waranka (21,63%) y las mujeres panzaleo (27%). El pueblo puruhá muestra una tasa entre el 13 y 28%, con una clara desventaja de las mujeres.

Gráfico 14

## Analfabetismo por sexo de quince años o más, región sierra

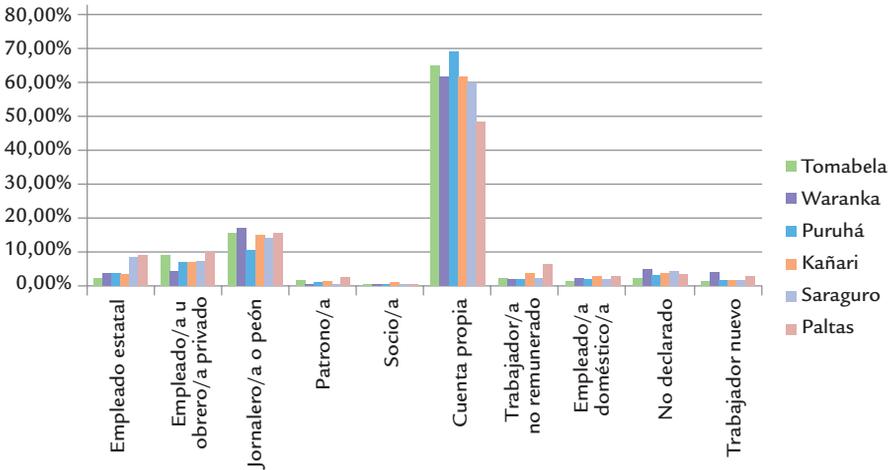


Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

De los 136 141 puruháes registrados en el VII Censo Nacional, 65 318 (45,04%) tienen más de 15 años y, por lo tanto, están en edad de trabajar. La misma fuente informa que 62 977 puruháes (46,26%) forman parte de la población económicamente activa. En el gráfico 15 se aprecia la PEA por ocupación en seis pueblos de la nacionalidad kichwa de la sierra. La tendencia de las nacionalidades de la costa y Amazonia se mantiene en la categoría cuenta propia con una especificidad; los pueblos otavalo, kisapincha, tomabela, waranka, puruhá y kañari superan el 60%, es decir, para el caso del pueblo puruhá (gráfico 16) las actividades de agricultura, ganadería y

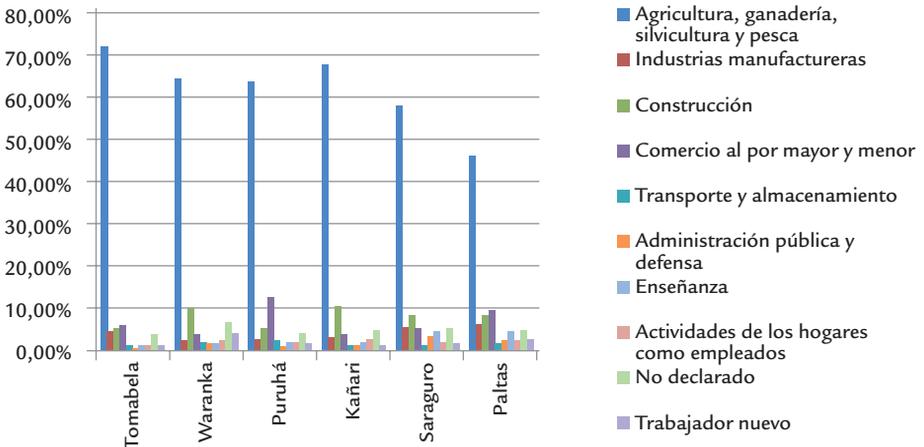
artesanía por cuenta propia son dominantes (62%), además del comercio al por menor y mayor (12%) y el trabajo en la industria de la construcción (5%). Sobre la condición de la PEA por rama de actividad ver gráfico 16.

Gráfico 15  
PEA por ocupación, región sierra



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

Gráfico 16  
PEA por rama de actividad, región sierra



Fuente: INEC, VII Censo de Población, 2010. Elaboración: CEPP, 2012.

