

El Ecuador y la discriminación racial

Luis Valencia Rodríguez*

El 21 de diciembre de 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Una vez que este instrumento fue ratificado por 27 Estados firmantes (entre ellos el Ecuador), entró en vigencia el 4 de enero de 1969.

En virtud del artículo 8 de la Convención, se constituyó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), compuesto de dieciocho expertos de “gran prestigio moral y reconocida imparcialidad”, elegidos por los Estados partes en la Convención entre sus nacionales, para cuyo efecto presentan las candidaturas correspondientes. El candidato ecuatoriano ha sido miembro del Comité desde que este órgano inició su primer período de sesiones, en enero de 1970, hasta la presente fecha.

El artículo 9 de la Convención establece la obligación de los Estados partes de presentar un informe sobre

“las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención”. Estos informes son examinados por el Comité, el cual “podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes”.

En su primer período de sesiones, el 28 de enero de 1970, el Comité aprobó las directrices que debían observar los Estados partes en la elaboración de sus informes. El Comité consideró que estos informes debían ser tratados como documentos reservados y que, con tal carácter debían ser examinados. Sin embargo, en el quinto período de sesiones, en 1972, el Comité tuvo en cuenta la resolución 2783 (XXVI) de la Asamblea General en que expresó la opinión de que la labor del Comité se vería facilitada si se “invitara a los representantes de los Estados partes a que asistieran a sus reuniones cuando se examinaran sus informes”. En con-

* Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador y miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas.

secuencia, el Comité modificó su Reglamento provisional a fin de contar con la presencia de los representantes de los Estados partes durante el examen de los informes, quienes señalarán los aspectos más importantes del documento, añadirán datos o aspectos nuevos que no se reflejen en el informe, podrán responder a las preguntas que pueda hacerles el Comité y proporcionar información adicional proveniente de sus Estados.

Se consideró desde el inicio que la presentación y examen de los informes constituye el mecanismo fundamental mediante el cual el Comité puede cumplir plenamente su obligación de vigilar la observancia de las obligaciones derivadas de la Convención.

A principios de 1988 el Comité inició la práctica de designar relatores de los países encargados de analizar los informes del Estado, destacar los aspectos pertinentes al cumplimiento de las obligaciones y también aquellos en que haya vacíos o deficiencias. La responsabilidad del miembro designado es la de realizar un estudio exhaustivo y una evaluación de cada informe del Estado, elaborar una lista completa de preguntas a ser presentada a los representantes del Estado informante. Luego de la exposición del relator del país, todos los otros miembros

del Comité pueden intervenir en el examen del informe, y de esta manera se establece el diálogo con el representante del Estado. Este procedimiento se adoptó para incrementar la eficacia en el funcionamiento del Comité. En 1992 se inició la práctica acerca de la forma en que se reflejan las discusiones sobre el informe de un Estado, y se adoptó el sistema de observaciones y conclusiones finales, que abarcan una introducción, aspectos positivos, factores y dificultades que impiden la aplicación de la Convención, principales temas de preocupación y sugerencias y recomendaciones.

La competencia del Comité no termina con la presentación de sus observaciones y conclusiones finales, pues designa a uno de sus miembros, por un lapso de dos años, para que efectúe el seguimiento respecto del cumplimiento de las recomendaciones dirigidas al Estado informante. Además, cada año el Comité somete a la Asamblea General un informe sobre sus actividades y el examen de los informes de los Estados partes. Sobre esta base, la Asamblea General puede adoptar las resoluciones que estime necesarias.

Los informes del Ecuador

El 17 de junio de 1970, el Ecuador presentó su informe inicial¹. Destacó que “por fortuna no existe

1 Doc. CERD/C/R.3/Add.25

en su ordenamiento jurídico ninguna disposición que pueda suponer discriminación racial”. Señaló que los “principios rectores de la legislación nacional son la igualdad de todos los hombres y la prohibición de ejercer diferenciación alguna por motivos de raza, ideología, condición social o cualquier otra consideración”. Como fundamento de estas afirmaciones, se refirió a las disposiciones constitucionales, así como a otros cuerpos legales, entre ellos el artículo 48 del Código Civil. Añadió que la administración de justicia se rige por los mismos principios.

Este informe fue examinado por el Comité en su tercer período de sesiones² y, junto con otros 16 informes, fue considerado como “insatisfactorio”, y transmitió a los Estados correspondientes una comunicación, en que les pidió que compararan de nuevo la información presentada con las directrices para la elaboración de informes y que proporcionaran los datos pertinentes hasta el 15 de julio de 1971.

