

INFORME SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

**DE LAS MUJERES
Y LA JUSTICIA DE GÉNERO**

ECUADOR, 2000 – 2004

Institución Responsable:

Corporación Promoción de la Mujer / Taller Comunicación Mujer

Grupo de redacción: Loly Valladares, Gina Chávez, Miriam Erns, Virginia Gómez, Andrea Pequenio, Elizabeth Vásquez, Soledad Torres, Julio Michelena, Ana Lucía Herrera,

Recopilación de información: Soledad Torres

K. PLURINACIONALIDAD Y MULTICULTURALIDAD

1. Sobre el reconocimiento del derecho

1.1. Las mujeres indígenas y afro ecuatorianas: avances y límites en la construcción del Estado pluricultural y multiétnico

Los mandatos de integración cultural vigentes desde la Constitución del Estado ecuatoriano, cuyos antecedentes se encuentran en la época colonial, ha acompañado la vida de los pueblos indígenas y afro descendientes. El Estado nacional negó que dichos pueblos sean constituyentes del Estado y aplicó políticas tutelares, proteccionistas, culturalistas e integracionistas que buscaban la nacionalización de la identidad¹. En la década de los 90 del siglo pasado se dio un viraje político y legal, desechando formalmente las políticas de transformación cultural y sustituyéndolas por políticas y normas constitucionales que mandan a respetar, resguardar y promover la construcción del Ecuador como un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico (art. 1 Constitución Política del Ecuador –CPE)

En este marco, los pueblos indígenas y afro ecuatorianos constituyen grupos étnicos que han estado expuestos a transformaciones, no solo por la propia dinámica de su vida, sino fundamentalmente por las relaciones que se han visto obligados a establecer con los “otros”, los “extraños”.

En su relación con el Estado nacional han ocupado espacios de subordinación, exclusión y marginación, lo que les ha obligado a desarrollar estrategias de adaptación y readaptación con el fin de subsistir como culturas diferenciadas² en el espacio nacional. Se identifican como indígenas o afro descendientes y se reconocen distintos en valores, costumbres, prácticas y cosmovisión respecto de la población mestiza y de otros pueblos indígenas.

En la actualidad, esa adaptación y readaptación cuenta con el hecho de que los derechos de corte universal, marco regulatorio de la sociedad nacional, otorgan un importante

1 Las políticas culturalistas e integracionistas del Estado Nación basadas en la idea de ciudadanía tenían como objetivo la nacionalización de la identidad, esto es, la territorialización dentro del espacio-tiempo nacional de las cambiantes y parciales identidades de los distintos grupos sociales y culturales, en torno a la cultura nacional (Santos, 2004), por lo que los mandatos vigentes hasta finales de la década de los 90 del siglo pasado estaban orientados a la transformación cultural de quienes no compartían la cultura hegemónica.

2 Hay que recordar que las políticas tutelares, culturalistas e integracionistas aplicadas a lo largo de la historia son políticas basadas en el principio de diferenciación que catalogaba a los indígenas y afroecuatorianos como grupos de población en proceso de integración a la cultura nacional, lo que quiere decir que una política de diferenciación puede ser una política de dominación. Sin embargo, la demanda de aplicación de políticas diferenciadas por razones étnicas que hacen los indígenas y negros en la actualidad tiene que ver con la necesidad de resguardar su integridad étnico-cultural en el contexto nacional e impugnar las políticas igualitarias que invisibilizan y marginalizan a la población étnica, lo que tiene una connotación emancipatoria.

margen para el reconocimiento, valoración y resguardo de estas otras manifestaciones no universales, que sin embargo, no se traducen aún en un mejoramiento de las condiciones de vida reales y concretas del grueso de la población étnica.

En el caso de las mujeres, la realidad de las mujeres indígenas y afro ecuatorianas ha sido y continúa siendo particularmente difícil puesto que se han visto en la necesidad de afrontar directamente los efectos de la marginalidad, subordinación y degradación económica, social y cultural del conjunto de la población indígena y afro.

El presente trabajo busca identificar el grado y alcance del reconocimiento de derechos de pueblos indígenas y afro ecuatorianos con énfasis en el derecho de las mujeres, los avances y límites de las políticas públicas para garantizar la vigencia de estos derechos y las capacidades existentes para proteger el derecho frente a su violación.

1.2. Reconocimiento del derecho a la plurinacionalidad y la multiculturalidad

En la década de los años 90, el Ecuador realizó ajustes legales en la normativa fundamental y secundaria encaminados a reconocer a los pueblos indígenas como parte constituyente del Estado Nacional (Art. 83 C.P.E), definiendo al Estado como pluricultural y multiétnico³ (Art. 1 CPE) y asumiendo el compromiso de resguardar, proteger y promover los derechos colectivos de pueblos indígenas y afroecuatorianos, así como los derechos civiles políticos, económicos y culturales correspondientes⁴.