Para finalizar la contextualización del pueblo puruhá, cabe mencionar algunos elementos que le caracteriza y problematiza, señalados por los actuales dirigentes del Comich durante el ejercicio de elaboración del Plan de Trabajo del Consejo de Gobierno Comich (2012-2015).

La ausencia de fuentes de trabajo en la provincia ha obligado a gran parte de la PEA a migrar hacia dos tipos de actividades: el comercio minorista y mayorista de productos agrícolas, y la venta ambulante en tres ciudades importantes del país (Quito, Guayaquil y Machala), lo que conlleva la migración definitiva a las urbes, aunque se debe mencionar que estos migrantes mantienen sus vínculos con sus comunidades de origen, adonde regresan en ocasión de las fiestas cívicas y religiosas.

La otra actividad elegida para trabajar es la industria de la construcción, la cual exige períodos concentrados de trabajo en las ciudades y el consabido regreso a las comunidades de origen, sin que se dé una migración definitiva sino solamente temporal.

Los puruhá son los que migran dentro de la provincia de Chimborazo a las ciudades; se dedican a actividades de venta de comida en restaurantes, a la profesión de taxistas, a la venta ambulante y al comercio. Se trata de un grupo de migración temporal, con una doble residencia en la ciudad y en la comunidad. En este grupo están los jóvenes que logran estudiar y buscan ocupación como funcionarios públicos o privados.

Otro elemento mencionado es el alto grado de división interna que muestra el actual pueblo puruhá. Las razones son diversas: la militancia política, la religión (evangélica y católica), las ONG, la acción de los gobiernos locales, la acción del Estado a través de proyectos de desarrollo y la cooperación internacional. Este proceso es visto como desgastante por los dirigentes, porque ha llevado a la atomización del movimiento en desmedro de la unidad mostrada en épocas anteriores.

Un nuevo aspecto es el estilo utilizado por los dirigentes comunitarios, definido como coyuntural más que estructural, falta de reflexión y relación con las bases, clientelar del Estado o de las ONG, ausencia de alternabilidad en las autoridades y pérdida de respeto ante las generaciones jóvenes.

A pesar de lo señalado, se reconoce que el motivo de acceso al agua constituye un factor aglutinador y movilizador de la población con el fin de lograr una distribución y uso justo y equitativo.

Finalmente, la actual presidenta del Comich muestra un sentido testimonio sobre la vigencia del machismo al interior de las organizaciones y comunidades indígenas y la insurgencia de las mujeres por enfrentar esta forma de discriminación:

La discriminación todavía no se termina para las mujeres, todavía recibimos los machismos de parte de los hombres que realmente no dicen que las mujeres también tenemos derecho, para ejercer este derecho de pertenecer a una organización. Realmente para yo estar de presidenta hoy, me costó lágrimas, llanto, insultos, hasta hoy mismo y a veces de parte de dirigentes indígenas compañeros. A veces también acusamos que los mestizos no nos dan espacio, pero realmente eso también existe en nuestra provincia, en los propios indígenas que ahora ya dicen que saben leer y escribir, tienen títulos grandes, quieren discriminar también a una mujer, que realmente está encaminando. Pero yo quiero agradecer muchísimo que he tenido este apoyo por parte de algunos sacerdotes indígenas, sacerdotes que realmente han trabajado el proceso organizativo del movimiento indígena (entrevista presidenta Comich).

#### **4.4. Vigilando el racismo: la mirada de las comunidades del pueblo puruhá sobre el agua**

En la provincia de Chimborazo existen dos tipos de sistemas de agua de riego: 1) los estatales: Cebadas, Chambo-Guano, Guarguayac y Río Blanco, de carácter regional; y 2) los denominados comunitarios de carácter más local. Sobre este hecho los dirigentes opinan:

Desde la Asamblea Nacional van a hacer o están ya iniciando el proceso de consulta prelegislativa, pensado solamente en esos cuatro sistemas (los estatales), no están pensando en los sistemas comunitarios, por eso nosotros hemos dicho que la consulta prelegislativa no debe pensar solamente en sistemas estatales sino en todos (entrevista dirigente Comich).