El Ecuador presentó su segundo informe³ el 26 de enero de 1972 en que repitió los conceptos expuestos en su informe inicial y reprodujo varios artículos de la Constitución tendientes a demostrar que en el país se cumplían las disposiciones de la Convención. Igualmente, reprodujo

varios artículos de los Códigos Civil y del Trabajo. Sobre esta base, afirmó que “en el ámbito ecuatoriano no se siente necesidad de establecer normas que preceptúen la obligación de no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial...” Ante la notoria ausencia de esa discriminación, añadió que “ni siquiera se ha creído necesario hacer constar en nuestra legislación penal una disposición que declare ‘acto punible conforme a la ley a toda difusión de ideas basadas en la superioridad racial..’ En cuanto a las esferas social, económica y cultural, dijo que los órganos e instituciones del Estado han dictado ya medidas tendientes a lograr esos objetivos. Recordó que se había dictado la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura de 1970, transcribió varias disposiciones de la Ley de Reforma Agraria. En la esfera de la administración de justicia, dijo que no se habían presentado casos judiciales de discriminación racial y transcribió varios artículos del Código Penal para demostrar la existencia de normas que sancionan actos de discordia, atentados contra el culto y otros conexos. Recordó que en la época colonial se habían establecido diferencias basadas principalmente en factores económicos. Señaló que el 25 de julio de 1851, durante la administración del Presidente Urbina se liberó a los “pocos esclavos” que todavía existían. Dijo

2 Suplemento 18 (A/8418), párr. 30
3 Doc. CERD//R.30/Add.6

que el 30 de octubre de 1857 se suprimió el “cobro anticipado de los tributos a la población indígena”. Finalmente anotó que la “composición étnica de su población es heterogénea, ella convive de la manera más armoniosa”. Apuntó que “la escala etnográfica del Ecuador presenta los más variados matices, con un fondo evidentemente indígena que representa el 50% de la población total – 6.500.000 – correspondiendo el otro 50% a los siguientes grupos: a) 25% mestizos, b) 15% blancos, d) 5% negros, y e) de otros grupos de procedencia extranjera”.

Este informe fue considerado por el Comité durante su séptimo período de sesiones. Mientras algunos miembros destacaron el hecho de que el informe era detallado y comprendía importantes disposiciones constitucionales, así como de otras leyes entre las que se destacaba la relativa a la Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, otros manifestaron su desacuerdo con la afirmación de que en el Ecuador no existía ningún tipo de discriminación racial, y agregaron que era obligatorio para todos los Estados partes dar efecto a ciertas disposiciones de la Convención, como es el caso del artículo 4, en virtud del cual se castiga la difusión de ideas basadas en la superioridad racial.

El representante del Ecuador, Embajador Mario Alemán⁴, entonces Encargado de Negocios ante las Naciones Unidas, afirmó en el Comité que, por tradición y convicción, el Ecuador es profundamente antirracista, por lo cual el Gobierno ha considerado superfluo sancionar medidas que condenen expresamente la discriminación. Explicó más ampliamente la composición étnica de la población. Señaló que, en cuanto al régimen racista de Sudáfrica, el Ecuador condena las violaciones de la libertad y respeta sin reserva las decisiones adoptadas por las Naciones Unidas en esta materia. En efecto, el Gobierno había dictado medidas para prohibir las relaciones comerciales, turísticas y de otra índole con el régimen racista de Sudáfrica.

Luego de este debate, el Comité consideró que el informe era completo.

El tercer informe del Ecuador fue presentado el 24 de diciembre de 1973, y una adición el 12 de marzo de 1974⁵. Reiteró que no existía en el ordenamiento jurídico ninguna disposición que pueda suponer discriminación racial. Volvió a transcribir las principales disposiciones constitucionales. Señaló que nunca se ha registrado caso alguno de discrimi-

4 CERD/C/SR. 128-9. El Embajador Alemán fue el representante ecuatoriano que por primera vez asistió a las reuniones del Comité.

5 CERD/C/R.70/Add. 3 y Add.14

nación y que el acceso a los cargos públicos es enteramente libre para todos los habitantes de la República. Reprodujo algunas disposiciones del Código del Trabajo y apuntó que hay igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros. Reafirmó la posición ecuatoriana opuesta a los regímenes racista del África meridional. Dio respuesta a ciertas críticas que algunos miembros del Comité habían formulado al examinar el informe anterior, en especial en cuanto a que los bienes situados en el Ecuador están sujetos a las leyes ecuatorianas aunque sus dueños residan en el extranjero; a las medidas prácticas para alentar las organizaciones integracionistas; al alcance de ciertas disposiciones del Código Penal; y la iniciación de estudios para incorporar en la legislación nacional algunas normas sobre el cumplimiento del artículo 4 de la Convención. En el documento adicional, se transcribieron las disposiciones que se incorporarían en el anteproyecto del Código Penal.

El tercer informe fue considerado por el Comité durante su noveno período de sesiones en 1974. La incorporación de reformas al anteproyecto de Código Penal fue recibida con beneplácito, pues satisfacía en parte las exigencias del artículo 4 de la Convención, con excepción de la financiación de las organizaciones

racistas y la declaración de ilegalidad y prohibición de dichas organizaciones.

El representante del Ecuador, Embajador Mario Alemán contestó a esos interrogantes⁶. Explicó que la historia constitucional ecuatoriana ha sido muy agitada. Añadió que llevará a las competentes autoridades la observación de la falta anotada en las enmiendas propuestas al Código Penal, que por el momento no eran definitivas. Indicó también las razones por las cuales se prohibía a los miembros de las comunidades religiosas intervenir en política, lo que no implicaba desconocimiento de su derecho de ejercer el voto en las elecciones populares. Dijo que la lengua oficial del país era el español, y que las otras lenguas se consideraban como elementos del patrimonio nacional. El Gobierno estaba interesado en promover la enseñanza del quechua.

El Comité decidió que este tercer informe era satisfactorio.

