



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología

Doctorado en Sociología

**Balance y perspectivas de la Ley N° 19.122.
Normas para favorecer la participación
de afrodescendientes en las áreas educativa y laboral**

Autor: Mónica Elizabeth Olaza López Tutor: Dr. Prof. Titular Felipe Arocena Armas

Montevideo – Uruguay
2015

Página de aprobación

Tutor: Felipe Arocena

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autor: Mónica Olaza

Dedicatoria

*Cuando se dice esto del colectivo afrodescendiente referido a **su historia**, a mí me rechina un poco, porque me parece que es la historia de todos y que eso, hoy, construye el mundo en el que yo vivo (Participante de grupo de discusión; resaltado nuestro).*

A los que anónimamente como la participante del grupo de discusión citada batallan todos los días por una sociedad inclusiva, combaten cualquier forma de discriminación y en especial a los afrodescendientes de todos los tiempos por su legado.

A los luchadores organizados que hicieron que esta ley fuera un logro.

A todos los participantes del trabajo de campo que permitieron que pudiera llevarse a cabo.

A Priscila, mi hija querida, para que junto a sus pares pueda contar con nuevas armas para pelear por la ampliación de los derechos y la eliminación de las desigualdades.

Agradecimientos

A todos los afectos que me han acompañado en este recorrido.

A la colaboración de compañeras y compañeros que me ayudaron a pensar durante este proceso.

Al tutor Felipe Arocena porque sus comentarios permitieron mejorar el trabajo.

A la Facultad de Ciencias Sociales, al Departamento de Sociología y al Programa Multiculturalismo en Uruguay por permitirme avanzar en esta formación.

A la Facultad de Psicología, al Instituto Fundamentos y Métodos en Psicología y al Programa Fundamentos Interdisciplinarios de la Psicología en la Hipermodernidad por darme el tiempo para poder pensar y culminar este proyecto.

A la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) por su apoyo académico y económico para la finalización del doctorado.

Al Ministerio de Desarrollo Social y a la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (FCS) por incentivar la culminación de este trabajo con el otorgamiento de una beca para la finalización del posgrado.

Resumen

La investigación indagó el tópico de la discriminación racial y el debate ante la posibilidad de implementación de acciones afirmativas para afrodescendientes en Uruguay. Con este propósito se aplicó la metodología de investigación cualitativa, se realizaron entrevistas a informantes clave, grupos de discusión, se analizó la Ley N° 19.122 que establece acciones afirmativas para afrodescendientes en trabajo y educación y se examinó el debate parlamentario que llevó a su aprobación. Se cotejó en el ámbito internacional y en la región con los avances de Colombia y particularmente con la discusión de cuotas y el Estatuto de la Igualdad Racial en Brasil.

La información relevada en el trabajo de campo permite afirmar la permanencia en Uruguay de un racismo naturalizado, pensado y puesto en práctica en todas las manifestaciones de la vida cotidiana: el conocimiento de que los afrodescendientes integran los estratos más pobres de la estructura social a la vez que se expresa el desconocimiento de la magnitud de estas desventajas pero no figuran preguntas acerca de su persistencia. Hay dificultades para interpelar las ideas de igualitarismo características de la sociedad uruguaya y esto constituye uno de los obstáculos para debatir sobre racismo. A pesar de esto, especialmente desde 2005, se aprecian progresos en la institucionalidad, en programas que consideran la afrodescendencia y en la Ley N° 19.122 que constituye un gran avance que se espera se profundice y tiene antecedentes en legislaciones anteriores. Se estimó conveniente aplicar la focalización en el marco de las políticas universales. La posible aplicación de políticas afirmativas genera polémica con similares argumentaciones a las que se ha escuchado a nivel internacional. La evidencia empírica consultada demuestra que la variable raza-etnia es fuente de desigualdad, lo que hace razonable pensar en la creación de medidas tendientes a corregirla mediante la aplicación de acciones afirmativas con perspectiva de género y generaciones.

Palabras clave

Acciones afirmativas – Afrodescendencia – Desigualdad – Políticas públicas – Racismo

Abstract

This research studied the topic of racial discrimination and the debate about the possibility of the implementation of affirmative actions for Afro-descendants in Uruguay. With this purpose, a qualitative approach was used, interviews to key informants and discussion groups were carried out, Act n°19122- which establishes affirmative actions for Afro-descendants for work and education- was analysed, and the parliamentary debate leading to its passing was examined. The international and regional advances in the matter were compared with, looking at the advances in Colombia and especially at the discussion of quotas and the Statute of Racial Equality in Brazil.

The information obtained in the field work allows to confirm the continued presence of a naturalised racism in Uruguay, thought of and exercised in all manifestations of everyday life: the knowledge of the fact that Afro-descendants belong to the poorest population in the social structure, the manifestation of ignorance about the magnitude of these disadvantages, but a lack of questioning about its persistence. There are difficulties to question the ideas of egalitarianism which are characteristic of Uruguayan society, and this constitutes one of the obstacles to debate about racism. Despite this, and especially since 2005, there has been institutional progress in programmes that consider Afro-descendants, and with Act n°19122 which constitutes a great advance in the matter which is expected to grow, and which has precedents in previous legislations. It was deemed convenient to focalise within policies for universal coverage. The possible application of affirmative policies has generated controversy with arguments similar to those heard of at international level. The empirical evidence studied shows that the variable race-ethnicity is a source of inequality, what makes it reasonable to think of the creation of measures tending to its correction through the application of gender and generation-responsive affirmative actions.

Key words

Affirmative actions – Afro-descendant – Inequality – Public policies – Racism

Tabla de contenidos

Introducción.....	1
Capítulo I. La nación y sus otros	7
1.1 Panorama de la cuestión racial a nivel internacional.....	7
1.2 Viejos problemas en nuevos tiempos.....	8
1.3 Configuración de la cuestión racial en el marco nacional. Herencia colonial y situación actual de la población afrodescendiente en Uruguay.....	12
1.3.1 Orígenes situados	12
1.3.2 Estado actual	15
1.4 Implementación de acciones afirmativas	21
1.4.1 Brasil.....	21
1.4.2 Colombia.....	24
1.5 Enunciación del problema de investigación.....	28
Capítulo II. El ‘Otro’ racializado	30
2.1 Las luchas por el reconocimiento	31
2.2 Universalidad y diferencia: ¿una coexistencia posible?	38
2.3 ¿Cómo avanzar en respuestas que mejoren la equidad y la igualdad?	41
2.4 Raíces históricas de la desigualdad, rol del Estado e interculturalidad	45
2.5 ¿Hay cambios que permitan comenzar a tender puentes hacia la interculturalidad?	49
2.6 ¿En qué consisten las acciones afirmativas?	54
Capítulo III. Objetivos de investigación.....	66
3.1 Objetivos generales.....	66
3.2 Objetivos específicos	66

Capítulo IV. Hipótesis y metodología.....	67
4.1 Hipótesis.....	67
4.1.1 ¿Políticas universales o políticas afirmativas?.....	67
4.1.2 Raza-etnia como fuentes de desigualdad.....	67
4.1.3 Obstáculos en la instalación del debate.....	68
4.2 Metodología.....	69
4.2.1 Técnicas utilizadas.....	70
4.2.1.1 Entrevistas.....	70
4.2.1.2 Investigación documental.....	72
4.2.1.3 Grupo de discusión.....	73
4.3 Síntesis.....	76
Capítulo V. Resultados de investigación y análisis.....	77
5.1 Voces clave.....	77
5.1.1 Opiniones sobre el racismo en el Uruguay.....	77
5.1.2 ¿Qué es el racismo?.....	78
5.1.3 Ejemplos y experiencias de racismo.....	81
5.1.4 El racismo en el debate.....	82
5.1.5 Políticas focalizadas y acciones afirmativas.....	85
5.1.6 Acerca de la fundamentación de dichas políticas.....	87
5.1.7 Acciones afirmativas implementadas.....	88
5.1.8 Propuestas de acción afirmativa.....	89
5.1.9 Continuidad y temporalidad de las acciones.....	91
5.1.10 Mecanismos de equidad racial.....	91
5.1.10.1 Fortalezas.....	92