Un ejemplo de lo que pasa al interior de los sistemas comunitarios es el siguiente testimonio de un dirigente de las organizaciones indígenas de las faldas del Chimborazo, que comprende catorce comunidades:

Es verdad que tenemos bastante conflicto con el agua de riego y agua de uso doméstico también, lo cual es de que la Secretaría Nacional del Agua (Senagua) da una sentencia a unas tres, cuatro, cinco comunidades, al mismo tiempo vienen con la fuerza pública, entonces hay un enfrentamiento entre comunidades, eso quisiera que no lo haya, pero gracias a Dios no nos ha pasado nada pero seguimos con esas dificultades todavía. No sé hasta cuándo pueda ser, en lo cual hay también hay otro sistema de agua que se llama Agua de Licán y Cundugwana, y también esta otro conflicto. Yo no sé qué es lo que va a suceder

ahí, recientemente también se presentan esos problemas, hay enfrentamiento público, entonces de lo cual rogaría que ojalá se arreglen estas situaciones para no tener esos conflictos (entrevista dirigente Comich).

Otra problemática importante es la ampliación de la frontera agrícola sobre los 3800 metros de altura sobre el nivel del mar, debido a la falta de tierras de cultivo. Este hecho ambientalmente contra-productivo afecta también a la conservación de las fuentes de agua en los páramos:

El territorio también en tiempos del expresidente Rodrigo Borja creo que hubo el lerac, ahí se nos vendió hasta la cima del Chimborazo con las escrituras, entonces en lo cual ahora está un poquito problema de que con el Ministerio del Medio Ambiente está pasando en los 3800 metros sobre el nivel del mar, lo cual eso es ya del Estado que le dicen –tierras del Estado–, entonces de lo cual pues hay algunos lotes y lotes, ahora que ha salido el Socio Páramo, entonces ahí el conflicto también se encuentra en las comunidades, algunos han tenido los títulos de propiedad, unos no lo tienen, entonces esas diferencias están presentándose en los territorios, lo cual, como mencionaba el compañero, ya estaban pasando los 3800 metros, que estaban ya trabajando agrícolamente, entonces se presenta el Ministerio del Medio Ambiente. Gracias al Ministerio del Medio Ambiente nos frena un poquito que ya no siembre más arriba sino que ya siembre más abajo para conservar el líquido vital (entrevista dirigente Comich).

Los dirigentes también mencionan que la Senagua ha iniciado, en el proceso de renovación de adjudicaciones de fuentes de agua, denuncias penales y civiles contra algunos usuarios de sistemas comunitarios por encontrarse en disputa de un mismo recurso, lo cual muchas veces incluye una confrontación de carácter étnico entre comunidades indígenas y comunidades mestizas: “Entonces estamos como un poquito medio molestos también, aparte de eso también la Senagua nos ofrecen, nos ofrecen un juicio civil o un juicio penal; también que esto quisiera que nos ayuden, eso porque estamos en la lucha de uso del líquido vital” (entrevista dirigente Comich).

Otro problema anotado por las organizaciones es la existencia de territorios indígenas que no disponen de agua para riego y consumo, o si disponen no es suficiente:

En Cacha no tenemos suficiente el agua. Realmente es bien duro, ahí hay a veces pequeñas vertientes de lejos más bien, también es agua que existe en pequeña cantidad, no es saludable; quisiera que estén presentes, que vean y el Gobierno también, que se acerquen a la comunidad a verificar que realmente ahí destruye las dentaduras, con esa calidad de agua que existe ahí, no es saludable; y así gritamos con boca llena que estamos viviendo en el *Sumak Kawsay* es mentira. En Guamote hay gran cantidad de tierras que no tienen el agua, yo quisiera invitar que verifique llegando a la comunidad, pero hay otros que realmente sí tienen pero a veces no quieren compartir esa agua. No más tienen esas tierras, en esas arideces que viven no tienen suficiente calidad de agua, quisiera que visiten para

que vean en la parroquia donde yo vivo (Quimiac), los compañeros, algunos migrantes, que fueron a vivir casi cerca del páramo, sufren tenazmente (entrevista dirigente Comich).