El Ecuador presentó su cuarto informe en dos documentos⁷ el 4 de junio y el 22 de julio de 1976. El Comité los examinó en su 14^o período de sesiones en agosto de 1976⁸.

El Gobierno ecuatoriano reiteró que, desde el punto de vista legal,

6 CERD/C/SR.186
7 CERD/C/R.90/Add.17 y Add.21
8 CERD/C/SR.302

no existía forma alguna de discriminación racial. Indicó que se habían incorporado en el anteproyecto del Código Penal los artículos 211 a 215 en los que se sancionan los delitos contra los derechos humanos y se condena la discriminación o el odio raciales. Transcribió el texto de tales disposiciones. En el segundo documento, destacó que, en lo relativo a la aplicación del art. 7 de la Convención, una de las preocupaciones fundamentales del Gobierno constituye la educación integral de la población. Apuntó que se había reforzado la enseñanza del quechua. Hizo hincapié en la solución de los problemas agrarios existentes, para lo cual se apoyó en el programa de Reforma Agraria y Colonización. Añadió que el Ecuador mantenía su rechazo a los regímenes racistas del África meridional.

El representante del Ecuador, Embajador Mario Alemán, formuló una exposición introductoria para destacar la política internacional ecuatoriana de respaldo a los derechos humanos y de rechazo al *apartheid*, así como el alcance de la legislación interna opuesta a toda forma de discriminación racial. Varios miembros del Comité expresaron su satisfacción por la información recibida, y manifestaron que esperaban conocer las reformas del Código Penal que pronto debían ser adoptadas.

Algunos miembros formularon preguntas relacionadas con el campesinado ecuatoriano y la situación de la población indígena; la manera en que la reforma agraria había beneficiado a dicha población y en qué proporción; si la actual legislación preveía sanción para actos de discriminación u odio raciales; cómo se aplicaban las normas no discriminatorias en el empleo; de qué recursos disponían las víctimas de actos discriminatorios. El representante ecuatoriano contestó estas interrogantes: indicó que el Gobierno había demorado la promulgación del Código Penal hasta conocer en detalle las opiniones de los miembros del Comité; anotó los esfuerzos que realiza el Gobierno en concordancia con el artículo 7 de la Convención, especialmente en los campos de la enseñanza y la tolerancia entre los distintos grupos que componen la población ecuatoriana; reafirmó la información proporcionada anteriormente en cuanto a la composición de la población e indicó los esfuerzos que despliega el Gobierno para incrementar el desarrollo económico y social del indígena. Anotó que las víctimas de actos discriminatorios pueden acudir a los tribunales.

El Presidente del Comité señaló que el informe había sido acogido favorablemente.

El Ecuador presentó su quinto informe el 2 de marzo de 1979⁹ y el

Comité lo examinó en su reunión del 2 de agosto de ese año¹⁰. Señaló en dicho informe que el 29 de enero de 1979 se habían incorporado al Código Penal las normas para hacer efectiva la Convención, y, al efecto, acompañó los textos de tales enmiendas. Hizo un recuento de las principales disposiciones constitucionales para dar plena vigencia a los derechos amparados por la Convención. Anunció que, mediante referéndum, el pueblo ecuatoriano había aprobado una nueva Constitución que entraría en vigencia con la posesión del nuevo Presidente de la República, en agosto de 1978. Reseñó las principales innovaciones contenidas en el nuevo texto constitucional en materia de protección de derechos humanos, y especialmente en cuanto a la eliminación de toda forma de discriminación racial. Indicó que hasta ese entonces ningún tribunal de la República había conocido caso alguno de discriminación. Hizo hincapié en las medidas legislativas tomadas para fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de todos los habitantes, con especial referencia a la población indígena. Destacó la obligatoriedad de utilizar a más del español, el quechua o la respectiva lengua aborígena.

El delegado del Ecuador, Embajador Miguel Albornoz, Representante

Permanente ante las Naciones Unidas, al presentar el informe, puso énfasis en las reformas al Código Penal, así como en las medidas adoptadas para poner en práctica la reforma agraria. Afirmó que en el país existía un auténtico y amplio proceso de mestizaje que elimina toda noción de preeminencia de cualquier grupo racial. Los esfuerzos se orientan a reducir las diferencias culturales y económicas en una búsqueda constante de una mejor distribución de los ingresos. Los grupos indígenas, que tienen raíces milenarias, se encuentran entre los recursos humanos más preciados del país. Mediante el automejoramiento, han logrado progresos gradualmente y han adquirido nuevamente las tierras que les fueron arrebatadas en la época colonial. No solo es necesario preservar sus tradiciones y valores naturales, sino también contrarrestar el peligro de una alienación cultural.

El Comité acogió con beneplácito las nuevas medidas legislativas aprobadas de conformidad con las disposiciones de la Convención. Se solicitó que en el próximo informe se proporcionara un cuadro más claro de los adelantos logrados con la reforma agraria. En relación con el artículo 6 de la Convención, se solicitó explicación sobre el alcance de los “tribunales especializados” que el Ecuador había establecido para asegurar la restauración de los derechos de cualquier ciudadano.