5.1.10.2 Debilidades	93
5.1.11 Síntesis	97
5.2 Opiniones ‘tópicas’	102
5.2.1 Grupo 1	102
5.2.1.1 Acerca del racismo	103
5.2.1.2 Acciones afirmativas	103
5.2.1.3 La distancia entre la aprobación de leyes y su implementación	104
5.2.1.4 Pobreza. Raza. Cuotas. Exclusión. Autoexclusión	107
5.2.2 Grupo 2	110
5.2.2.1 Caracterización de las acciones afirmativas	110
5.2.2.2 A favor y en contra de las acciones afirmativas	111
5.2.2.3 Legislar, pero después implementar	114
5.2.2.4 Propuestas y posiciones hacia el consenso	116
5.2.3 Síntesis comparativa	119
5.2.3.1 Funcionamiento de los grupos	119
5.2.3.1.1 Dinámica	120
5.2.3.2 Respecto de acciones afirmativas	121
5.2.3.2.1 En contra de su aplicación	122
5.2.3.2.2 A favor de su aplicación	122
5.2.3.3 Clase y raza	123
5.2.3.4 El racismo	123
5.2.3.5 Sobre las leyes	124
5.3 La ley	125
5.3.1 Aspectos que considera la ley	132
5.3.2 La afrodescendencia en tres escenarios legislativos: Brasil, Colombia y Uruguay	134
5.3.2.1 El Estatuto de la Igualdad Racial	134

5.3.2.2 Cotejo con la Ley N° 19.122 y otras legislaciones que contemplan la cuestión racial y la afrodescendencia en los tres países	138
5.3.3 El proyecto de ley en el debate parlamentario	147
5.3.3.1 Argumentos desfavorables para la aplicación de políticas afirmativas	149
5.3.3.2 Categorías en debate: clase y raza	150
5.3.3.3 Apreciación del contexto internacional, el enfoque de derechos humanos en estas decisiones y el énfasis en la pobreza.....	151
5.3.3.4 Argumentos favorables para la aplicación de políticas afirmativas.....	152
5.3.3.5 Rol de los medios de comunicación para la aplicación de estas políticas .	157
5.3.3.6 Representación.....	157
5.3.3.7 Cumplimiento de la ley	158
5.3.3.8 Afrodescendencia y autoidentificación.....	159
5.3.4 Síntesis.....	160
Capítulo VI. Los cauces profundos de la raza	167
6.1 “El color como obstáculo infranqueable”. Diferencia, universalidad y focalización en las políticas públicas. Raza y pobreza	167
6.2 La polémica: en contra y a favor de las acciones afirmativas	172
6.2.1 Argumentos en contra de la aplicación de acciones afirmativas.....	174
6.2.2 Argumentos a favor de la aplicación de acciones afirmativas.....	174
6.3 Un enérgico debate que no paralizó los cambios: ¿la desigualdad es únicamente producto de la pertenencia de clase?	174
6.4 El comienzo de la institucionalidad. Los mecanismos de equidad racial	176
6.5 ¿Quién es racista en Uruguay?	178
6.6 Resistencias culturales a los cambios	180
6.7 El presupuesto no alcanza	183
6.8 Otro antecedente a considerar: el debate de la Ley N° 18.589, “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”	185

6.9 Un repaso necesario. Apreciación internacional de la aplicación de acciones afirmativas.....	189
Conclusiones.....	196
1. Resultados obtenidos	196
2. Comprobación o refutación de hipótesis.....	201
3. Conclusión general	202
4. Puntos pendientes	206
5. Escenarios posibles.....	207
Referencias bibliográficas	209
Anexos.....	227
Anexo A. Pauta de entrevista a informantes clave	227
Anexo B. Pauta de entrevista a descendiente indígena.....	229
Anexo C. Pauta de entrevista a especialistas en género	231
Anexo D. Pauta de grupos de discusión	232
Anexo E. Documento Ley N° 19.122.....	234
Anexo F. Selección de fragmentos de discusión de la Ley N° 18.589, “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”.....	239

Introducción

El negro (...) jamás ha sido tan negro como desde que fue dominado por el blanco.
(Frantz Fanon 2001, 193)

La integración social es uno de los ejes problemáticos fundamentales de la Sociología desde sus orígenes. Actualmente las repercusiones de la globalización y su articulación con las características locales provocaron procesos de desintegración social, emergencia de terceras culturas, y reedición del conflicto cultura hegemónica-subculturas. Estas últimas interpelan el tipo de integración existente a partir de la asimilación de las minorías, pugnan por ampliar su ejercicio de ciudadanía y el desarrollo colectivo e individual con equidad e igualdad. En el escenario uruguayo actual la minoría afro es ejemplo de una cultura subalternizada que mediante una nueva organización emergió como movimiento social *defensivo-ofensivo* (Alain Touraine: 1997).

Hace aproximadamente tres décadas que en el contexto uruguayo se dio la emergencia de minorías como la afrouruguaya, buscando reconocimiento y una nueva forma de integración social mediante la ampliación de la democracia, el ejercicio de los derechos ciudadanos y medidas compensatorias en el tratamiento de la desigualdad.

Esta investigación procura contribuir y acumular desde la Sociología a la producción académica del tema, a favor del desarrollo de una nueva ciudadanía responsable, que garantice el ejercicio desde la equidad, igualdad e inclusión social¹.

Los antecedentes consultados indican la vigencia del tema étnico, muestran las dificultades que por largo tiempo estas colectividades afrontan para lograr su integración, destacando la persistencia de inequidad y desigualdad heredadas por generaciones y muestran la incidencia de la variable raza-etnia como fuente de desigualdad. Además, se indican los avances realizados en algunos países de la región y particularmente en Uruguay y se señala la necesidad de avanzar a partir de la información existente. Uno de los temas que se

¹ La autora de esta tesis comparte la visión crítica hacia las expresiones habitualmente usadas utilizando únicamente el universal masculino. En razón de esto, es necesario aclarar que se sigue esa convención a los únicos efectos de no crear dificultades en la lectura del texto.

destaca es la conveniencia de aplicación de acciones afirmativas.

Dentro de la región, el progreso de Brasil respecto del cuestionamiento del racismo y la necesidad de discutir sobre la aplicación de acciones políticas afirmativas constituye el antecedente de mayor relevancia. Más lejos el ejemplo estadounidense echa luz e incita a reflexionar sobre la necesidad de políticas que mejoren la situación de las minorías, pero sobre todo alerta que esas políticas deben dar prioridad a los sectores excluidos para evitar las disparidades que puede generar una inadecuada aplicación de las mismas. Manuel Castells (2000) analizó la fractura y el debilitamiento que a consecuencia de lo anterior hoy padece la comunidad afro en los Estados Unidos. Allí, uno de los resultados negativos de una no del todo adecuada aplicación de políticas afirmativas, según este autor, fue acentuar la división de clases entre los afroamericanos. Se generó una nueva clase media de afroamericanos más cercana a la clase media blanca que a los afroamericanos de clase baja.

Los informes internacionales CEPAL (2000, 2009), PNUD (2004), Fundación Equitas (2005) destacan que cabe repensar que la diversidad de necesidades de las personas deberían ser consideradas en clave de pluralidad, en lugar de lo que se hace comúnmente que es representarlas como una realidad homogénea. De acuerdo con estos informes, para la integración de aquellas personas y sectores sociales en situación de vulnerabilidad o de exclusión, es conveniente presentar soluciones y acciones apropiadas a cada situación y evitar la duplicación de programas. Esto contribuiría a racionalizar los recursos disponibles y a causar menor *stress* en la población beneficiaria.

Es de suma importancia considerar, como primera observación, que para el desarrollo de medidas de acción afirmativa sistemáticas y permanentes es imprescindible realizar cambios culturales y contar con cierta estabilidad política y económica (Fundación Equitas: 2005).

Una de las medidas que permite realizar más avances respecto de las políticas afirmativas es el reconocimiento de igualdad de resultados en las cartas constitucionales. Así ocurrió, por ejemplo, en Brasil (1988) y Colombia (1991) (Fundación Equitas: 2005).

Por otra parte, las experiencias de aplicación de acciones afirmativas a nivel internacional muestran que en los planes y programas de entidades públicas y privadas y la mayor parte de las plazas disputadas en empleos, escuelas, etc. quedan para competencia de la mayoría, de manera que esto garantiza la salvaguardia de la democracia, la libertad individual y la no discriminación (Joaquim Barbosa: 2003).

No obstante, en aquellos países que las han aplicado –Brasil, Colombia, Estados Unidos y hay experiencias anteriores en India y en países europeos–, estas políticas se han constituido en punto de debate entre quienes encuentran razones justificadas para oponerse a su implementación y quienes las consideran temporalmente necesarias.

En función de los antecedentes estudiados podemos afirmar que en Uruguay se constatan mejoras en relación a la *cuestión racial* a partir de acciones de los movimientos sociales directamente involucrados, a través de la promulgación de leyes y a partir de la acumulación de conocimiento empírico. Estos avances muestran que todavía resta mucho por hacer: ponen en evidencia la variable raza-etnia como fuente de desigualdad; nos informan acerca de la necesidad de corregirla y dejan pendientes algunas interrogantes: ¿Cómo corregir la desigualdad? ¿Mediante aplicación de acciones afirmativas? ¿Políticas universales o políticas focalizadas? ¿Sería posible arribar a acuerdos entre los actores sociales? ¿Cuáles serían los puntos de discrepancia y de acuerdo? ¿Qué acciones serían posibles? ¿Quiénes serían sus destinatarios?