Los derechos colectivos de pueblos indígenas y afroecuatorianos terminan con el histórico mandato de transformación, integración y homogenización cultural, sustituyéndolo por el compromiso del Estado de garantizar y resguardar el derecho de estos pueblos de vivir bajo sus propias normas, valores y principios, de conformidad con la Constitución, el orden público y los derechos humanos (art. 84 CPE).

Este reconocimiento constitucional está enmarcado en instrumentos internacionales que contemplan derechos específicos para grupos étnicos en el marco de los Estados nacionales, entre los que tenemos:

- La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial a la que se adhirió el Ecuador el 14 de octubre de 1966 mediante Decreto Supremo 1037, sin haberlo ratificado hasta el momento; y las Recomendaciones Generales XXV y XXIX N° 1 y 2
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Observaciones Generales N° 23, párrafos 6.2,8; y N° 28, párrafo 32
- El Art. 14 de la CEDAW y la Recomendación General N° 19 párrafo 21
- La Convención de los Derechos del Niño, ratificada el 15 de marzo de 1990

³ El reconocimiento del Ecuador como Estado pluricultural y multiétnico se realizó en las reformas constitucionales de 1996, ratificado en las reformas constitucionales de 1998.

⁴ Estos cambios constitucionales y legales están estrechamente ligados a las luchas que los pueblos indígenas sostuvieron entre los años 80 y 90. Episodios como el levantamiento indígena de 1990, la marcha de los indígenas amazónicos por sus territorios en 1992, el levantamiento por la ley agraria en 1994, el protagonismo del movimiento indígena en la caída del ex presidente Abdalá Bucaram en 1996, la gran Marcha a la Toma de Quito por la Constituyente en 1997, entre otras acciones, tuvieron su corolario en el reconocimiento de derecho colectivos a los pueblos indígenas y afroecuatorianos.

- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado el 9 de Enero de 1989
- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales en países independientes, ratificado el 30 de Abril de 1998 (15 de mayo).
- El Convenio de la Diversidad Biológica, ratificado el 10 de febrero de 1993, en vigor desde el 29 de diciembre del mismo año.

La invocación del marco normativo internacional ha permitido a las organizaciones indígenas y negras concretar algunas demandas como la creación del Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE y del Consejo de Desarrollo de Pueblos Adroecuatorianos, CODAE al nivel de Secretarías de Estado; programas de educación y salud interculturales; creación de fondos de promoción del desarrollo y otros. Ha servido, además, de base legal para interponer acciones legales de resguardo de derechos fundamentales⁵.

En el campo de la legislación nacional, están vigentes leyes que cubren algunas demandas indígenas sin que lleguen a ser suficientes ni óptimas, subsistiendo un importante déficit en el desarrollo de legislación secundaria así como en el campo jurisprudencial que apuntale la vigencia real de los derechos colectivos, lo que se verá más adelante.

Las políticas públicas sobre multiculturalismo y pluriétnicidad sufren de serias deficiencias tanto porque parten de datos incompletos sobre la composición numérica de la población étnica, como porque guardan un profundo desconocimiento de los contenidos culturales y reglas imperantes al interior de los pueblos, lo que impide que dichas políticas sean eficientes para la reducción de la marginalidad social y económica, y la discriminación racial de esta parte de la población, así como que muchas de las políticas, tienen efectos adversos a la superación de los problemas que se busca atacar.

El Ecuador es un país multiétnico y pluricultural de mayoría mestiza, con un grupo indígena estimado en 16,8%⁶ y un grupo afroecuatoriano estimado en 4.97%⁷.

Estos datos, sin embargo, son cuestionados por las organizaciones indígenas del país que estiman su población en un 40% de la población total, sin que pueda ser corroborado o desmentido por cuanto los datos censales adolecen de serias limitaciones para identificar la composición étnica de la población nacional.⁸

5 Aunque son pocas las acciones legales interpuestas por indígenas y negros, los casos más relevantes y exitosos son el Amparo FIPSE vs ARCO en el 2000 (www.cdes.org.ec); el Amparo del las comunidades negral del Norte de Esmeraldas en contra de la compañía minera STIC S.A. en el 2001(Chávez y García, 2004:144), y el Amparo OPIP vs CGC en el 2002 (www.cdes.org.ec) . En el ámbito internacional está la observación de la OIT al Estado ecuatoriano fruto de la queja de la CEOLS, que compareció a nombre de los indígenas shuar de la FIPSE, por no garantizar el derecho de consulta y participación; y la demanda Sarayacu vs CGC presentada ante la CIDH, actualmente admitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (www.cdes.org.ec).

6 De acuerdo al estudio de Gallardo (2002), de este 16,8% de población indígena un 2.1% está ubicada en el área urbana y un 12.5% en el área rural.

7 En el análisis de resultados de Gallardo (2002) la población afroecuatoriana (negro-mulatos según la categorización censal) es de 9,4%, de los cuales el 5.8% se encuentran en el área urbana y el 3.6% en el área rural.