El representante ecuatoriano aclaró que los “tribunales especializados” eran tribunales administrativos. Dijo que era difícil precisar el porcentaje de los grupos étnicos, puesto que todos ellos se hallan totalmente entremezclados, pero que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos políticos y de otra índole. Se está llevando adelante la reforma agraria, pero la solución de los difíciles problemas de la transmisión de tecnología, el crédito, la capacitación y la organización de cooperativas toma tiempo. La reforma agraria de 1964 abolió totalmente el sistema con arreglo al cual los huasipungueros trabajaban la tierra. Comentó, además, muchos otros interrogantes planteados por los miembros del Comité.

El sexto y séptimo informes fueron presentados el 2 de diciembre de 1981¹¹ y el Comité los consideró durante su 25° período de sesiones, el 12 de marzo de 1982¹².

En esta oportunidad, el Ecuador nuevamente destacó las principales disposiciones de la Constitución de 1978 en materia de protección y defensa de los derechos humanos. Señaló la tradicional política ecuatoriana de rechazo a la práctica del *apartheid* y destacó las principales acciones tomadas por el Gobierno en esta materia. Afirmó que, en el

contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1980-84, se había previsto el mejoramiento sustancial de la distribución de los recursos productivos y de los ingresos del sector rural. Se señaló que, entre los objetivos, se hallaban la libre asociación para que los pobladores del campo ejerzan sus derechos y hagan realidad sus aspiraciones económicas, sociales y culturales; la presencia de formas de producción basadas en cooperativas y otras clases de organización comunitaria; la localización de la producción agropecuaria de acuerdo con el uso potencial de los suelos. Destacó los adelantos previstos gracias a la aplicación de la reforma agraria.

El representante del Ecuador, Embajador Mario Alemán, señaló que el 18 de marzo de 1977 el país había hecho la declaración prevista en el art. 14 de la Convención a fin de que el Comité pueda examinar las denuncias que le formulen los habitantes del Ecuador víctimas de actos discriminatorios. Destacó los esfuerzos realizados por el Gobierno para mejorar y ampliar la educación, considerando que ella es el mejor recurso para promover la armonía y la comprensión entre todos los habitantes.

En relación con el art. 2 de la Convención, los miembros del Comité solicitaron mayor información

11 CERD/C/91/Add.2
12 CERD/C/SR. 562

sobre las medidas adoptadas para que la población autóctona gozara de los derechos humanos en las mismas condiciones que el resto de la población. Se pidieron mayores detalles sobre la enseñanza del quechua y su empleo en las esferas administrativas, judiciales y otras. Se pidió ampliación en cuanto al número de familias que se habían beneficiado con la reforma agraria. Se solicitó información sobre la forma en que se aplicaba el derecho de *habeas corpus*. Se pidió ampliación sobre las medidas concretas que se habían adoptado en la esfera de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, así como el modo en que se hacía conocer a la población sus derechos y las disposiciones que se habían tomado para promover los idiomas y valores autóctonos.

En respuesta, el representante ecuatoriano señaló el alcance y el procedimiento del derecho de *habeas corpus*. En el campo de la educación, recordó que las emisoras de radiodifusión transmiten programas educativos dirigidos por personal docente a las zonas rurales aisladas. En cuanto a la protección judicial, se refirió a las funciones del Defensor del Pueblo. En la esfera económica, indicó que el Banco Central del Ecuador había decidido conceder préstamos a los campesinos indígenas y, para evitar que recurran a usureros, ha-

bía creado brigadas móviles que se trasladaban hasta las regiones más remotas.

El octavo informe fue presentado el 19 de marzo de 1984¹³, y el Comité lo consideró durante su 31º período de sesiones, los días 5 y 6 de marzo de 1985¹⁴.

En este informe se incluyó un cuadro con los porcentajes de los distintos grupos de la población: blancos, 25.50%; indios, 18.50%; mestizos, 36.00%; mulatos, 14.50% ; y negros, 4.50%. Se destacó, además, la presencia de otros grupos aborígenes, principalmente en la sierra y en la región amazónica. Se hizo énfasis en la importancia de la ratificación por el Ecuador de la Convención, así como la declaración prevista en el art. 14. En cuanto al cumplimiento del art. 6 de la Convención, se hizo nuevamente referencia al derecho de *habeas corpus*, al empleo de intérpretes en los procesos judiciales para quienes no hablen el español, así como a otras garantías constitucionales. Se puso de relieve el principio de la igualdad establecido en la Constitución, del cual se derivan otros derechos fundamentales. En cuanto al art. 7 de la Convención, se indicaron los esfuerzos desplegados para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los diversos grupos raciales o étnicos.

13 CERD/C/118/Add.4
14 CERD/C/SR.701-2

Entre las respuestas a preguntas anteriores, se dio especial información sobre la reforma agraria y su aplicación.

El Embajador Miguel Albornoz se encargó de representar al Ecuador en el examen de este informe. Respondiendo a las preguntas y observaciones de los miembros del Comité, explicó que en el país aún prosigue el proceso de mezcla de razas y culturas. En cuanto a la reforma agraria, dijo que el problema principal no radica en la distribución de la tierra cultivable, sino en aumentar su productividad. Algunas comunidades indígenas han pasado de una economía de subsistencia a una economía monetaria e incluso han recurrido al uso adelantado del crédito. Explicó la creación de FODERUMA, organización destinada ayudar a la promoción de las culturas autóctonas. Señaló que se destinaba el 33% del presupuesto nacional a la educación. Anotó que todos los ciudadanos mayores de 18 años pueden ejercer el derecho al voto, aunque sean analfabetos.