La investigación se fijó como objetivos generales: 1) Indagar sobre el estado de la *cuestión racial* en el Uruguay a comienzos del siglo XXI y analizar el tema comparativamente con antecedentes internacionales. 2) Estudiar el proceso de aprobación de la Ley N° 19.122, los debates y las posibles consecuencias de las políticas afirmativas.

Se propusieron las siguientes hipótesis:

1) Se consideró altamente probable que la controversia estuviera presente en el debate entre defensores y oponentes de políticas universales y políticas focalizadas. Por tanto, la generación de acuerdos no sería sencilla.

2) La posibilidad de que, entre los temas de acuerdo para una agenda de acciones afirmativas, estén presentes un estímulo económico para que estudiantes afrodescendientes

puedan dar continuidad y finalizar sus estudios en enseñanza media, y una consideración preferencial en el mercado laboral, en caso de idénticas credenciales.

3) La evidencia empírica existente demuestra que la variable raza-etnia es fuente de desigualdad. Resulta razonable la creación de medidas tendientes a corregir esas situaciones mediante la aplicación de acciones afirmativas.

4) Las acciones afirmativas dentro del colectivo deberían privilegiar a la mujer, por su situación de desventaja y porque sus resultados tendrían también repercusión en el ámbito familiar.

5) Ante la acumulación de evidencias de padecimiento histórico-estructural de los afrouruguayos, habría razones para pensar que el retraso de la sociedad uruguaya con respecto al debate sobre discriminación racial, sus consecuencias y la conveniencia de reparaciones, esté relacionado con la naturalización de ideas relacionadas al ejercicio de una igualdad no revisada y actualizada en nuevos escenarios sociales.

Se seleccionó la perspectiva cualitativa por su capacidad descriptiva, comprensiva y explicativa de los fenómenos sociales y se efectuaron entrevistas, análisis de documentos y grupos de discusión. Cada una de las técnicas se escogió pensando en los objetivos e información buscados. El objetivo principal de las entrevistas fue consultar a informantes clave en torno a la presencia de racismo en la sociedad uruguaya, a la aplicación de acciones afirmativas para disminuir las desigualdades, las correspondientes argumentaciones, y acerca de los mecanismos de equidad racial. El análisis documental supuso una revisión de los tópicos antes mencionados en el contenido de la Ley N° 19.122, y de los argumentos esgrimidos por actores políticos en el transcurso de las discusiones que culminaron en su aprobación. Los grupos de discusión indagaron las opiniones tópicas que los actores sociales emplean en su mundo cotidiano referidas al racismo, la afrodescendencia, las acciones afirmativas, las diferencias y desigualdades.

De la lectura de investigaciones previas relacionadas a la *cuestión racial* afrodescendiente en Uruguay surge que las categorías raciales no han dejado de incidir como atributos clasificadores de la población uruguaya; la raza existe como construcción social que provoca efectos en la vida de las personas; ser clasificado por los “otros”, blancos, como perteneciente a la raza negra tiene consecuencias de exclusión y discriminación para la persona identificada con esa cualidad y para la sociedad en su conjunto. Los

afrodescendientes experimentan racismo estructural, institucional y en las diferentes interacciones de la vida cotidiana; aunque la mayoría de los integrantes de la categoría *negro o afro* puedan no estar en interacción social experimentan un sentimiento de solidaridad producto de haber sido víctimas de las representaciones y los estereotipos negativos que se asocian a las personas pertenecientes a la raza negra. La sociedad uruguaya es discriminadora y los afrodescendientes sufren la discriminación en forma personal y directa, más allá de la segregación estructural que supone su condición de pobreza; relacionan el sufrimiento con el pasado de esclavitud que aún marca en forma cualitativa y simbólica la identidad y el lugar social de los descendientes de esclavos, tanto para ellos como para la cultura hegemónica blanca; sugieren al legislativo leyes que sancionen la discriminación y políticas públicas de acción afirmativa, que Uruguay es un país multicultural y debería implementar políticas multiculturales de reconocimiento a su diversidad. Otras diferencias notoriamente desfavorables para los afrodescendientes con respecto a la raza blanca se expresan en indicadores tales como deserción educativa, menores ingresos, escasa existencia de negros en cargos relevantes de toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado. Hay tendencia a la baja autoestima, el factor raza agrava la situación de quienes experimentan pobreza y los afrodescendientes aprecian y padecen problemas de reconocimiento. Las consideraciones anteriores toman como base los planteos realizados en estas obras: (Jill Foster: 2001; Juan José Altamiranda: 2004; Marisa Bucheli y Wanda Cabella: 2006; Felipe Arocena y Sebastián Aguiar: 2007; Bucheli y Rafael Porzecanski: 2008; Cabella: 2008; Susana Rudolf, Amanda Díaz, Javier Díaz, Carolina Ricarte, Óscar Rorra: 2008; Ana Frega, Karla Chagas, Oscar Montaña, Natalia Stalla: 2008; Mónica Olaza: 2008, 2009, 2014; George Andrews: 2010; Juan Cristiano: 2010; Lil Vera: 2011; Cabella, Matías Nathan, Mariana Tenenbaum: 2013).

A partir de las consideraciones precedentes apreciamos que el haber desarrollado esta investigación pueda aportar conocimientos que contribuyan a tomar las decisiones más apropiadas en la aplicación de acciones afirmativas en Uruguay.

Las secciones se organizan de la siguiente manera: capítulo I, “La nación y sus otros” donde se presenta el problema de investigación; capítulo II, “El Otro racializado” en el que se expone el marco teórico; capítulo III, los objetivos; capítulo IV, hipótesis y metodología de investigación; capítulo V, resultados y análisis de investigación, subdividido en “voces

clave”, “opiniones tópicas”, “la Ley N° 19.122”; capítulo VI, “los cauces profundos de la raza” en el que se realiza el análisis general; conclusiones. A esto le siguen las referencias bibliográficas y los anexos.

Capítulo I

La nación y sus otros

(Rita Segato, 2007)

Este capítulo está dedicado a la presentación y desarrollo del problema de investigación y se organiza en los apartados que siguen: panorama de la cuestión racial a nivel internacional; configuración de la cuestión racial en el marco nacional –orígenes situados y estado actual–; implementación de acciones afirmativas y enunciación del problema.

1.1 Panorama de la cuestión racial a nivel internacional

Informes de Naciones Unidas (2004, 2005), de CEPAL (2000, 2009) e investigadores de diversos países y con diferentes enfoques teóricos coinciden en cuanto a la conveniencia de que los estados asuman una postura activa para resolver los problemas etno-raciales y que estos problemas más que nunca son importantes, no exclusivamente para las minorías que demandan, sino para la sociedad en su conjunto, pues de su tratamiento depende en parte el presente y el futuro de la integración social.

Aunque el debate es permanente, son cada vez mayores las certezas acerca de la necesidad de aplicar políticas multiculturales y sobre los beneficios surgidos de diversas experiencias en su aplicación. Además, es un hecho que las constantes migraciones hacen que vivamos en sociedades cada vez más multiculturales, a la vez que desde el interior mismo de las sociedades homogenizadas durante la modernidad, emergen culturas subalternizadas.

De acuerdo con el Informe 2004 del PNUD, a nivel mundial existe evidencia de que la identidad nacional no implica una identidad cultural homogénea, única. En general sucede que la imposición de una identidad cultural homogénea genera tensiones que derivan en conflictos (Bhikhu, Parekh: 2005). Por otra parte, el mundo de redes globales admite cada vez menos las políticas que niegan las libertades culturales y hasta el momento, la admisión de la diversidad cultural por parte de los estados que lo practican no los ha debilitado. “Constituyen soluciones eficaces para asegurar los objetivos a largo plazo de

estabilidad política y armonía social” (PNUD 2004: 49). La cohesión e inclusión social es no solo factor de justicia sino de eficiencia económica reconocida por el propio Banco Mundial (Lorenzo Cachón: 2009). Se trata de desplegar junto a los derechos políticos, civiles, sociales y económicos, un nuevo tipo de derechos, los culturales.

1.2 Viejos problemas en nuevos tiempos

Como consecuencia de procesos de conquista, colonización, expulsión, migraciones y fronteras diseñadas durante períodos de guerras, casi todos los estados-nacionales occidentales adoptaron como válido un patrón cultural blanco y eurocéntrico sin reconocer otros aportes que fueron silenciados o permitidos en los márgenes de la cultura dominante. No obstante, hay antecedentes en países en los cuales los procesos de reconocimiento fueron avanzando históricamente. Tal es el caso de Canadá, compuesto por una federación de tres grupos nacionales, ingleses, franceses y aborígenes (Haroon Siddiqui: 2007). En 2004 Statistics Canada identificó que más de un 30 % de la población pertenece a un grupo étnico no blanco. También identificado por Naciones Unidas como la nación occidental con mayor inmigración, uno de cada cinco canadienses es inmigrante (Siddiqui: 2007).