8 En el censo de 2000 se incorporaron algunas preguntas relacionadas con el idioma y la auto adscripción étnica, sin embargo de lo cual se ubicaron serias limitaciones para alcanzar una identificación más real de

Aunque uno de los problemas que se identificaron en el censo del 2001 es el que existe una auto invisibilización de una parte de los indígenas y negros –especialmente entre la población joven- por razones de exclusión social, las deficiencias de los datos censales tienen efectos fundamentalmente en las políticas públicas dirigidas a la población étnica, que no cubren ni numérica ni cualitativamente sus necesidades. Límites que han sido observados por el PIDESC y la CEDAW, recomendando que sean superados.

Los pueblos indígenas se encuentran en las tres regiones del país, siendo los quichuas de la sierra los más numerosos, los pueblos amazónicos los más diversos culturalmente y los indígenas de la costa los menos numerosos y estructurados en términos étnicos.

Si bien una buena cantidad de indígenas y afro ecuatorianos viven en el campo y mantienen una especial relación con la naturaleza que les rodea, las limitaciones espaciales, la calidad de tierras que les fueron entregadas en el proceso de reforma agraria (especialmente en la sierra), la actual degradación y sobreexplotación de buena parte de sus tierras, las condiciones económicas que enfrentan, entre otros motivos, arrojan año tras año a las ciudades a cientos de indígenas, muchos de los cuales hacen su residencia permanente en estos sitios, conformando, en su mayoría, los círculos de miseria de los centros urbanos⁹.

Una pregunta que surge a partir de esta realidad es si los indígenas o negros que viven temporal o definitivamente en las ciudades se despojan de su condición identitaria o no cuentan con espacios para reproducirla. Aunque hay algunas respuestas, se han identificado procesos de reagrupamiento étnico en algunas zonas urbano marginales al punto de que existen barrios en el sur de Quito¹⁰ compuestos por indígenas venidos generalmente del centro sur del país, así como también existen barrios en el norte de la ciudad compuestos mayoritariamente de población negra oriunda del Chota y Esmeraldas. Esto hace que el estudio de la realidad étnica rebase el ámbito rural e involucre a la población indígena y negra que vive en los centros urbanos.

La mayoría de la población indígena y afroecuatoriana del campo está estructurada en comunidades que ocupan tierras generalmente otorgadas a título colectivo, algunas de las cuales –especialmente en la amazonía y en la provincia de Esmeraldas en el caso de los Tsáchila, Chachis, Awa y varias comunidades afro - constituyen tierras ancestrales¹¹.

Los derechos colectivos reconocidos en la Constitución de 1998 amparan los derechos de identidad, propiedad, participación, autodeterminación interna, autonomía de decisión, reproducción cultural de los pueblos indígenas (Art. 84 CPE); reconociendo y garantizando a los pueblos negros o afroecuatorianos los derechos que les sean correspondientes (Art. 85 C.P.E).

la composición étnica de la población ecuatoriana.

9 Según Gallardo (2002) las ciudades de mayor migración indígena y afro son Quito y Guayaquil, aunque hay una importante presencia de afroecuatorianos en Esmeraldas, Manabí, El Oro, Los Ríos e Imbabura.

10 Cosa similar sucede en Guayaquil, por lo que Gallardo hace su estudio de población étnica en Quito, Guayaquil y Tena.

11 Aunque no existe una sola definición de tierras ancestrales se considera que son aquellas que han venido siendo ocupadas por poblaciones indígenas y afro por largo tiempo y que abarca inclusive la ocupación de los pueblos antes o desde la época colonial.

Este conjunto de derechos incluye derechos de mujeres, niños y personas de la tercera edad que se ejercen dentro de la dinámica cultural en la que participan, en la medida en que existen reglas y normas propias que determinan la relación hombre-mujer, la protección de niños y la posición social de los ancianos y ancianas.

La vigencia de los derechos colectivos plantea al Ecuador importantes retos que han generado más de un conflicto. Sin embargo, su aplicación real enfrenta serias dificultades y resistencias no solo porque existen consideraciones de poder e intereses particulares de por medio¹², sino también porque existe un generalizado desconocimiento de las diversas culturas y construcciones étnicas en el país.

1.3 Alcance de los derechos colectivos de pueblos indígenas y afroecuatorianos. Especificidad, género y cultura.

La ubicación geográfica y las formas organizativas son una expresión más de la cultura y marcan los tipos étnicos, encontrándose importantes diferencias entre los indígenas de foresta tropical o “indígenas de selva”, y los indígenas andinos, no solo con relación al conjunto de pueblos que constituyen sino en el interior de cada pueblo. Los indígenas de la costa, según Moya (2003:1), al aparecer huyeron de la sierra, primero del imperio inca y luego de los españoles, por lo que la estructura social y política es similar a los pueblos de la sierra, con variaciones por su adaptación al medio tropical y selvático.