El noveno y décimo informes¹⁵ fueron presentados el 25 de enero de 1988, y el Comité los examinó durante su 38 período de sesiones el 9 de agosto de 1990.

En su informe, apoyándose en las normas constitucionales, el Ecu-

ador afirmó que no existía discriminación racial “porque no existe noción alguna de preeminencia de clase que se fundamente en razones de cromosomas. Hay sí un genuino y amplio proceso de mestizaje que es un gran movimiento de integración nacional en un país que, en sí mismo, es como gran parte de la América del Sur un crisol de razas en continua fusión”. Se refirió luego a la participación de la mujer, aludiendo al voto femenino, a la Convención sobre los Derechos Civiles y Políticos de la Mujer, a las reformas al Código Civil y otros cuerpos legales. Un capítulo especial se dedicó a analizar los avances logrados en cuanto a la participación de la población indígena. Se informó sobre el surgimiento del movimiento ECUARUNARI, así otros organismos indígenas y de sus actividades. Se puso énfasis en la labor de las comunas y las cooperativas. Se prestó especial interés en cuanto a la reforma agraria, destacándose que uno de sus objetivos ha sido el “desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la distribución de la riqueza y de los ingresos”. Se analizaron las repercusiones del latifundio y del minifundio y las medidas tomadas en relación con esta materia.

El Embajador Eduardo Santos Alvite, Representante del Ecuador ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas, se encargó de la presentación de este informe y de

responder a las preguntas de los miembros del Comité. Señaló que uno de los propósitos del Gobierno era garantizar a todos los habitantes del país el libre ejercicio de los derechos humanos enunciados en los instrumentos internacionales vigentes. Se refirió especialmente a las labores encaminadas a superar el analfabetismo.

Algunos miembros del Comité mostraron su preocupación por que las disposiciones de la Convención y las del Código Penal no se habían aplicado y preguntaron las razones de este fenómeno. Añadieron que el hecho mismo de que no se hubiera recurrido a tribunales de justicia no era prueba de que no existiera discriminación racial. También se mostraron interesados en recibir mayor información acerca de las medidas tomadas por el Gobierno para proteger el patrimonio y preservar la especificidad cultural de los grupos minoritarios. Como se había informado anteriormente que se destinaba a la educación el 30% del presupuesto, se solicitó más información sobre el progreso logrado en el campo educativo. Se preguntó cuál era el porcentaje del territorio nacional ocupado por poblaciones autóctonas. Se mostró interés en conocer cuál era el grado de representación de dichas poblaciones en los órganos del Gobierno.

El Embajador Santos Alvite contestó a muchas de esas interrogantes. Recordó el peso que significaba la deuda externa, sin embargo de lo cual el Gobierno seguía adoptando medidas para garantizar el desarrollo de las estructuras, tanto económicas como sociales, del país. Abandonando el clásico paternalismo – característica de la época colonial – el Gobierno luchaba esforzadamente por fortalecer la autonomía local.

El Ecuador presentó sus informes undécimo y duodécimo el 19 de agosto de 1991 y el 9 de abril de 1992¹⁶. El Comité examinó estos documentos durante su 42º período de sesiones el 10, 11 y 18 de marzo de 1993¹⁷.

Estos documentos fueron muy detallados y abarcaron información específica respecto de cada uno de los artículos de la Convención. Se amplió considerablemente la información respecto al fortalecimiento de la identidad nacional y se hizo especial hincapié en las medidas tendientes a asegurar a las nacionalidades indígenas las condiciones materiales necesarias que garanticen su permanencia y desarrollo, su participación política, la recreación y fortalecimiento de su cultura, así como su acceso a una educación bilingüe intercultural. Se indicaron los principales proyectos de acción que

16
17

CERD/C/197/Add.9 y CERD/C/226/Add.1
CERD/C/SR/971, 972 y 983

contribuyen al robustecimiento de la identidad nacional. De manera particular, se informó respecto de las distintas etnias: quechuas, cofanes, signas y secoyas, huaoranis, shuar y achuar, chachis, awa, tsáchilas. Se destacó el alcance de las reformas al título II del Código Penal, con especial referencia al cumplimiento de los compromisos derivados del artículo 4 de la Convención. Se dio información sobre varias disposiciones contenidas en el artículo 5. Se destacaron los procedimientos judiciales encaminados a dar cumplimiento al artículo 6. Se puso especial importancia a los proyectos desarrollados según lo previsto en el artículo 7. Se subrayó que, entre los principales objetivos del Gobierno, se encuentra la disminución de las tasas de desempleo y subempleo y se señalaron los programas aplicados para lograr estas finalidades.

El Embajador Alfredo Pinoargote, Representante del Ecuador ante la Oficina de las Naciones en Europa, tuvo a su cargo la presentación de estos informes y las respuestas a las preguntas de los miembros del Comité. En su exposición introductoria, el Embajador ecuatoriano apuntó que no existía discriminación racial sistemática, pero que las desigualdades existentes obedecían a los problemas sociales, económicos y estructurales típicos de todos los países en desarrollo. “La sociedad ecuatoriana no es perfecta, pero el

Gobierno es consciente de los problemas y trata en todo momento de introducir novedades en la legislación y luchar contra la desigualdad”. Afirmó que el Plan Nacional de Desarrollo era un instrumento especialmente importante, ya que en la actualidad se hace más hincapié en la planificación. Dijo que uno de los principales obstáculos a la realización del ese Plan Nacional era la dependencia de la economía nacional de factores externos.