En Canadá y Australia, las medidas antirracistas y algunos cambios en el currículum educativo tendientes a explicar la contribución histórica específica de cada minoría forman parte de la política multicultural. También en Canadá, durante la discusión sobre el Acuerdo de Charlottetown² se realizaron recomendaciones destinadas a garantizar la representación de las mujeres, las minorías étnicas, las minorías con lengua oficial y los aborígenes (Will Kymlicka: 1996).

Janice Stein (2007) describe a Canadá como un país donde ha emergido gradualmente una cultura de derechos que intenta balancear derechos individuales y colectivos, en el debate pero también en la práctica de un multiculturalismo inclusivo. La diversidad y convivencia

² En este acuerdo sometido a *referéndum* nacional, finalmente no aprobado, se discutió en 1992 una propuesta para enmendar la Constitución y conceder el derecho intrínseco al autogobierno a los aborígenes y un estatus especial a Quebec, de única sociedad con mayoría lingüística y cultural francesa en Canadá y Norteamérica (Kymlicka: 1997).

pacífica y respetuosa entre diferentes culturas se puede observar a lo largo de las ciudades canadienses. Las tensiones culturales y los debates se renuevan. En la actualidad Stein (2007) se refiere a la problemática en torno al uso de íconos culturales o religiosos en los espacios públicos, hasta dónde corresponde que lleguen la ley y el Estado respecto de los temas culturales y las esferas pública y privada, el alcance de los derechos humanos, qué sucede cuando la defensa de un derecho de una minoría pone en riesgo otro derecho humano. Señala aspectos importantes a tener en cuenta para el avance del multiculturalismo en Canadá. El reconocimiento y valoración de costumbres culturales debe acompañarse de políticas que contemplen la equidad económica y social y discutir a fondo algunas valoraciones sociales de comunidades sistemáticamente discriminadas como, por ejemplo, las mujeres y los *gays*.

Según Samuel Huntington (2004), Estados Unidos a partir de las décadas de 1960 y 1970, y hasta 1990 inició un proceso de deconstrucción de su identidad nacional, impulsado por “una proporción considerable de la élite académica, mediática, empresarial y profesional”, a través de un conjunto de medidas que debilitaron su identidad cultural y el credo americano a favor del fortalecimiento de las identidades raciales, étnicas, culturales y subnacionales en general (Huntington 2004: 173). Señala además, que al inicio de esta problemática los sondeos realizados indicaban la desconformidad de la población con dichas medidas, que esto se ha revertido bastante y la discusión en el campo del acceso a empleos o universidades, por ejemplo, parece centrarse entre el permitir a las razas en condiciones de desigualdad acceso a una mejor preparación para el mundo del trabajo o tomar en cuenta la raza como discriminación positiva.

Con posterioridad a que se promulgara la Ley de los Derechos Civiles de 1964 y un año después la Ley de los Derechos de Voto, el movimiento negro estadounidense dio un paso más y comenzó la defensa de la discriminación positiva o acciones afirmativas que tuvieran en cuenta específicamente a la raza como un factor de desigualdad económica y social. Como fundamento de sus reivindicaciones utilizaron las disparidades estadísticas entre la población blanca y no-blanca. La discusión sigue vigente, pero se han tomado medidas de acción afirmativa (Huntington: 2004). Es interesante a modo de ejemplo –y nos ayuda a situarnos mejor en la realidad de la discusión estadounidense– lo que sucedió en 2003 cuando la administración Bush propuso la eliminación de la raza como factor de

ingreso en varias licenciaturas y en la facultad de derecho de la Universidad de Michigan, estableciendo que se buscara la diversidad racial por otros medios. El Tribunal Supremo, a pesar de haber invalidado el otorgamiento automático de 20 puntos en 150 a los candidatos de las minorías, aprobó el criterio de distinción de raza en la facultad de derecho con estos argumentos:

el proceso de admisión de alumnos empleado por la facultad de derecho en particular “tiene todas las características propias de un plan minuciosamente confeccionado” y “el estado tiene un interés de peso en la diversidad del estudiantado que puede justificar el uso de la raza en la política de admisiones de la universidad (...) “el programa de admisiones de una universidad debe caracterizarse por una flexibilidad suficiente que garantice que cada aspirante sea evaluado como un individuo y que no convierta la raza o la etnia del solicitante en el rasgo decisivo de su solicitud de acceso” (...) “las políticas de admisión que tienen en cuenta la raza deben ser limitadas en el tiempo” y esperaba “que dentro de veinticinco años el uso de la preferencia racial no sea ya necesario para promover el interés que hoy aprobamos (Huntington 2004: 187-188).

Tomamos esta extensa cita porque refleja la polémica que despierta el tema, la importancia de la flexibilidad en la aplicación de las medidas afirmativas y la conveniencia de respuestas específicas para cada contexto.

Como vimos Canadá y Estados Unidos afrontan su diversidad etno-racial de forma diferente, pero ambos han tenido que prestar atención al tema. En América Latina el logro de reconocimiento individual y colectivo también ha estado presente como otra de las necesidades humanas básicas. Entre 1980 y 1990 la emergencia de grupos de afirmación de diversas identidades étnicas y la promoción de políticas de inclusión de las minorías indígenas, derivó en la consolidación de regímenes de ciudadanía multicultural en un gran número de países. Dieciséis países modificaron sus cartas constitucionales con el objetivo de reconocer legalmente la conformación de estados multiculturales (J. Hooker: 2006; Álvaro Bello: 2005).

En América Latina los orígenes de la *cuestión racial* se remontan a la época de su conquista y colonización. Si bien las diferencias entre una sociedad y otra son notables en composición demográfica, espacio territorial, culturas, composición étnica, comparten un pasado histórico y procesos de integración social desde la asimilación cultural que consideró positivos los valores de la cultura colonizadora europea y relegó la cultura mestiza, indígena y negra. CEPAL (2005), Nancy Fraser (2001), Mario Margullis y Marcelo Urresti (1998), PNUD (2004) acuerdan al respecto. Dice CEPAL (2005):

En el sistema colonial, el principio que estructuró y creó la identidad social fue convertir la diferencia en jerarquía. El acceso al poder, la propiedad, la mano de obra y los recursos productivos, así como la posibilidad o no de conservar y desarrollar sus propias pautas culturales, religiosas y simbólicas dependían del modo en que cada grupo e individuo era categorizado (CEPAL 2005: 12).

Las repúblicas latinoamericanas del siglo XIX mantienen las categorizaciones raciales, a las que se incorporan criterios de pertenencia de clase social (CEPAL: 2005). Criterios y formas diferenciadas según el país, que perduraron en el transcurso del siglo XX, hasta el actual. *Racialización de las relaciones de clase* que está presente en los mapeos de niveles de vida, en los que las poblaciones originarias y negras continúan en la base de la pirámide, o en zonas cercanas a la misma. Y afianza la discriminación, el estigma, la exclusión que involucró e involucra a la población de origen mestizo (Margullis y Urresti: 1998).

Aunque las preguntas en torno a la identidad fueron recurrentes en las reflexiones de los intelectuales latinoamericanos, recién en el transcurso del siglo XX comenzaron las batallas por el reconocimiento étnico-racial, originadas fundamentalmente en los procesos de descolonización del Tercer Mundo en luchas por usufructuar los derechos y libertades que sus colonizadores detentaban. Pero esos derechos, que desde la Revolución Francesa constituyeron principios generales de igualdad y libertad y que fueron antes desconocidos para amplios sectores de población, en la práctica no siempre lograron pasar de la abstracción general a contemplar las diferencias (Barbosa: 2003; Kymlicka: 1996; Charles Taylor: 1997; Edgardo Lander: 2000; Walter Mignolo: 2007; Anibal Quijano 2000). Más de un siglo y medio después, algo parecido ocurrió con el principio de universalidad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que no distinguió los derechos de las minorías étnicas o nacionales. De acuerdo a la problemática actual de los Estados respecto a sus minorías étnicas, a su composición multicultural cada vez mayor y a la incapacidad creciente que está teniendo la categoría derechos humanos para mediar en controversias relativas a las minorías culturales, habría que revisar el alcance de estos principios en las políticas que cada Estado implementa o no implementa, parafraseando a Kymlicka (1996) completar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías.