En los pueblos o nacionalidades de la Amazonía, aunque se organizan en centros o comunidades, es la organización familiar ampliada la que rige la dinámica organizativa y de poderes que operan a través de la posesión de un territorio¹³; el liderazgo es representado por uno de los miembros de la familia más prestigiosa quien por lo general cuenta también con un shaman. La existencia de centros poblados no ha eliminado por completo la poca vocación para vivir en comunidad de los amazónicos por lo que de tiempo en tiempo algún grupo familiar se separa para formar un nuevo centro.

Los pueblos de la sierra se identifican pertenecientes a una sola nacionalidad, la quichua, aunque con importantes diferencias entre unos y otros, y mantienen aspectos organizativos comunes basados en las relaciones de parentesco y compadrazgo en donde la vida comunitaria es fundamental; es la condición de ser comunero lo que le otorga identidad (Moya, 2003:3)

Los pueblos afro ecuatorianos, por su parte, se conforman en comunidades tradicionales basadas en fuertes relaciones de parentesco y de compadrazgo con una marcada matrifocalidad y frecuentes prácticas poligámicas¹⁴. Aunque es importante la vida comunitaria, existe una dinámica itinerante que lleva y trae a su miembros por temporadas. El parentesco y la línea familiar determinan la representación hacia afuera que, por lo general, la tiene un hombre. Su ocupación territorial, sin embargo, ha sufrido

12 Fuera de los tradicionales despojos ocasionados por el avance de los centros urbanos y los procesos de colonización, un buen porcentaje de territorios indígenas son apetecidos por empresas grandes y medianas para desarrollar proyectos económicos destinados al mercado nacional e internacional como minería, hidrocarburos, palmicultura, camaroneras, flores, etc.

13 Según Moya (2004), los territorios eran amplios lo que hacía que los grupos familiares permanezcan alejados unos de otros, cosa que en la actualidad es posible observar en varios pueblos amazónicos.

14 Fernández-Racines, 1999, citada en Chávez, 2003.

importantes variaciones debido al avance de los centros urbanos, la expansión de actividades económicas, la degradación de tierras, entre otros factores.

Como características comunes entre los distintos pueblos se pueden mencionar las escasas relaciones multidireccionales (contractuales, políticas, económicas, de agravio, etc) que desarrollan, lo que imprime, junto con la noción de integralidad del mundo y de alta dependencia del medio natural, especificidades importantes en su ser social. Es también característica una evidente división de roles femeninos y masculinos que actúan bajo la misma lógica de complementariedad¹⁵ con la que miran su relación con los demás seres de la naturaleza, lo que no significa que estén ausentes conflictos y graves problemas de género.

A partir de esto es que la diversidad cultural de indígenas y afro descendientes no se considere, en sentido estricto, como derechos colectivos, sino derechos diferenciados en función de grupo (Kymlicka, 1999), esto es, derechos que resguardan formas de vida particulares, específicas y diferenciadas de la sociedad nacional.

Estas particularidades y especificidades culturales que deben ser consideradas al momento de garantizar y resguardar los derechos colectivos no siempre son evidentes ni felices, desde el punto de vista de la sociedad mayor, por lo que aún existen fuertes temores y resistencias a su vigencia plena¹⁶.

Las dificultades se ubican al momento de entender los sentidos y alcances de algunas reglas sociales y de control interno que a nuestra mirada serían violatorias de derechos humanos como, por ejemplo, la vigencia de la poligamia, los castigos por adulterio, los matrimonios arreglados, las expresiones de violencia intrafamiliar, las reglas de acceso a bienes, entre otras, que ponen en tensión las prácticas y valores de corte universalista, con las prácticas, valores y sentidos vigentes al interior de las comunidades y pueblos indígenas y afro ecuatorianos.

Por ser sociedades orales sus manifestaciones no son positivistas ni racionalistas. Las culturas orales emiten signos y señales¹⁷ no apreciables de manera directa para nuestra lógica, lo que exige comprender la señal y el ámbito desde donde ésta se emite para entender, explicar e inclusive juzgar.

Los maltratos por celos entre los achuar pueden ser justificados cuando la mujer es vista en público conversando con otro, cuando desobedece al marido o se muestra muy atenta con un visitante. Por su parte, la mujer tiene razón de celar a su marido cuando éste pretende otra mujer o no cumple con sus responsabilidades maritales (Chávez y García, 2004:57). Desde el punto de vista del marido, los maltratos y celos siempre tienen una

15 La idea de que la persona es solo una parte de la naturaleza se aplica también a las relaciones de pareja en las que ésta es solo una parte de una familia y ésta de la comunidad, por lo que las relaciones entre parejas, entre familias, con el entorno y sus mundos reales y mágicos son complementarias. Este imaginario, por cierto, no impide la existencia de conflictos de distintas dimensiones, solo que muchos de ellos se expresan de manera distinta, y son tratados y resueltos por otras vías diferentes a las nuestras.