La disputa del agua entre indígenas y medianos y grandes propietarios mestizos es frecuente e igualmente conflictiva:

El agua pasa primero para los patrones, para los gamonales, pero para los indígenas no existe ese líquido vital. Ahí también sufrimos bastante, ahí no podemos ni siquiera dar el agua a los animales, el que coja y tome el agua para los animales ya es castigado, ya es sancionado, ahí nadie nos dan y por eso invitamos aquí al Gobierno, también a las autoridades que acerquemos realmente y que vayamos a las comunas y preguntemos a los comuneros (entrevista dirigente Comich).

Aquí aparecen los requerimientos básicos que el Estado ecuatoriano debe tomar en cuenta en la consulta prelegislativa:

Primero, nosotros hemos firmado el convenio N.º 169 de la OIT, donde están presionado que cumpla ese convenio a nivel internacional; el otro, sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; y, finalmente, en nuestra Constitución de 2008, ahí están los derechos colectivos. Esas son las tres razones para hacer esta consulta prelegislativa (entrevista dirigente Comich).

Otro requerimiento sentido es que las autoridades que norman el uso del agua conozcan y visiten las comunidades antes de tomar cualquier decisión al respecto, además de llamar la atención y colaboración de la población urbana que también se beneficia del agua para el consumo diario:

Hemos dicho [que] si realmente quieren verdadero *Sumak Kawsay* para los pueblos indígenas tienen que llegar a las comunidades para que verifiquen; y que realmente esté ese líquido vital que necesitamos, en las comunas, en los pueblos, también la ciudadanía, están cogiendo el agua, pero a veces la ciudadanía nunca pone de parte de nosotros, más bien cuando salimos a la movilización, al reclamo, nos dicen indios verdugos, que vagos, que ociosos, por eso están en las calles; eso también es decidir, compañeros, si morimos de hambre o morimos de sed, ¿dónde están ellos? No vamos a salir los pueblos indígenas hasta que la ciudadanía no [se] levante, porque a veces piensa que nosotros de locos estamos en las calles, más bien yo le invito que unamos como pueblos indígenas a luchar juntos, a veces solo piensan que los indígenas tenemos derecho a levantar, a gritar, protestar, pero a veces dejan solitos y ustedes hacen otra lucha aparte, entonces así nunca vamos a conseguir nada, yo creo que hay que luchar juntos en un solo puño, si hay que luchar pues luchemos juntos y no dejar solo a los indígenas o no dejar tampoco nosotros tampoco solo a ustedes, juntos hay que luchar, si hay que reclamar nuestros derechos y nunca hay que estar agachado la cabeza y jamás vamos a estar de rodillas (entrevista dirigente Comich).

Un requerimiento final es la construcción del Estado plurinacional e intercultural con el esfuerzo de todos los actores sociales y el Estado:

Algunos dicen que el pueblo indígena ya está viviendo en el Estado plurinacional: mentira, se dice bonitas cosas que está haciendo el Estado plurinacional, no estamos cumpliendo. A veces porque ya ponemos a un indígena de embajador ya decimos que ya los indígenas están contentos; no, yo creo que si realmente queremos el Estado plurinacional, [se] tiene que escuchar a las bases, tiene que escuchar al pueblo y no solamente a ciertos dirigentes o ciertos grupos que hablan a nombre del pueblo indígena, a veces habla gente que ni siquiera vive en las comunas, ni siquiera vive nuestras realidades, por eso nosotros como Chimborazo estamos diciendo que ahora [ya que] es el Gobierno el que quiere hablar, tiene que sentar[se] con las organizaciones frente a frente para que escuchen la voz del pueblo, la voz de la comunidad, porque a veces solamente con una autoridad habla y a nosotros como dirigentes que vivimos en las organizaciones ni siquiera tenemos pasaje para ir, nosotros trabajamos en las organizaciones, con plata y persona, pero a veces no nos valoran, solamente conversa con otros autoridades grandes, o con lo que son asesores dizque y a nosotros nos discriminan. ¿Cuándo vamos a cambiar este Estado? Si realmente no quiere hablar con el pueblo, solamente hablar y escuchando los mandatos puede que cambie este Estado, sino va a seguir lo mismo: hambre, mucha pobreza, mucha discriminación, muerte y asesinato, porque si el Gobierno quiere cambiar este Estado tiene que trabajar con las bases, con las organizaciones, para frenar la discriminación, el racismo, la muerte y tanta violencia que existe (entrevista dirigente Comich).