1.3 Configuración de la cuestión racial en el marco nacional. Herencia colonial y situación actual de la población afrodescendiente en Uruguay

1.3.1 Orígenes situados

En Uruguay, tanto en la capital como a nivel nacional la concentración poblacional de los afrodescendientes y la de la población originaria coinciden con las zonas de menor desarrollo económico y humano (Bucheli, Cabella: 2006). Comparativamente con otros países latinoamericanos como Cuba, Brasil o Haití, el volumen de la población afrodescendiente fue menor y su incorporación en las actividades productivas, diferente; esto le significó una más rápida aculturación: “proceso de cambio que, en el marco de las relaciones inter-étnicas, lleva a los grupos minoritarios a adoptar progresivamente los valores y patrones de comportamiento propios del grupo dominante” (Joan Joseph Pujadas: 1993). Aculturación mediante, igualmente se constatan préstamos culturales provenientes de la cultura afro, de alta relevancia para el patrimonio cultural nacional y de gran simbolismo para una parte importante del colectivo social en relación con la música y el baile, simbolizados por el tambor, el candombe y las llamadas. Hay también matices en lo que hace a los modos de ser, pensar, actuar con modalidades propias de esta comunidad, vinculadas a sus reconocidas raíces africanas (Olaza: 2009) y aún queda mucho por investigar.

En el concierto de países latinoamericanos Uruguay quizá constituya el país que menos refleje a simple vista su diversidad étnico-cultural. No obstante, en una mirada detenida aparecen, aun con predominio étnico-cultural de origen europeo, las marcas del mestizaje y la multiculturalidad. La movilización de la población descendiente de pueblos originarios, y fundamentalmente la población que desciende de la esclavitud negra, ha logrado visibilizar el tema étnico-racial y las consecuencias negativas de una racialización de origen histórico. Es este, al día de hoy, uno de los problemas a resolver por parte del Estado uruguayo en la medida en que raza, clase y pobreza están relacionados. Se puede deducir de los antecedentes consultados que no sería suficiente aplicar políticas sociales de carácter universal. Habría que pensar en la posibilidad de focalizar acciones que

consideren la variable etnia-raza como favorecedora de desigualdad (Andrews: 2010; Arocena y Aguiar: 2007; Barbosa: 2003; Cristina Torres: 2003).

Contrariamente a lo que se ha sostenido históricamente, se puede afirmar que preexiste un problema indígena, que espera una reparación de la identidad histórica colectiva y del genocidio contra los charrúas. Igualmente hay un problema con la comunidad afrodescendiente porque los datos muestran que están considerablemente peor que el resto de la sociedad uruguaya (Arocena y Aguiar: 2007).

La situación de desigualdad de los afrodescendientes se remonta al transcurso de la formación del Estado uruguayo. Ese proceso de integración social fue liderado por integrantes de los sectores hegemónicos, quienes promovieron un lugar marginal a las culturas no blancas, entre ellas, la afrodescendiente. El Estado y los partidos políticos fueron los espacios privilegiados por estos sectores para la creación y difusión de su proyecto de identidad cultural nacional, moderna y homogénea. Estos grupos promovieron la formación de un tipo de integración social que aglutinó los distintos segmentos de población inmigrante. En un doble proceso de integración-exclusión se priorizó el grupo de origen europeo, marginando a las minorías y promoviendo su asimilación en un proyecto que prometía protección y pertenencia a todos sus adherentes. Resultó así un modelo de hiperintegración social uniformizante (Gerardo Caetano y Roger Geymonat: 1997).

Para los afrouruguayos, el pasaje de la sociedad de castas a la de clases dejó en evidencia manifestaciones discriminatorias. La línea demarcatoria estuvo conformada por el acceso inicial diferencial a las oportunidades de vida. En el desempeño laboral se incorporaron como asalariados en servicio doméstico, construcción, saladeros, personal de tropa del ejército y en talleres dedicados a distintos oficios (Carlos M. Rama: 1967). Si bien la sociedad uruguaya no se divide formalmente en castas, la lectura de antecedentes (Buchelli, Cabella: 2006; Rafael Porzekanski: 2008) sugiere que el fenotipo opera al momento de conseguir empleo en el tipo, calidad y remuneración del mismo; para acceder a la educación formal y en los niveles alcanzados. En estos términos, las generaciones de afrodescendientes jóvenes difieren poco con respecto a la de sus padres. Ya en 1979 Graseras revelaba la inexistencia de afrodescendientes en la clase alta y su dedicación laboral en tareas poco remuneradas.

Según Frega, Chagas, Montaña, Stalla (2008) las referencias al colectivo afrodescendiente en los libros de lectura escolar lo vinculan con el servicio doméstico. Esto genera una educación en la reproducción de un orden dominante basado en la asignación de un espacio de subordinación para este colectivo. Un ejemplo de esto fue la serie de lecturas de Alfredo Vázquez Acevedo, desde los comienzos de la reforma varelana hasta los primeros años del Novecientos.

Los autores señalan la existencia de denuncias por parte de militantes de organizaciones negras en Rocha, agrupados en torno al periódico Rumbos, sobre la situación de analfabetismo en dicha colectividad hacia 1930, problema reiterado hacia 1947 en la *Revista Uruguay* editada por ACSUN. A nivel secundario y terciario las “barreras” se acentúan. Hay testimonios que dan cuenta de que en 1960 en Facultad de Medicina “éramos cuatro o cinco negros”; se sabe que uno de ellos debió abandonar dicha carrera luego de dos años de estudio. Finalizado el siglo XX, alrededor de un 7% del total de la población afrodescendiente logra culminar su carrera universitaria (Frega, Chagas, Montaña, Stalla: 2008).

En lo atinente a datos recolectados por instrumentos oficiales, la cuestión racial no ha estado presente en diagnósticos sobre la situación socioeconómica de la población uruguaya. A ese respecto, Uruguay se destaca en el contexto latinoamericano por su casi nula acumulación sobre el tema en el ámbito de las ciencias sociales, en comparación con países que tienen proporciones similares de población perteneciente a minorías étnicas o raciales (Bucheli, Cabella: 2008).

Analizando la participación política de los afrodescendientes, Altamiranda (2004) sostiene que Uruguay puede ser considerado como una democracia de carácter poliárquico, con alto grado de representación y debate público, y un sistema político pluripartidista. No obstante, presenta fuerte déficit en materia democrática expresado en la ausencia prácticamente total de los afrouuguayos en ámbitos de toma de decisiones. Afirma que de acuerdo con el porcentaje de activistas en asociaciones de afrodescendientes, la baja presencia en la actividad política no sería explicada por la falta de voluntad participativa, sino porque la discriminación solapada persiste como factor de exclusión. A pesar de los

intentos, la participación política se ha realizado en forma esporádica y se concentra principalmente a partir de la última década del siglo XX (Altamiranda: 2004).

Como se verá a continuación, casi todas las problemáticas de carácter histórico antes mencionadas persisten; a la vez conviven con un momento histórico en el que se ha iniciado un camino que parece no tener marcha atrás en la búsqueda de soluciones a la situación de desigualdad de los afrouruguayos.

1.3.2 Estado actual

En el contexto uruguayo hace aproximadamente tres décadas que se dio la emergencia de minorías como la afrouruguaya, buscando reconocimiento y una nueva forma de integración social mediante la ampliación de la democracia, el ejercicio de los derechos ciudadanos y medidas compensatorias en el tratamiento de la desigualdad.

Desde 1989 se puede hablar del comienzo de un movimiento negro organizado en Uruguay, con la creación de la Organización Mundo Afro (OMA) en Montevideo (Luis Ferreira 2003). Alrededor de diez años después irrumpe de tal forma en la escena nacional que logra que el Presidente uruguayo por ese entonces, Julio María Sanguinetti, expresara públicamente: “heredamos discriminaciones no oficialmente asumidas, pero reales en la vida social” (Ferreira, 2003: 7). El mismo presidente que negaba la existencia de un exterminio indígena. Además se logró la promesa de comenzar la búsqueda de indicios sobre la presencia de discriminación y racismo en el Servicio Exterior, ante la denuncia de que circularon folletos que declaraban la ausencia de negros en Uruguay (Ferreira: 2003).

En 1990 OMA organiza el Primer Encuentro de Entidades Negras del Cono Sur, que congrega a 20 delegados de 25 organizaciones de la región (Ferreira: 2003). En esa instancia la Organización denuncia la existencia de situaciones de discriminación, de estereotipos y pobreza del colectivo negro uruguayo y propone una relectura del pasado con la inclusión de la diversidad, en este caso, a través de la expresión de la cultura negra (Ferreira: 2003).