16 Las resistencias vienen de los poderes hegemónicos que ven en la emergencia de demandas étnicas riesgos políticos y económicos, pero también vienen de sectores sociales, inclusive organizaciones de derechos humanos, que ven como violatorios de los derechos humanos algunos de los derechos colectivos, o ven también que la vigencia de algunos derechos colectivos pone en riesgo el ejercicio de derechos individuales.

17 Estas señales deben ser codificadas y decodificadas desde sus propias categorías, por lo que frente a un hecho que venga desde un pueblo indígena o afro no son válidas nuestras categorías o clasificaciones.

razón de ser por lo que busca explicar y justificar su actuación. Sin embargo, en caso de que los padres, personas mayores o padrinos de la pareja a los que se haya sometido el arreglo, llegan a concluir que el marido no tiene suficientes razones para celar a su mujer, es advertido de terminar con los maltratos a riesgo de ser catalogado como “celoso”.

Para nuestra mirada esto sería visto como una medida por demás insuficiente, sin embargo, si se considera que la clasificación de “celoso” tiene serios efectos en el prestigio de la persona, lo que tiene a su vez, efectos en el sistema de cargos y representaciones internas, en una buena parte de los casos este tipo de decisiones tiene un alto grado de efectividad. En otros casos (entre Kichwas, p.e.) en donde las comunidades están cercanas a los centros legales oficiales como comisarías u oficinas de la mujer, hay la posibilidad de que la dirigente de las mujeres le oriente a la cónyuge agraviada para que acuda a ellos, sin embargo, se ha observado que acuden no para buscar un arreglo sino en busca de una separación¹⁸.

Los problemas relacionados con la práctica de la poligamia provocan conflictos familiares frecuentes. Aunque se considera que la poligamia no es una norma sino una decisión personal¹⁹, dentro de los Achuar, los problemas se desatan cuando un hombre es acusado de atender solo a una de sus esposas e hijos, así como, de tener otros compromisos con mujeres de otros pueblos e inclusive con mestizas, fruto de las frecuentes salidas de los hombres de la comunidad. Cuando un problema de estos es puesto a arreglo por parte de la mujer agraviada, los participantes que pueden ser padres, familiares, autoridades comunitarias, hacen fuertes llamados a cumplir con las reglas tradicionales de sostenimiento de la poligamia o abandonarla.

Como en los casos de maltrato físico, la presión moral de los familiares y de la comunidad actúa disuadiendo de estas prácticas no solo a los implicados sino también a los jóvenes que ahora se unen a las críticas. Esto, sin embargo, ni quiere decir que estén controlados estos problemas, pero sí que existe un debate al interior de las comunidades en el ánimo de buscar maneras de desterrar esta práctica por considerarse que se han terminado sus razones culturales.

Los matrimonios arreglados han sido una práctica frecuente no solo dentro de los pueblos indígenas sino también entre los afro ecuatorianos; sin embargo, cada vez son impugnados estos acuerdos por parte de las jóvenes implicadas quienes asumen compromisos por su propia cuenta. Las jóvenes educadas en escuelas o colegios apelan con más frecuencia a su derecho de decidir en forma autónoma la pareja con quien quieren convivir; sin embargo, dentro de los afro del norte de la provincia de Esmeraldas, un matrimonio arreglado significa, a más del fortalecimiento de alianzas familiares y parentales, el acompañamiento de las familias para que el matrimonio sea exitoso. Cuando las parejas se unen por su propia voluntad los familiares no asumen compromisos de apoyo, lo que significa que en caso de separación, la mujer y sus hijos no podrán contar con el apoyo de padrinos o familiares del marido. El resultado es un

18 Los valores sobre la vida familiar así como los costos de traslado y gestiones, las limitaciones del idioma y el desconocimiento de los procedimientos en juzgados y oficinas públicas disuaden a las mujeres de acudir a ellos.

19 Aunque las razones de la poligamia son mucho complejas, en el imaginario Achuar, solo puede tener más de una mujer el hombre que ha tenido “una visión”, esto es, quien se ha visto a sí mismo como un hombre valiente, capaz de sostener a más de una mujer (Chávez, 2004:58).

creciente número de mujeres abandonadas con sus hijos, problema que por lo general absorbe la familia de la mujer.

Con la exposición de estos relatos se trata de poner énfasis en el hecho de que dentro de las comunidades se pueden dar problemas de género tanto o más frecuentes y graves que en nuestro medio, pero que tienen sus propias formas y mecanismos de resolución, distintos a nuestros modos y procedimientos, lo que debe ser tomado en cuenta al momento de actuar en la protección de los derechos colectivos. Así también debe anotarse que aunque sean legítimos y valederos muchos de nuestros discursos, no siempre producen los mejores efectos en contextos culturales distintos.

2. Grado de aplicación (Tensiones entre universalismo y particularismo)

La vigencia de los derechos colectivos se realiza en el Ecuador en un marco de severo desconocimiento de los contenidos de las culturas, y muchas de las medidas que se aplican continúan pretendiendo la prolongación del estado de subordinación y exclusión en que han permanecido históricamente estas poblaciones.