Para finalizar la reflexión del Comich, es interesante conocer sus concepciones sobre el derecho al agua:

Es un cuidado de las fuentes principales de vida el cuidar los páramos altos, proteger los bosques, plantas y las vertientes in situ. ¿Esto qué significa? Que debemos proteger y valorar las especies nativas en el sitio. Nos queremos trasladar de un lugar a otro, por otro lado protección del agua donde se genera este recurso, otro es que el agua es un derecho de todos, no se debe dedicar solo para riego o para la industria. Primero es del consumo humano, el agua debe ser gratuita, es un derecho de todos, solamente deben cobrar las instituciones por la infraestructura, por el manejo, pero no por el agua. Otro derecho es que el agua sea distribuida solo una parte, mientras otras partes deben ser reservadas, y de esta forma este líquido vital no se termine, de la misma manera el agua se ha considerado como nuestra sangre, porque si la sangre no existe no hay vida [en] los pueblos indígenas, es una sangre que da vida y por ello vivimos. El Gobierno debe apoyar a todos, no solamente a los ricos, hablemos que se ve riego por goteo, riego por microaspersión como que al ver este sistema de riego está apoyando al sector más poderoso, al más rico, que produce para la economía y por ende da alimento al pueblo, eso también es parte de un derecho. De la misma manera el agua debe ser una gestión de todos y para todos, respetando la Constitución, las comunidades deben de reconocer los puntos de donde viene el agua para cuidarlos. ¿Esto qué significa? Nosotros estamos planteando como derecho y nosotros cuidamos, debe ser recompensado por los que consumen, por los que utilicen en las ciudades para poder seguir cuidando, para seguir manteniendo ese recurso (entrevista dirigente Comich).

La concepción sobre las amenazas del recurso hídrico es muy aleccionadora para cualquier política pública que se implemente:

Sobre las amenazas de este recurso agua, es la quema de paja y bosques protectores, no por los que son dueños de sus territorios sino de otros grupos humanos que hacen pastoreos, o también están llegando con este proyecto Socio Bosques, Socio Páramo. De la misma manera, otra amenaza: los choques que existen en las instituciones como Ministerio de Ambiente y el programa Socio Bosque. De la misma manera, las grandes empresas y otros comuneros queman en especial pajas de páramo, con la finalidad de implementar sistema de monocultivo; asimismo, la contaminación por el pastoreo y sobre el pastoreo donde existen ojos de agua y donde genera este recurso hídrico, la reforestación con especies exóticas como ciprés, pino y eucalipto. Dentro de cómo controlar estas amenazas tenemos algunos planteamientos: uno, de las medidas para contrarrestar la quema de paja y los bosques es necesario implementar sistemas de pastoreo, en donde debe ser establecido con mucha responsabilidad para no quemar el páramo, porque muchas personas que tienen su ganadería es para pastorear, para tener como pasto tierno, pero eso lo hacen por una necesidad, por lo tanto como alternativa, tener sistemas de pastoreo, sistemas de cultivos que responsabilicen a cada uno que hacen esta explotación. Por otro lado, como amenazas que vienen desde afuera [queremos] que el Estado ecuatoriano en especial respete los conocimientos y las experiencias ancestrales, si es que nosotros respetamos estas instancias no estaríamos entrando a esas amenazas, a esos peligros (entrevista dirigente Comich).