Siguiendo a Ferreira (2003), OMA dos años después participa como uno de los actores más importantes en la organización de los contrafestejos del ‘descubrimiento de América’ y convoca para el 11 de octubre como último día de la libertad americana con el slogan “500 años –el tambor es rebelde y no olvida” (Ferreira 2003: 19). Desde ese entonces todos los años en esa fecha se sigue realizando esta conmemoración que enlaza el problema indígena con el de los afrodescendientes. Según Ferreira (2003), la convocatoria logra una importante concurrencia que moviliza a sectores de la izquierda uruguaya, a jóvenes que conceden relevancia a las culturas indias y africanas y a los grupos más grandes de tambor, este último re-valorizado. Ferreira (2003) anota que hubo dos grupos tradicionales de tambores y asociaciones que no acordaron en participar, principalmente por discrepancias con la postura que consideraban radical o por alineación política partidaria con uno de los partidos tradicionales. Resulta de gran interés destacar las observaciones de Ferreira en relación con los contrafestejos:

Ahora surgía no una representatividad en el campo de los partidos políticos sino en la arena de lucha del campo simbólico e ideológico. Un capital cultural –los grupos de *tambores de candombe*– despolitizado en el proceso de conformación de la nación, había sido convertido en capital político durante el acto. Una imagen de nación en que la presencia de los afrouruguayos no sólo aparecía sino constituía un valor cultural, estaba emergiendo en la consciencia de los propios actores de la minoría e impactaba, en alguna medida, en la de ciertos sectores de cultura de clase media de la sociedad mayoritaria (Ferreira 2003: 22).

Seis meses después, en el mismo año (1992), el periódico *The New York Times International* publicaba: “Uruguay is on Notice: Blacks Ask Recognition” (Ferreira 2003: 25). Esto fue difundido por los medios de comunicación locales los que, según Ferreira (2003), difundieron la noticia como si se estuviera hablando de algo irreal. Lo mismo indica que ocurrió con las voces de los políticos que integraban el gobierno en aquel momento.

En 1993 y 1994 OMA organiza dos campañas de solidaridad, la primera con el pueblo de Somalia y la segunda, con el de Ruanda (Ferreira: 2003). Pero la segunda contó con mayor difusión porque fue cercana a la visita de Mandela a Uruguay. Incluso OMA obtuvo apoyo del gobierno para la campaña de “Recolección de suero para Ruanda” (Ferreira 2003: 37). La campaña invocó a la solidaridad del pueblo uruguayo con otro pueblo hermano. Para Ferreira (2003) esta fue una forma de presentar una identidad diversa, tornando visible al ancestro africano que vivía en la sociedad uruguaya. La campaña fue un éxito en la

recolección del suero y para la unión del colectivo afro organizado e intensificó la conexión internacional de la Organización.

También en 1993 OMA logra negociar con la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) un salón en refacción para su funcionamiento, ubicado en un barrio con tradicional población negra. El logro de un espacio era un anhelo por el cual otros luchadores como Marcelino Bottaro batallaban ya en 1934 (Ferreira 2003: 37). En 1996 se comenzó a conversar con el Ministerio de Vivienda para proyectar un acuerdo de construcción de 40 viviendas en el barrio Sur.

En 1998 se inaugura la “Muestra Cultural Afrouruguayos y su Historia” que funcionó en OMA, tuvo el apoyo de UNICEF y consistió en un recorrido que partía de la representación del mundo civilizatorio africano y finalizaba en una galería de fotos de destacados afrouruguayos (Ferreira: 2003). La muestra contó con la participación de las máximas autoridades nacionales y municipales representadas por el Presidente de la República, el Ministro de Educación y Cultura y el Intendente Municipal.

Los avances no han cesado hasta el día de hoy, logrando que el Estado asuma paulatinamente responsabilidades ante la situación del colectivo afrouruguayo.

Como se pudo advertir el movimiento negro o afrodescendiente uruguayo fue el actor primordial en el logro de conquistas para su colectivo y para los avances que el país realizó en materia de su *cuestión racial*. Este movimiento capitalizó, además, las luchas que llevaran a cabo sus antecesores.

Coincidentemente con la reorganización del movimiento afrodescendiente fue justamente a partir de la década de los 90 que encontramos evidencias de que Uruguay comenzó a revisar el tema relacionado con las diferencias entre mayorías y minorías, en documentos e informes presentados a organismos, foros y conferencias nacionales e internacionales, como también ha recibido sugerencias al respecto. A partir de 1996 la Encuesta Nacional de Hogares incorporó el ítem raza, en 2006 lo hizo la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Estas permitieron obtener información sobre ascendencia racial de la población uruguaya y la situación de las minorías. El Censo 2011 incorporó preguntas sobre

ascendencia racial. Otro avance fue la Ley N° 17.817, de 2004. En 2006 se constituyó, en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación; en el mismo año se aprobó la Ley N° 18.059 que declara el 3 de diciembre como “Día Nacional del Candombe, la Cultura Afro uruguaya y la Equidad Racial”. Se estableció la capacitación en la dimensión étnico-racial dirigida a docentes, estudiantes, futuros diplomáticos y cuerpo policial en acuerdo con los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, y Educación y Cultura; el Plan Quinquenal de Vivienda (2005-2009) del MVOTMA; la resolución entre el Ministerio de Vivienda, la Intendencia Municipal de Montevideo y las Cooperativas de Mujeres Afrouruguayas de generar medidas reparatorias a través de la construcción de viviendas y centros culturales para el retorno de personas expulsadas por la dictadura militar de barrios tradicionales; la Resolución Ministerial 1686/2009 que aplica un enfoque étnico/racial en todas las direcciones, planes y programas del MIDES. Una resolución municipal y dos resoluciones ministeriales incorporan la temática étnico-racial y en 2005 se crearon los “mecanismos de equidad racial” (MER). Estos funcionan –aunque no todos se mantienen– como asesorías, unidades, áreas o secretarías. Se establecieron en Presidencia de la República (2006); el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social (2006); el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2008); la Coalición de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia de la Intendencia Municipal de Montevideo (2009); la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (2006); el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (2005); la Intendencia Municipal de Montevideo (2004); el Programa Nacional sobre VIH/SIDA del Ministerio de Salud Pública (2006) y la Intendencia Municipal de Rivera (2009). A esto se agrega la aprobación de la Ley N° 19.122.

En el transcurso de dicho período se comienzan a implementar, además, planes y programas que dentro del enfoque universal empiezan a considerar la diversidad, entre ellas, la étnico-racial. Se constatan investigaciones cuantitativas y cualitativas que ponen de manifiesto diferencias de magnitud entre minorías raciales y población blanca y destacan la particular situación de desventaja que presentan las poblaciones no blancas, especialmente, la población afrodescendiente. Recientemente, en 2014, comenzó a funcionar el “Diploma en Afrodescendencia y Políticas Públicas” editado por el

Departamento de Mujeres Afrodescendientes (MIDES) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Aun considerando la importancia de estos logros, de acuerdo con los datos arrojados por el Censo 2011, la desigualdad que afecta al colectivo afrodescendiente se mantiene.

El procesamiento de los datos del Censo 2011 permite constatar que la población afrodescendiente es la minoría étnico-racial cuantitativamente mayor del país. El 8,1% de la población total relevada declara tener ascendencia afro y un 4,8% la considera como su ascendencia principal. En este informe (Cabella, Nathan, Tenenbaum: 2013) aseveran que igualmente a lo expresado por estudios anteriores, los afrodescendientes continúan presentando peores desempeños y condiciones de vida que el resto de la población y son contundentes al concluir:

El nivel de desagregación geográfica que permite realizar el censo confirma que la desigualdad racial se repite, sin excepciones, en todo el territorio nacional: los afrodescendientes están sobrerrepresentados en los estratos más desfavorecidos de los 19 departamentos. No se registra un solo departamento en el que se observe paridad de condiciones socioeconómicas entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente, solo puede decirse que hay departamentos en los que las brechas son de menor magnitud (Cabella, Nathan, Tenenbaum 2013: 71).

En términos de trabajo, la tasa de desempleo es mayor para la población afrodescendiente. En este aspecto las mujeres afro (12%) superan a las no afro (8,4%) y a los varones no afrodescendientes (4,3%) (Cabella, Nathan, Tenenbaum: 2013).

Los afrodescendientes con al menos una NBI representan el 51,3% del total de personas con ascendencia afrodescendiente, mientras que la población no afrodescendiente en similar situación representa un 32,2%. La población afrodescendiente que vive en hogares con dos o más carencias críticas duplica el valor observado entre los no afrodescendientes. Entre las necesidades básicas con mayor nivel de insatisfacción en la población afro se observan: el confort (37,1%), la vivienda (25,8%) y la educación (14,5%), seguidas por el saneamiento (9,1%) y el acceso al agua potable (6,5%) (Cabella, Nathan, Tenenbaum: 2013).

La educación se destaca como una dimensión importante en la que se expresa la desigualdad entre los afrodescendientes y el resto de la población uruguaya. En todo el país las tasas de analfabetismo de los afrodescendientes superan a las del resto de la población.