Esto podemos evidenciarlo revisando el marco de las políticas y programas gubernamentales de corte pluriétnico.

Existen dos instancias públicas al nivel de Secretaría de Estado, el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, adscrito a la Presidencia de la República²⁰, y el Consejo de Desarrollo del Pueblo Afro ecuatoriano CODAE²¹, cada cual con una Secretaría de la Mujer y programas en el tema. La composición y forma de designación de sus miembros se ha realizado a través de sus propios mecanismos internos hasta cuando, mediante una fuerte acción política orientada abiertamente a dividir al movimiento indígena, el Presidente Gutiérrez incidió en la designación del actual Secretario General del CONDENPE, menoscabando la autonomía de funcionamiento de este organismo, pilar fundamental para resguardar las formas propias de representación.

Al amparo de las políticas multiétnicas y pluricultales se asumió el compromiso de participación en el programa internacional denominado Fondo Indígena²². Para su implementación se suscribió el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe²³ y se creó la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, inserta en el CONPLADE IN²⁴. No se cuenta con datos para identificar qué porcentaje de estos programas están destinados para mujeres indígenas y afroecuatorianas por lo que es una necesidad a ser cubierta.

20 Decreto Ejecutivo Número 386 publicado en el R.O de Diciembre 11 de 1998

21 Creado en el año de 1998

22 Convención de Patzcuaro, ratificada el 2 de enero de 1942

23 Ratificado el 11 de noviembre de 1994

24 Acuerdo Número 023 de diciembre 9 de 1997

Paralelamente, se han creado el Fondo de Concertación Estado-pueblos indígenas²⁵, y el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador- FODEPI- como entidad adscrita a la Presidencia de la República²⁶.

Aunque podría parecer que este incremento en las inversiones estatales hacia pueblos indígenas es beneficioso, es evidente que los recursos de los dos últimos Fondos buscan competir políticamente con el PRODEPINE que está más cercano a las demandas indígenas y afroecuatorianas, otorgándole al Gobierno Central una herramienta para incidir políticamente en los pueblos indígenas, quebrando la respuesta social del movimiento indígena e instrumentando una política populista contraria al fortalecimiento identitario y a la integridad étnico cultural de estos pueblos. Un ejemplo de esto es que el gobierno actual está propiciando la conformación de una organización paralela a la CONAIE, impulsada por el destituido presidente de la CONFENIAE, José Quenamá y la FEINE (Federación de Indígenas Evangélicos)

Otras políticas como la creación de la Dirección Intercultural Bilingüe, el Defensor Adjunto de Pueblos Indígenas en la Defensoría del Pueblo²⁷, y de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas como una dependencia del Ministerio de Salud Pública²⁸, son importantes y se encuentran vigentes; sin embargo enfrentan serias limitaciones presupuestarias y técnicas para llegar a ser eficientes frente a las necesidades de la población indígena y negra.

En relación a las políticas de género²⁹, los programas nacionales no han integrado un enfoque étnico por lo que las políticas de violencia intrafamiliar, maternidad gratuita, protección de niños y niñas, se aplican basados en nociones de universalismo e igualitarismo que no da cuenta de las particularidades constitucionalmente protegidos, de los grupos étnicos, siendo un factor más de reproducción de la marginalidad y exclusión de las mujeres indígenas y afroecuatorianas.

En el campo normativo, en los últimos cuatro años se ha expedido el Reglamento Especial del Sistema de Educación a Distancia³⁰, y el Reglamento para Consulta y Participación de los pueblos indígenas en el área de Hidrocarburos³¹.

Por otro lado, el ex presidente Gustavo Noboa vetó totalmente el proyecto de ley de Pueblos y Nacionalidades Indígenas³² que se venía discutiendo por más de dos años en el Congreso Nacional, y por más de tres años entre los pueblos indígenas. Así también, se encuentran suspendidos desde hace más de tres años atrás el tratamiento de otros proyectos relacionados con el uso de idiomas indígenas, circunscripciones territoriales,

25 Decreto 393 de diciembre 8 de 1998

26 Decreto Número 436 de mayo 30 del 2.000

27 Resolución Número 039 de diciembre 10 de 1999. También actúa un Defensor Adjunto que trata temas de racismo pero la delegación está en Guayaquil.

28 Decreto Número 1642 de 13 de septiembre 13 del 1999

29 Es importante tomar en cuenta que más de 500 años de aplicación de políticas de exterminio, tutelaje y homogenización no ha terminado con los pueblos indígenas y afroecuatorianos, lo que sugiere que las culturas no se transforman por imposición foránea. En tal sentido sostengo que solo es posible promocionar, garantizar y hacer exigibles los derechos de las mujeres en grupos étnicos mediante la instauración de un gran diálogo intercultural que apoye transformaciones desde dentro de su propio mundo.

30 Reglamento No.2172 de Septiembre 6 de 2000

31 Decreto No. 3401, publicado en el R.O. 278 de 19 de diciembre del 2002

32 Veto del 8 de enero del 2003

coordinación jurisdiccional, entre otros. La falta de desarrollo legislativo limita significativamente a la vigencia y exigibilidad de los derechos colectivos.