Por último, la manera de garantizar el derecho al agua es aprobando una política de Estado con las siguientes características:

El recurso hídrico debe ser una política del Estado. Si es que no es una política del Estado quizás uno de los gobiernos de turno viene con sus diferentes programas y va quitando todos esos derechos, esos recursos de la vida. Finalmente queremos que el Estado ecuatoriano coordine con las instituciones que conduzcan los actores locales; si no coordina vendrán muchos problemas porque la política del Estado son objetivos extraños a ese medio porque no conocen, no viven, no realizan las verdaderas actividades como deben ser. Por eso sugerimos que deben ser siempre en coordinación con los actores locales, inclusive valorar los conocimientos, el talento humano local, de esa forma estaríamos garantizando, inclusive apoyando la política del Estado (entrevista dirigente Comich).

## 4.5. Conclusiones

Del caso del pueblo puruhá y su derecho al uso y control del agua se desprenden las siguientes conclusiones:

- El agua aparece como uno de los últimos recursos naturales susceptibles de ser usados y controlados de forma sostenible. En el caso del pueblo puruhá, una vez hecha la distribución de tierras, el agua para riego es la opción final productiva de un

recurso no renovable. Si su distribución es desigual e injusta, el modelo agropecuario de la región puede colapsar sin posibilidades de continuidad y con la consiguiente pérdida de la seguridad alimentaria.

- La gestión redistributiva del Estado se vuelve clave en una situación así. En el caso analizado se registra una clara inclinación en favor de ciertos productores (medianos y grandes) y en desmedro de los pequeños, que son la mayoría en esta zona.
- Tanto los sistemas de riego estatales como los comunitarios deben tener un tratamiento específico pero igualitario. Se trata de realidades diferentes que forman parte de un solo gran sistema:
  - › El mantenimiento de las fuentes de agua aparece como un elemento estratégico. Esas fuentes mayoritariamente están en territorio indígenas y son ellos los encargados de preservarlas; el Estado con sus recursos debe garantizar ese cuidado.
  - › Los pobladores urbanos de la provincia que se benefician del agua para consumo humano no pueden ser ajenos a todos estos esfuerzos, son usuarios de un recurso agotable y, por lo tanto, deben sumar esfuerzos en su cuidado y uso.
  - › La Senagua requiere establecer mecanismos claros en su accionar. La aprobación pendiente de la Ley orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, debería ser el instrumento más adecuado para esta labor.
  - › Se hace indispensable un estudio a fondo de los requerimientos de agua para consumo y riego en aquellos sectores donde el recurso es limitado. Es fundamental conocer los caudales existentes para hacer una distribución equitativa y poder construir la infraestructura necesaria.



## 5. Bibliografía

- Acnur y FEPP (2012). *Investigación del estado actual de las tenencias de las tierras de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el norte de Esmeraldas*. Quito: 77 (Documento de investigación sin publicar).
- Antón Sánchez, John (2009). "El proceso organizativo afroecuatoriano: 1979-2009". Tesis de grado para obtener el Título de Doctor en Ciencia Sociales. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Instructivo para la Aplicación de la Consulta prelegislativa*. Consejo de Administración Legislativa. 13 de junio de 2012. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2012). Memorando PAN-FC-2012 135. 31 de mayo de 2012.
- Bayefsky, Anne F. (1990). "El principio de igualdad o no discriminación en el Derecho Internacional". En *Human Rights Law Journal* 11: 1-2.
- Bourdieu, Pierre (1983). *Campo de poder y campo intelectual*. Buenos Aires: Folios.
- Camacho, Gloria, Carlos Larrea *et al.* (2010). "Indicadores de la Diversidad en el Ecuador: Recomendaciones para las políticas públicas. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana". Informe de consultoría. Quito, 30 de marzo de 2010: 94.
- Comité Internacional contra la Discriminación Racial, Naciones Unidas (2012). "CERD/C/ECU/20-22: informes 20, 21 y 22 del Ecuador para el CERD". Febrero.
- \_\_\_\_\_ (2012). "CERD/C/ECU/CO/20-22: contestación a los informes 20, 21 y 22 del Ecuador para el CERD". Agosto.
- Codae (2010). *Del dicho al hecho...* Quito: Codae.
- Codificación de reglamento del concurso para primera autoridad de la Fiscalía General del Estado (R. O. n.º 345). 2010.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) (R. O. n.º 303). 2010.