“Dos de cada tres jóvenes afrodescendientes de 18 años dejaron de asistir a la educación formal y la participación de los jóvenes afrodescendientes en la educación terciaria es sensiblemente menor a la de la población no afrodescendiente” (Cabella, Nathan, Tenenbaum 2013: 70).

Por otra parte, entre las mujeres afrodescendientes se observa “una paridez media superior a la del resto de las mujeres en todos los grupos de edad; al final de la vida reproductiva, las mujeres con ascendencia principal “afro o negra” superan los tres hijos, casi un hijo más en promedio que las mujeres no afrodescendientes” (Cabella, Nathan, Tenenbaum 2013: 69-70).

Los datos seleccionados son de particular interés para esta investigación porque permiten un acercamiento a la situación de la educación y el trabajo de los afrouuguayos y manifiestan la incidencia de la raza-etnia en sus oportunidades de vida. De forma similar a lo que plantea Alejandro Frigerio (2008) para Argentina, en Uruguay hablar de raza parecería innecesario (Andrews: 2010) porque ante la posible categorización racial de los individuos surgiría la pregunta: ¿cuál sería la importancia de que fueran negros o no? Esto bien podría verse como un rasgo positivo, más aún pensando en los niveles de integración de la sociedad uruguaya. Pero la evidencia vuelve a demostrar la incidencia desfavorable de la variable raza-etnia para la población afrouuguayaya y originaria en sus condiciones materiales de vida. También en Uruguay los rostros de los pobres, marginados o excluidos en general pertenecen o se asocian con estos fenotipos. Aquí, la categorización racial ocultada y no nombrada cobra sentido y demuestra que en forma latente la categorización racial está operando. Frigerio plantea que, contrariamente al caso norteamericano, en Argentina “el principal discurso para explicar las desigualdades sociales ha sido la clase, pero la raza opera en las interacciones con y valoraciones de otros individuos” (Frigerio 2008: 77). Uruguay se asemeja bastante a esa realidad de prejuicios invisibilizados.

A pesar de los avances existentes, igualmente los últimos datos presentados exhiben la persistencia de desigualdad entre la población afro y no afro³. Al mismo tiempo, como se mostró en el apartado anterior de este capítulo, la desigualdad tiene raíces históricas y se

³ Esta afirmación se puede constatar en Bucheli y Cabella: “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial”. UNFPA, UNDP, INE, Montevideo.

expresa de diversas formas. Ante problemáticas similares, algunos países han aplicado acciones afirmativas tendientes a disminuir las brechas de desigualdad derivadas de la discriminación étnico-racial.

1.4 Implementación de acciones afirmativas

Una alternativa posible para disminuir la desigualdad a través de la redistribución, reconocimiento y representación son las acciones afirmativas (Fraser: 2001; Lorenzo Cachón: 2009; Taylor: 1993). Estas consisten en acciones de carácter temporal que permitan la disminución paulatina de desigualdad e inequidades mantenidas por las desventajas en el acceso a oportunidades y su posterior aparición en el transcurso de la vida de las personas.

A continuación se resumen dos experiencias de cómo se aplicaron acciones afirmativas para la población afrodescendiente en dos países relevantes en la región como son Brasil y Colombia.

1.4.1 Brasil

Brasil es uno de los países con enormes desigualdades raciales, con una población afrodescendiente que es la segunda en el mundo de acuerdo con su tamaño, después de Nigeria. Esas desigualdades son resultado de la herencia de la esclavitud y el colonialismo (CEPAL: 2009). En Brasil se trata de “desventajas y exclusiones originales generadas por el régimen esclavista, transmitidas de generación en generación y realimentadas cotidianamente por prejuicios y discriminaciones racistas” (Roberto Borges Martins 2004: 17). Según el mismo autor, estas desigualdades están presentes en todos los aspectos de la vida económica y social del país y en todas las regiones de la federación brasileña. Esta persistencia del racismo obedece a la legitimación en la constitución de patrones políticos, sociales y económicos que reproducen este tipo de desigualdades, incluso bajo el argumento de democracias conformadas sobre la base del respeto a la igualdad racial. Al contrario, las sociedades con una composición multiétnica y multirracial son

profundamente desiguales, como lo advierte Nelson do Valle Silva (2000) para el caso de Brasil, donde existe una asociación directa entre el color de la piel de la persona y su probabilidad de ser pobre. Igualmente, se advierten cambios y se indica que Brasil es uno de los países de más larga trayectoria en cuanto a la implementación de medidas y la ejecución de acciones afirmativas para la protección de los derechos de los afrodescendientes y la lucha contra el racismo. Del modelo de “democracia racial”, que en cierta forma negaba el racismo como principal fuente de desigualdades, se ha pasado a un contexto de mayor reconocimiento del racismo y de los afrodescendientes como sus principales víctimas. Este nuevo marco se inicia con la enmienda constitucional de 1988, que proscribía los actos racistas, y continúa con la Ley N° 8.081 de 1990, que establece los crímenes y las penas aplicables a los actos discriminatorios por raza, color, religión, etnia o procedencia nacional practicados por los medios de comunicación o por publicaciones de cualquier naturaleza (CEPAL: 2009).

Un gran avance se dio en 2001 con la creación, por parte del Estado, del Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación. En 2002 realizó la declaración facultativa prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Durante el mismo año, Brasil aprobó el Programa Nacional de Acción Afirmativa. Este se consigna como un importante mecanismo para aplicar la Declaración y el Programa de Acción de Durban, y el segundo Programa Nacional de Derechos Humanos (CEPAL: 2009).

En noviembre de 2003 se promulgó el Decreto N° 4.886, que creó la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR). Los principales propósitos de este organismo se pueden resumir en una propuesta dedicada a promover la igualdad y protección de los derechos de individuos y grupos discriminados por raza y etnia, así como otras formas de intolerancia y la promoción de políticas para la igualdad, con énfasis en la población negra y el cumplimiento de acuerdos y convenciones internacionales firmados por Brasil. Junto a la SEPPIR, el Estado brasileño creó el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR), integrado por organismos del gobierno federal y entidades de la sociedad civil que representan a las poblaciones afrodescendientes, además de otros grupos discriminados. Asimismo, se creó el Foro Intergubernamental de Promoción de la Igualdad Racial (FIPIR), destinado a desarrollar un plan de trabajo común en la materia y

en todos los niveles del gobierno federal, con el objetivo de consolidar una Política Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CEPAL: 2009). Cabe al Programa la “Gestión de la Política de Promoción de Igualdad Racial”, administrar la relación entre el gobierno y sus instancias y la sociedad civil organizada, en relación con las políticas afirmativas. Esto incluye “campañas de concientización, concesión de becas para estudiantes negros y apoyo a las iniciativas de promoción de la igualdad racial” (PPA 2004-2007).

Según el PNUD (s.f.) Brasil registra respectivamente:

- a) *Afroattitude*: proyecto que asocia el Programa nacional DST e AIDS del Ministerio de Salud y las Universidades que posean el Programa de acción afirmativa para afrodescendientes y que adoptan cuotas de acceso a esta población.
- b) Sistema de cuotas: 21 universidades públicas prevén una reserva de plazas para afrodescendientes proporcional al de la población (Projeto de Lei número 73 de 1999).
- c) PRÓ-UNI (Universidade para Todos): concesión de becas totales y parciales en cursos de graduación en instituciones privadas de educación superior, con reserva de plazas proporcionales a la población de cada estado según el censo de IBGE (Ley N° 11.096 del 13 de enero de 2005).
- d) Uniafro: financiación para instituciones federales y estatales de enseñanza superior que fomenten acciones destinadas a la formación inicial y continuada en modalidad presencial o a distancia, de profesores de educación básica y la elaboración de material didáctico específico en el ámbito del PNAA (resolución CD/FNDE N° 14 del 28 de abril de 2008).
- e) Becas-premio de vocación para la diplomacia: Programa del Instituto Río Branco en el que se ofertan becas para que candidatos afrodescendientes preparen los exámenes de selección de la carrera diplomática, lanzado por el Ministerio de Relaciones Exteriores/Itamaraty (Edital N°1/2003-IRBr del 13 de mayo de 2003).

- f) *Diversidade na Universidade*: programa de apoyo financiero a instituciones con un mínimo de un año en gestión de proyectos educativos y un 51% de afrodescendientes o indígenas estudiantes.
- g) *Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB)*: la inclusión en las universidades e institutos académicos de departamentos que se dedican a la investigación y divulgación de estudios sobre afrodescendientes en Brasil. En la actualidad se cuenta con 74 NEABs; *Projeto Terra Negra Brasil*, desarrollado por el MDA42 para promover la permanencia de trabajadores rurales afrodescendientes en la agricultura familiar (crédito y capacitación).
- h) Premio Territorios *Quilombolas*; el PPIGRE del MDA es responsable de la selección y dotación de premios a trabajos en ciencias humanas, sociales, agrarias y afines centradas en las comunidades de los quilombos.
- i) *Capoeira* como bien cultural inmaterial. El Ministerio de Cultura y el IPHAN44 deciden reconocer la *Capoeira* como bien cultural de naturaleza inmaterial. Se prevén incentivos para su difusión en el mundo, banco histórico, creación de un centro nacional de referencia, etc.