Los miembros del Comité tomaron nota de que los informes presentados reconocían que el Ecuador era una sociedad multiétnica y multicultural, y que el Estado se esforzaba por contribuir a la consolidación de una identidad nacional. Se solicitaron datos concretos sobre las tasas de natalidad, mortalidad y la esperanza de vida de las poblaciones indígenas. Se pidió mayor información sobre los efectos de los programas de explotación de los recursos naturales. Asimismo, manifestaron interés en conocer los criterios que se aplicaban y cuándo se impartiría la enseñanza en idiomas indígenas, qué porcentaje de miembros del Parlamento pertenecían a las comunidades indígenas, si se indemnizaba a las personas cuyos medios de vida se veían comprometidos por nuevas industrias, especialmente por la explotación de los recursos naturales. Respecto a los levantamientos indígenas de 1990 y al diálogo entabla-

do posteriormente con dirigentes de esas comunidades, se preguntó cuáles eran las exigencias de los grupos indígenas, en especial con respecto a la tierra.

El representante ecuatoriano indicó que había recogido todas las inquietudes de los miembros del Comité para transmitir las a las autoridades correspondientes y obtener información que constará en el siguiente informe. Indicó igualmente que se estaba examinando una reforma constitucional, incluida la posibilidad de crear el cargo de *ombudsman*, pues en la actualidad el Procurador General del Estado era la autoridad responsable del examen e investigación de las denuncias en materias de derechos humanos. En cuanto a la representación de los indígenas en el Congreso, declaró que la Constitución no preveía una representación indígena específica mediante una cuota establecida. Todos los representantes al Congreso eran elegidos por el pueblo con independencia del color o la raza. Señaló que se examinaba con especial atención el problema de la explotación del petróleo en la región amazónica para velar por la protección del medio ambiente y los intereses de las comunidades indígenas que habitan en esas regiones. De conformidad con la legislación ecuatoriana, la propiedad de los recursos subterráneos pertenecía al Estado, pero en su ex-

plotación se tomaba especialmente en cuenta la concesión de compensaciones adecuadas a las comunidades indígenas.

Los informes 13°, 14°, 15° y 16° fueron presentados en un solo documento consolidado¹⁸, el 9 de julio de 2002. El Comité los examinó durante su 62° período de sesiones, el 4 y 5 de marzo de 2003.

En este documento, el Gobierno reafirmó que el Ecuador es un “país democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de los seres humanos, ha expresado su rechazo absoluto tanto en el orden interno como en distintos foros internacionales a toda forma de discriminación, ya sea por asuntos de raza, origen étnico, situación económica, nacionalidad, religión, etc...” Para sustentar estos criterios, se apoyó en disposiciones constitucionales, explicó el alcance del Seguro Social Campesino, el sistema nacional de educación, la relación de los pueblos indígenas y negros con la sociedad, entre otros aspectos. Dedicó un capítulo especial para informar sobre las nacionalidades y pueblos indígenas, así como a la organización y participación política y, al respecto, indicó que el “Estado no ha impedido el proceso de autoidentificación de los indígenas y afroecuatorianos como poblaciones diversas y su constitución en actores sociales. Ex-

plicó el desarrollo de la asignación de tierras y el riego.

Al referirse a los artículos 2 a 7 de la Convención, el informe ecuatoriano destacó las medidas constitucionales, legislativas y de otra índole para demostrar el cumplimiento de las normas antidiscriminatorias. En relación con el artículo 4 de la Convención, se refirió especialmente a que el Código Penal guarda estricta conformidad con dicha disposición. Respecto del artículo 5, el informe hizo una larga y documentada exposición de las medidas vigentes para dar efectivo cumplimiento a los distintos aspectos contenidos en esa norma. Destacó la adhesión ecuatoriana al Convenio 169 de la OIT y la forma cómo se lo está aplicando en el país. En cuanto al artículo 6 de la Convención, se citaron en el informe las medidas constitucionales y legislativas que dan cumplimiento a dicha obligación contractual. En relación con la aplicación del artículo 7 de la Convención, el informe señaló las medidas de distinta índole adoptadas para dar cumplimiento a dicha disposición.

El Embajador Roberto Ponce, Subsecretario de Relaciones Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, asumió la representación ecuatoriana para presentar el informe y contestar las preguntas de los miembros del Comité.