En relación a los pueblos negros, tampoco avanza la aprobación de un proyecto de ley sobre circunscripciones territoriales negras y otros relacionados con la protección de sus hábitats (bosques tropicales, manglares, incentivos productivos, etc.).

En conjunto, existe un déficit grave en las políticas públicas y el desarrollo de legislación secundaria que impacta de manera negativa en la vigencia real de los derechos colectivos, lo que a su vez, repercute en la calidad de vida y los derechos de las mujeres indígenas y afro ecuatorianas, considerando que muchas de estas políticas reducen espacios territoriales o desarticulan las organizaciones indígenas y afroecuatorianas, que son sus espacios de reproducción social e identitaria.

Esto se refleja en la calidad de vida de los pueblos indígenas que de acuerdo a las estadísticas³³ muestran:

Nivel de analfabetismo	15.7%
Exclusión de beneficios de la seguridad social	17.2%
Acceso a la educación	13.5%
Pobreza	75.8%

Sobre afroecuatorianos no hay datos disponibles, sin embargo, según las dirigentes del Movimiento de Mujeres Afroecuatorianas, el índice de analfabetismo de las mujeres afroecuatorianas es del 11% -un punto encima de la tasa de analfabetismo de todas las mujeres del Ecuador 10%"-, situación que incide directamente en los bajos niveles de escolaridad femenina y posibilidad de acceso al trabajo.

3. Capacidad para defender el derecho (La organización étnica como una estrategia de resistencia y construcción identitaria)

En términos organizativos las comunidades indígenas, que representan el estamento de base, están articuladas a organizaciones de segundo y tercer grado a través de quienes canalizan su representación étnica en el contexto regional y nacional. En la sierra la organización más importante es la Ecuador Runacunapac Riccharimui ECUARUNARI³⁴; en la amazonía es la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía CONFENAIE; en la costa es la Confederación de Indígena de la Costa CONAICE. Al nivel nacional la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, es la organización más representativa aunque existen otras organizaciones como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas y Negras FENOCIN, y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos FEINE.

Todas estas organizaciones tienen sus respectivas Secretarías de la Mujer y cada vez es más frecuente la participación de mujeres en varios niveles directivos, lo que representa

³³ En el análisis de GALLARDO no existen datos desagregados por género, como tampoco de negromulatos. Mirian Chela afirma que los afroecuatorianos asentados en la costa norte del país (Esmeraldas y Manabí) registran el más alto índice de tasa de necesidades básicas insatisfechas (NBI), 78,9 por ciento, esto es 17 puntos por encima del promedio nacional. Diario La Hora, Edición digital de 16 de mayo del 2004.

³⁴ Al ECUARUNARI están afiliadas 1730 comunidades de la Sierra

un importante proceso de empoderamiento de las mujeres en espacios de acción y representación pública, que les abre posibilidades para sostener espacios propios de interlocución con el mundo mestizo, así como para trabajar y delinear sus propios cuestionamientos tanto al interior de sus organizaciones como a la sociedad nacional.

En el caso del pueblo afro ecuatoriano³⁵ existen algunas organizaciones de segundo y tercer grado pero con menor presencia e incidencia en el contexto nacional. Sin embargo, en un interesante proceso de resignificación, actualmente impulsan (especialmente los negros de la provincia de Esmeraldas) un proceso de reestructuración en Palenques y Comarcas, que siendo formas organizativas que vienen de la época colonial, en la actualidad representan estrategias de fortalecimiento identitario y resguardo territorial del pueblo negro.

3.1. Género y organización: Mujeres construyendo su futuro

Es indudable que el proceso organizativo indígena ha tenido mayor peso político en el contexto local, regional y nacional que el proceso organizativo de los pueblos afro ecuatorianos. La formación de la CONAIE a finales de la década de los 80, como un canal de representación de las luchas indígenas en el ámbito nacional, fue exitoso y logró levantarse como una importante expresión social de los sectores menos favorecidos.

Uno de los éxitos de la CONAIE ha sido su capacidad de identificarse con reivindicaciones de carácter nacional así como incluir en su programa de gobierno temas nuevos para los pueblos indígenas. Este es el caso de las reivindicaciones de género que lentamente han ido penetrando en todos los estamentos organizativos, al punto de que pocas organizaciones de base no cuentan con una secretaría de la mujer en su estructura organizativa, y prácticamente todas las organizaciones de segundo y tercer grado las tienen.

En el caso del proceso organizativo de los pueblos afro ecuatorianos, existe una menor estructuración y fuerza política, al punto que algunas organizaciones regionales y nacionales surgieron inicialmente al interior de las organizaciones de indígenas. En la actualidad, los ámbitos organizativos de indígenas y negros están bien delimitados, tanto en el sector público como en el nivel de las organizaciones sociales, por lo que sus acciones son más autónomas, aunque no siempre más exitosas. La secretaría de la mujer es parte de las organizaciones regionales y nacionales, pero en las organizaciones de base es menos regular la constitución de este espacio.