- Congreso Nacional del Ecuador (1998). *Constitución de la República del Ecuador*.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Codificación a la ley de Organización y Régimen de Comunas”.
- Corte Constitucional (2010). Sentencia n.º 001-10-SIN-CC. 18 de marzo de 2010.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Regulación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, 21 de enero de 2010. Sentencia del caso Sarayaku. 27 de junio de 2012.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 111 de la OIT.
- \_\_\_\_\_ Convenio No. 169 de la OIT.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Sarayaku vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007.
- De la Torre, Carlos. (2002). *Afroquiteños, ciudadanía y racismo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP.
- Dulitzky, Ariel E. (2007). “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la jurisprudencia interamericana”. En *Anuario de Derechos Humanos*. 3: 15-32.
- Fernández, Bernardo (2009). “Sobre la tipología de territorios”. En *Territorios y territorialidades: teorías, procesos y conflictos*. Saquet y Sposito (orgs.). Sao Paulo: Expresión Popular. Unesp.
- Fundación Altrópico (2009). *Territorios ancestrales, identidad y palma: Una lectura desde las comunidades afroecuatorianas*. Quito.
- García, Juan y Walsh Catherine (2009). Informe de DDHH Derechos, territorio ancestral y el pueblo afroesmeraldeño. Quito: Abya-Yala.
- Guerrero, Andrés. (1998). “Ciudadanía, Frontera Étnica y Binaridad compulsiva. Notas de relectura de una investigación antropológica”. En Cristóbal Landázuri (comp). *Memorias del Primer Congreso ecuatoriano de Antropología*. Vol III. Quito: Abya-Yala.
- Horbart, Jorge (2008). “La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: revisión y balance de un fenómeno persistente”. En García, Fernando (ed.). *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Quito: Colección 50 años Flacso: 121-158.
- Informe de campo de los Grupos de investigación: Guayaquil, noviembre de 2012 (documento mimeografiado)
- James, C. L. R. (1980). *Los jacobinos negros: Toussaint L Overture y la Revolución de Haití*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Lapierre Robles, Michel (2012). “Mineras, palmicultoras y forestales. Efectos socioambientales en zonas etnobiocdiversas: El caso del norte de la provincia de Esmeraldas, Ecuador”. En *Anuario de investigación y desarrollo*. Quito: Centro de Investigaciones y Desarrollo Pucese.
- Ley de Minería (2009). (R. O. n.º 517).
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). (R.O. n.º 417).
- Ley Orgánica de Educación Superior (2010). (R.O. n.º 298).
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). (R.O. n.º 175).
- Ley Orgánica de Servicio Público (2010). (R.O. n.º 294).
- Maloney, Gerardo (1983). “El negro en el Ecuador: raza y clase, el caso de la provincia de Esmeraldas”. Tesis de grado de maestría. Quito: Flacso Ecuador.
- Mideros Zamora, Mayra (2010). “Las empresas palmicultoras y la generación de desarrollo Económico local en el Cantón San Lorenzo, provincia de Esmeraldas 1998-2008”. Tesis para obtener el título de maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorio. Quito: Flacso.
- Minda Batallas, Pablo (2002). *Identidad y conflicto: La lucha por la tierra en la zona norte de la provincia de Esmeraldas*. Quito: Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Informe de consultoría: Principales presiones y amenazas al territorio colectivo de los afroecuatorianos en el norte de Esmeraldas”. Quito: IAEN: 31.
- Ministerio Coordinador de Patrimonio (2009). Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico y Cultural. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Informe final de consultoría P00063985-CS-2011-146: Situación socioeconómica de los pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y pueblo montubio, a partir de los resultados del VII Censo de Población 2010”. Quito: MCP.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2009). Agenda Social 2009-2011. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2012). Agenda Social 2012-2013. Quito.
- Ministerio de Salud Pública (2012). Modelo de Atención Integral del Sistema Nacional de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural. Quito.
- Naciones Unidas (2002). *Declaración y Programa de Acción de Durban, Conferencia Mundial contra el Racismo, La Discriminación Racial, La*

*Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. Primera edición, Bogotá. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal (2012). (R.O. n.º 702).