En su explicación introductoria, el Embajador Ponce reafirmó que, desde su independencia, el Ecuador es un país pluricultural y multiétnico y en vías de desarrollo. De modo especial, destacó las dificultades por las que atraviesa, muchas de ellas heredadas de la época colonialista y otras como consecuencia de la aguda crisis económica que afectó al país en 1999. Indicó las entidades creadas por el Gobierno para atender y defender los intereses de las comunidades indígenas y a los afroecuatorianos. Apoyándose en las cifras del censo del 2001, señaló los porcentajes de la población entre blancos, indígenas, mestizos, negros y otras etnias. Indicó que había diferencia entre la cifra estimada por la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, 40% de indígenas en el país) y las cifras – más depuradas – proporcionadas por PRODEPINE (organización patrocinada por el Banco Mundial). Esta diferencia puede explicarse por “aquel sentimiento que habita en lo recóndito del corazón de muchos ecuatorianos que saben de la existencia de la discriminación racial no declarada”. De esto se puede concluir que el grueso de la población ecuatoriana es mestiza. Anotó varios casos judiciales en que se habían aplicado las disposiciones constitucionales en cuanto al reconocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas para la administración de justicia dentro de sus comunidades y

circunscripciones territoriales. Destacó las labores de la Defensoría del Pueblo, la extensión de la enseñanza en idiomas indígenas, la participación política, la consulta a las comunidades indígenas en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales, el impacto de los proyectos de desarrollo social y ambiental en dichas comunidades. De manera especial, el Embajador Ponce se refirió a las acciones realizadas por el Estado ecuatoriano en cumplimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

Durante la discusión, varios miembros del Comité formularon preguntas relacionadas a la necesidad de explicar la disparidad estadística entre las cifras de la CONAIE y el censo, y cuáles son los datos fiables; si a más del criterio de autodefinición, se adoptaron parámetros adicionales para identificar la adscripción étnica en el censo del 2001; qué otros grupos étnicos se comprenden en el rubro “otros” en dicho censo; la estructura administrativa, sobre todo en relación con los organismos indígenas o que se ocupan de sus problemas; la justicia indígena, cómo funciona y si se respetan las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando las comunidades indígenas aplican su justicia; el sistema judicial nacional; el defensor del pueblo y sus funciones; la protección del medio ambiente; la aplicación de

las leyes contra la discriminación; el alcance de los derechos sociales; el impacto de los refugiados y migrantes; la función de los medios de comunicación. El Embajador Ponce contestó a todas estas interrogantes.

En sus observaciones y recomendaciones finales, el Comité acogió con agrado los informes detallados presentados por el Ecuador, así como la información actualizada proporcionada por el representante ecuatoriano. Señaló varios aspectos positivos y, entre los motivos de preocupación y recomendaciones, expresó: a) la falta de datos estadísticos sistemáticos sobre la composición étnica de la población; b) la necesidad de que se fortalezcan las instituciones nacionales encargadas de la promoción de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; c) que, pese a las garantías constitucionales, sigue existiendo discriminación contra las poblaciones indígenas y afroecuatorianas y contra otras minorías étnicas; d) el uso excesivo de la fuerza por la policía y el ejército, especialmente en el contexto de manifestaciones políticas y disturbios civiles; e) el porcentaje proporcionalmente alto de personas pertenecientes a grupos minoritarios que a menudo no gozan del acceso igual al mercado del empleo, la tierra y los medios de producción agrícola, ni a los servicios de salud, educación y otros; f) frente al problema del analfabetismo entre los indígenas y

los afroecuatorianos, la necesidad de que se aumente el profesorado bilingüe; g) la doble discriminación que sufren las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, tanto por su origen étnico, como en su género; h) la conveniencia de que se cuente con el previo consentimiento de las comunidades indígenas antes de iniciar la explotación de recursos naturales; i) la falta de confianza en el sistema judicial ecuatoriano observada entre los miembros de las minorías étnicas; j) necesidad de dar amplia difusión a la información acerca de los recursos internos disponibles contra los actos de discriminación racial; k) ausencia de información sobre el funcionamiento del sistema judicial indígena; l) actos de discriminación y hostilidad contra los migrantes.

El 11 de agosto de 2006, el Ecuador presentó en un documento consolidado los informes 17º, 18º y 19º¹⁹. El Comité aún no ha fijado la fecha para el examen de estos informes.

En el capítulo de consideraciones generales, se ofrecen cifras actualizadas sobre la población, el número de mujeres, especialmente pertenecientes a grupos étnicos, las tasas de analfabetismo, los índices de escolaridad, la inflación anual, el monto de la deuda externa, el salario mínimo unificado y el ingreso per cápita. Se señalan los actos tipifica-

dos como comportamientos racistas y las protecciones legales a favor de las víctimas de tales actos; se indican las funciones de las instituciones nacionales encargadas de la promoción de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, así como las responsabilidades que en este campo corresponden a la Defensoría del Pueblo. Se destacan los planes nacionales en temas vinculados con la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Igualmente, se da información sobre los planes operativos que se realizan en amplia consulta con todos los sectores de la sociedad involucrados en cada tema. Se informa sobre la creación de la Unidad para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos, la entrega de títulos de propiedad de la tierra a comunidades ancestrales, de las cuales el 56% de la superficie corresponde a comunidades negras, el 28% a comunidades del pueblo chachi, y 16% a los pueblos quechuas de la Amazonía.

Capítulo especial de este informe consolidado es el relativo a los derechos económicos, sociales y culturales de grupos vulnerables, para lo cual se ha priorizado el uso de recursos con el propósito de erradicar las grandes desigualdades económicas y sociales generadas por el aumento de la pobreza. En este contexto, se señalan las acciones permanentes y los programas de salud,

educación y nutrición dirigidos a los mencionados grupos. Se da información sobre la perspectiva de género y las acciones tomadas a este respecto. Se ofrece información sobre el pueblo afroecuatoriano y los programas que se llevan a cabo en beneficio de este pueblo. Se ofrece información sobre las comunidades y pueblos indígenas y, por primera vez, se habla de la existencia del pueblo rom (gitanos) con una población que asciende a 1.000 personas y se indican las principales medidas tomadas en su beneficio. Finalmente, se resumen las acciones tomadas por el Estado en relación con los artículos 2 a 7 de la Convención.