3.1.1. Las organizaciones afro ecuatorianas

35 Los asentamientos de negros más significativos en la actualidad se encuentran en la provincia de Esmeraldas, en el Valle del Chota en la provincia de Imbabura, y en Lago Agrio en la provincia de Sucumbíos

El grueso de las organizaciones negras es de composición mixta y la representación generalmente la tiene un hombre. En las 34 organizaciones mixtas solo 8 son dirigidas por mujeres negras: la COMNEP Confederación de Mujeres Negras de Pichincha, dos en Guayas y 5 en Esmeraldas.

El debate de género está presente y se cuestiona la excesiva representación de los hombres. Para Cecilia Corozo "... las mujeres tienen sus puestos pero no al máximo nivel...se dedican a la parte cultural". Para Irma Bautista "...las mujeres negras somos utilizadas políticamente para organizar pero otros son los que aprovechan y suben, sobre todo cuando las organizaciones son mixtas, para nosotros siempre está los puestos de tesorera o secretaria mientras que los hombres son los presidentes..."³⁶.

Aunque existe la Confederación Nacional Afroecuatoriana CNA, y 34 Organizaciones mixtas legalmente constituidas, principalmente en las provincias de Pichincha, Guayas, Sucumbios, Manabí, Imbabura, Esmeraldas, las mujeres negras han tomado el reto de construir sus propias organizaciones y conformaron el Consejo Nacional de las Mujeres Negras CONAMUNE. Además existen dos Federaciones de Mujeres Negras FEMOAFRO en Guayas y otra en Esmeraldas. (Entrevista a la Dra. Cecilia Corozo Presidenta del CODAE).

Irma Bautista recuerda: "El asunto de género nació en 1997, cuando en Quito empezamos a formar el primer grupo de mujeres negras, hicimos el primer congreso de mujeres porque consideramos que aunque tenemos las organizaciones mixtas si es necesario tener un espacio como mujeres porque somos tres veces discriminadas: por mujer, por negra y por pobre..."

Algunas de las organizaciones de mujeres negras tienen vínculos con el CONAMU, la Coordinadora Política de Mujeres y el Foro Permanente de las Mujeres, sin embargo, aún ven estos espacios con distancias y recelos.

Sus reivindicaciones plantean la lucha contra la discriminación y el racismo que no se ha superado a pesar de los compromisos nacionales e internacionales vigentes (Suscripción del Plan de Acción de Durban, Sudáfrica 2001). Existe también un importante esfuerzo organizativo con el sostenimiento de una Escuela de Líderes en la que participan 35 personas entre hombres y mujeres; proceso apoyado por el Movimiento de Mujeres de Quito, la Confederación Afroecuatoriana de Pichincha, el ICAM Instituto de Capacitación Municipal. En esta escuela se discuten temas de violencia intrafamiliar, entre otros.

3.1.2. Mujeres indígenas organizadas

A diferencia de las mujeres afro ecuatorianas las mujeres indígenas no han constituido organizaciones exclusivamente de mujeres, aunque en más de una ocasión esa posibilidad haya sido planteada. Concepción Laguna, Presidenta de la Secretaria Nacional de la Mujer Indígena del ECUARUNARI, explica diciendo que "el movimiento indígena es un movimiento mixto por la misma estructura de las

³⁶ Entrevistas realizadas por Soledad Torres, noviembre 2004.

comunidades, nacional, regional y provincial; tenemos representabilidad, hemos ocupado espacios de mujeres en diferentes áreas de trabajo: capacitación y liderazgo... No hemos alcanzado a ser muchas, tenemos el 30% de mujeres en la participación, no estamos al alcance de los compañeros...pero estamos en la formación y búsqueda continua de formación de autoridades”³⁷.

Como secretaria de la mujer algunas organizaciones establecen vínculos con otras organizaciones de mujeres pero tienen la percepción de que no les han brindado suficiente apoyo. Concepción Laguna sostiene: “ Tenemos con la CONAMU, pero no nos han dado importancia, nosotros hemos trabajado por nuestro lado mismo, no tenemos una representante en el CONAMU, no nos han dado pero tampoco hemos podido conseguir, tenemos por lo tanto que nosotros también prepararnos para llegar a esos espacios”.

Las prioridades organizativas desde el ECUARUNARI, se orientan a sostener algunos espacios públicos como la Dirección de Salud Indígena, la Dirección de Educación Bilingüe y fortalecer la presencia y participación de las mujeres en espacios de representación pública, lo que ha dado como resultado un creciente número de mujeres en cargos de elección popular como concejalías o juntas parroquiales.

“Si la solidaridad significa volver sólido lo que puede estar débil o fragmentado, el apoyo externo debe repercutir en mejores posibilidades para nadar en el propio mundo” (Sánchez, 1997).

37 Idem.