Ordóñez Charpentier, Angélica (2001). “El futuro en la tradición. La identidad afro desde el Consejo Regional de Palenques. Informe final del concurso Culturas e identidades en América Latina y el Caribe”. Programa Regional de Becas Clacso. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/ordonez.pdf>

Peñaherrera de Costales, Piedad y Alfredo Costales Samaniego (1964). *Historia social del Ecuador: El concertaje de indios y manumisión de esclavos*. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Presidencia de la República del Ecuador (2012). Decreto ejecutivo n.º 1247.

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (2010). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. Quito: Senescyt.

Rapaport Center (2009). *Territorios olvidados, derechos incumplidos: afroecuatorianos en áreas rurales y su lucha por tierra, igualdad y seguridad*. Quito.

Rahier, Jean (1998). “Estudios de negros en la antropología ecuatoriana: presencia, invisibilidad y reproducción del orden racial espacial”. En: Cristóbal Landázuri (comp.) *Memorias del Primer Congreso ecuatoriano de Antropología*. Vol III. Quito: Abya-Yala.

Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público (R.O. n.º 418), 2011.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (2011). Guía para la Formulación de Políticas públicas Sectoriales. Quito: Senplades.

\_\_\_\_\_ (2012). Plan Nacional de Descentralización, 2012-2015. Quito: Senplades.

Sierra, María Teresa y Victoria Chenaut (2005). “Racismo y derecho en sociedades multiculturales”. En Zambrano, Carlos Vladimir. *Etnopolíticas y racismo: conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*: Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 3-28.

Taylor, Charles (1993). “La política del reconocimiento.” En Taylor, C., *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Tilly, Charles (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Ved P., Nanda (1976). “La discriminación racial y la ley: Legislación reciente en Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos”. En Claude Richard (editor). *Derechos Humanos Comparados*. Montevideo: Editorial Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. Primera edición.
- Viáfara, Carlos (2008). “Cambio estructural y estratificación social entre grupos raciales en la ciudad de Cali-Colombia”. En *Sociedad y Economía* n.º 15. Cali: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.
- Whitten, Norman (Editor) (1993). *Transformaciones Culturales y Etnicidad en la Sierra Ecuatoriana*. Quito: UFSQ.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel (2010). A los veinte años del Convenio 169 de la OIT: Balance y retos de implementación de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS).
- Zambrano, Carlos Vladimir (2008). “Etnopolíticas y racismo: conflictividad y desafíos interculturales en América Latina”. En Zambrano, Carlos Vladimir (ed.). *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* n.º 30. Enero.

Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en noviembre de 2015  
en imprenta V&M Gráficas,  
de Quito, Ecuador.



El censo poblacional del año 2010 dio a conocer que el 21% de los ecuatorianos pertenece a grupos culturales autodefinidos como pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. Y aun cuando se han producido cambios constitucionales que proponen un nuevo modelo de nación y de Estado que deje atrás las prácticas de racismo, los diferentes colectivos siguen sufriendo de discriminación histórica y estructural en diversos ámbitos de la sociedad.

Ecuador requiere de un seguimiento crítico comunitario a las políticas públicas antidiscriminatorias. Así lo plantean John Antón Sánchez y Fernando García, autores de la presente investigación, la cual impele el impulso, en el ámbito local de las comunidades afrodescendientes e indígenas, de prácticas comunitarias de observación y vigilancia crítica a la implementación de políticas públicas contra la discriminación racial y el racismo.