Algunos comentarios finales:

1. Se puede observar que, al igual que la mayoría de los Estados partes, los primeros informes presentados al Comité por el Ecuador hicieron hincapié solo en aspectos constitucionales y legales, pues se limitaron a declarar enfáticamente que, en virtud de las pertinentes disposiciones constitucionales y de otros cuerpos legales, no existía discriminación racial, pues todos los ciudadanos eran iguales ante la ley. El Comité, a su vez, se limitó también a recoger estas afirmaciones como aceptables.

2. Sobre esta base, el Comité, en sus primeros tiempos, luego de un debate sobre el respectivo informe,

sin la presencia del representante o representantes del Estado informante, ceniéndose principalmente a los aspectos de forma, declaraba que el informe era satisfactorio. El calificativo de insatisfactorio correspondía cuando no se habían cumplido aquellos aspectos.

3. Cuando el Comité decidió invitar a representantes de los Estados informantes, el diálogo, llamado “constructivo”, tuvo mayor significación, pues los miembros del Comité tuvieron ocasión de formular preguntas o pedir aclaraciones, y de esta manera se amplió considerablemente el campo de acción.

4. A su vez, los miembros del Comité consideraron que en el examen de los informes no podían depender únicamente de la información transmitida por los Estados partes en sus informes, sino que, en su calidad de expertos, podían utilizar – como así lo hicieron – otras fuentes de información (leyes y disposiciones reglamentarias y administrativas del Estado informante, debates en los Parlamentos, criterios de otros órganos de las Naciones Unidas, opiniones de tratadistas y, en una etapa posterior, opiniones y exposiciones de organizaciones no gubernamentales). Este intercambio de opiniones ayudó a que las autoridades ecuatorianas tomaran conciencia de la existencia en el país de la discriminación racial, practicada

contra las comunidades indígenas y afroecuatorianas, y solo en los últimos informes presentados (17°, 18° y 19°) se mencionó la existencia del grupo “roma” (gitanos) –aunque poco numerosos, también víctimas de discriminación.

5. Esta importante innovación tuvo como resultado el que el Comité reafirmara su criterio de que no existe país alguno que pueda considerarse totalmente inmune del flagelo de la discriminación racial, pues mientras en algunos se presenta de manera directa y abierta, en otros subsiste en distintas formas, muchas de ellas ocultas en tradiciones sociales, culturales y hasta religiosas, o en inveteradas costumbres consideradas como inalterables.

6. El examen de los ulteriores informes del Ecuador por el Comité hizo que, poco a poco, como se ha indicado, las autoridades gubernamentales fuesen sensibles al fenómeno de la discriminación racial que persiste en el país en distintos estratos sociales y a través de diferentes modalidades. Los grupos vulnerables han sido y siguen siendo las víctimas de las prácticas discriminatorias. Se debe anotar que, en este esfuerzo, la participación de los representantes ecuatorianos en el examen de los informes ha sido desde entonces más constructiva y dinámica.

7. Es cierto que, como resultado del examen de los informes y del diálogo con el Comité, el Ecuador ha adoptado importantes medidas encaminadas a superar los problemas discriminatorios, como acciones en el campo de la reforma agraria, medidas para elevar el nivel de vida de los indígenas y afroecuatorianos, acciones para luchar contra la pobreza, medidas para promover la enseñanza en lenguas aborígenes y muchas más. Estos adelantos pueden apreciarse si se tiene en cuenta la situación existente hace apenas unas 4 o 5 décadas atrás. Sin embargo, todavía no se aprecia un resultado tangible de todo este vasto campo de acción, pero lo importante es que las autoridades están conscientes de que es necesario continuar por este camino. Además, las víctimas de la discriminación tienen ahora conciencia de la situación y, por lo menos en principio, conocen que existen mecanismos judiciales y administrativos, así como internacionales, que están abiertos y a los que pueden acudir.

8. Una de las reformas más importantes en el Ecuador en el campo legislativo fue la enmienda al Código Penal para incluir disposiciones precisas que tipifican el delito de discriminación racial y establecen el castigo para los infractores. Lo que siempre preocupa al Comité es que, en un país como el Ecuador donde subsiste la discriminación racial, no

se registran casos judiciales de aplicación de esas disposiciones penales. El problema estriba en que el pueblo desconfía de la administración de justicia, a la que considera como generalmente corrupta, por lo cual no acude a esas instancias, pues abriga el fundado temor de que el demandante por un acto violatorio puede fácilmente ser víctima de testimonios falsos, apoyados por jueces corruptos o todavía sujetos a prejuicios ancestrales, y ser acusado y condenado por calumnia con la certeza de terminar en la cárcel.

9. De todas maneras se ha producido en el país un cambio fundamental en esta materia, y se puede considerar que se han abierto amplias posibilidades para que la batalla contra la discriminación racial pueda continuar hasta que se obtengan resultados más concretos y los grupos vulnerables puedan considerar que sus derechos se hallan debida y adecuadamente protegidos, no solo por la legislación – que muchas veces queda solamente escrita – sino por la práctica diaria y constante.