1.4.2 Colombia

Para el caso de Colombia, se consultaron los informes de investigaciones realizadas para la Fundación Ford a través de Equitas (2005) sobre el estado del arte y experiencias concernientes a la aplicación de acciones afirmativas en Argentina, Chile, Colombia y Perú; un análisis de Javier Castro, Fernando Urrea y Carlos Viáfara (2009) acerca de las políticas para afrodescendientes implementadas en ese país, y un Informe del PNUD (s.f). Antes de presentar la situación de Colombia extraemos algunas conclusiones generales a las que arriban los informes.

Se destaca que cabe repensar que la diversidad de necesidades de las personas deberían ser consideradas en clave de pluralidad, en lugar de lo que se hace comúnmente, que es representarlas como una realidad homogénea. En este sentido, para la integración de aquellas personas y sectores sociales en situación de vulnerabilidad o de exclusión, es conveniente presentar soluciones y acciones apropiadas a cada situación, como asimismo evitar la duplicación de programas (Fundación Equitas: 2005).

Entre las conclusiones se afirma que cuanto más organizada la sociedad civil, especialmente los demandantes de beneficios, mejores y más eficaces son los resultados obtenidos. Es de suma importancia considerar que para el desarrollo de medidas de acción afirmativa sistemáticas y permanentes es imprescindible realizar cambios culturales y contar con un contexto económico y político con cierta estabilidad (Fundación Equitas: 2005).

Una de las medidas que permite realizar más avances respecto de las políticas afirmativas es el reconocimiento de igualdad de resultados en las cartas constitucionales. Así ocurrió, por ejemplo, en Argentina (1994), Colombia (1991). En este caso la Constitución no se refiere expresamente a acción afirmativa, sin embargo, el artículo 13 y seis artículos adicionales se interpretan como base normativa para su desarrollo. También ocurrió en Perú (1991). No fue el caso de Chile, donde se reconoce únicamente la igualdad de tipo formal (Fundación Equitas: 2005).

En Colombia, en el plano legislativo la medida no académica más común en las universidades privadas es el descuento parcial o total del valor de la matrícula, y en las universidades públicas, el pago de la matrícula mínima. Son pocas las ayudas adicionales referentes a alimentación y auxilios para alojamiento y gastos propios de la vida universitaria y urbana. No obstante, las universidades cuentan con servicios de bienestar universitario como ayudas financieras, salud, deporte, etc., dirigidos a todos los estudiantes, dentro de los cuales entran los de admisión especial (Fundación Equitas: 2005).

Se puede concluir que un número significativo de universidades cuentan con procesos de admisión especial en los que se registra un número amplio de matrículas, lo cual se

constituye en un avance en materia de acciones afirmativas. Sin embargo, en la mayor parte de estas universidades la admisión especial no está acompañada de medidas académicas y no académicas encaminadas al logro de la permanencia en el sistema educativo y el buen desempeño de los beneficiarios. En otras palabras, las acciones afirmativas están dirigidas a la inclusión dentro del sistema educativo de miembros de grupos minoritarios vulnerables o en estado histórico de discriminación y marginalidad, pero no a la retención de ellos dentro del sistema. Se destaca también la necesidad de aplicar acciones afirmativas a nivel de posgrados (Fundación Equitas: 2005).

Otro problema, común a todas las universidades, es el pedido de un certificado que acredite la pertenencia a una determinada comunidad y una certificación de la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior que acredite la existencia y registro legal de dichas comunidades para usufructuar del beneficio de la acción afirmativa. Este es autorizado por los municipios, ante los cuales es frecuente la presencia de intermediarios que generan favores de índole política, creando así una forma de amiguismo o clientelismo y certificando a personas que no pertenecen a dichas comunidades (Fundación Equitas: 2005).

También el bajo rendimiento académico, sus causas y la deserción de los estudiantes con admisión especial es otro de los temas preocupantes y sobre los cuales el informe se pronuncia, acerca de la necesidad de investigarlos y llevar registros y seguimientos de esta población estudiantil para observar sus necesidades y así poder atenderlas.

Para Castro, Urrea y Viáfara (2009), las políticas dirigidas hacia la población afrocolombiana que tuvieron inicio con la Constitución de 1991 y la Ley N° 70, de 1993, o Ley de Negritudes, no ha encarado una política de justicia redistributiva encuadrando la problemática de los afrocolombianos en su origen racial e histórico, sino de forma similar a las dificultades que enfrentan las comunidades indígenas. Esto ha llevado a focalizar los problemas de los afrocolombianos a partir del reconocimiento de derechos étnico-territoriales, titulación de tierras colectivas en la zona del Pacífico. Se puso en práctica la etnoeducación como una línea dentro de los programas del Ministerio de Educación Nacional. Se reconocen las tradiciones culturales de las poblaciones afrodescendientes de distintas regiones de Colombia y diferentes derechos territoriales, como la autonomía de

los Consejos Comunitarios ante intervenciones económicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras. A pesar de la importancia de estos logros, hay afrocolombianos que todavía no han sido beneficiados por su pertenencia a zonas urbanas o están fuera de la región pacífica y el archipiélago de San Andrés y Providencia. Más aún tomando en cuenta que el 45% de la población total afrocolombiana vive en las grandes ciudades y el 27% reside en ciudades intermedias y en áreas rurales fuera de las regiones mencionadas.

Los autores señalan que las políticas públicas de Colombia requieren acciones de intervención diferenciales para corregir las “desigualdades pre-mercado soportadas en una jerarquía socio-racial de larga duración y neutralizar los comportamientos discriminatorios en el sistema educativo y en todos los mercados de bienes y servicios, así como en el acceso a los cargos de dirección en la sociedad civil y en el Estado, en los sectores público y privado” (Javier Castro Heredia, Fernando Urrea Giraldo y Carlos Viáfara López 2009: 168). De acuerdo con los autores, diferentes estudios realizados en este país develan la existencia de “mecanismos de selección discriminatoria de mercado contra la gente negra, especialmente para las mujeres negras”, principalmente en ciudades como Cali y Cartagena con importante presencia población de población afrodescendiente (Castro, Urrea y Viáfara 2009: 168). En el mismo artículo se refieren a que la situación de pobreza de estas poblaciones no se soluciona con políticas que focalicen hacia la pobreza, como podría ocurrir para la población mestiza y blanca pobre, debido a que, junto con las relaciones de clase, se encuentran operando relaciones interraciales. En este espacio social intervienen mecanismos institucionales de discriminación étnico-racial que acumulan desventajas históricas.

También el PNUD (s.f.) registra en Colombia las siguientes políticas afirmativas en las áreas de la educación, la cultura y el territorio, respectivamente:

- a) Creación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos con el fin de abordar el significado histórico, geográfico, político y cultural de las comunidades afrocolombianas, cuya implementación comenzó a partir del 2000 (Ley N° 70, de 1993).

- b) Programa de créditos educativos para comunidades afrocolombianas: se estipulan créditos reembolsables por prestación de servicios mediante trabajo comunitario, social o académico, de acuerdo con un proyecto de trabajo presentado al solicitar el crédito, el cual es avalado por una organización de base (1996, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex).

- c) Programa de cuotas dentro de las universidades con sistemas de admisión especial (solo cinco universidades cuentan con cupos para minorías étnicas entre las que se incluyen afrodescendientes: Distrital Francisco José de Caldas, Del Rosario, De Antioquia, Tecnológica de Pereira, y De Caldas; los cupos son de 2 a 5 por curso). La Alcaldía de Bogotá en Decreto 151 de 2008 adopta los Lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes residentes en Bogotá D. C., para el período 2008-2016. También está el Programa de titulación de Tierras, que reconoce a las comunidades negras como grupo étnico el derecho a la propiedad colectiva. El proceso de titulación de tierras colectivas comenzó en 1995 con la expedición del Decreto N° 1.745. Durante los ocho primeros años de vigencia de la norma se han adjudicado aproximadamente 4.555.384 hectáreas en departamentos en la cuenca del Pacífico.

Los datos hasta aquí presentados en el desarrollo del problema de investigación nos permiten afirmar la vigencia del tema étnico-racial y muestran la situación de emergencia en la que se encuentran minorías como la afrodescendiente en Uruguay. Partiendo de esos datos, podemos pasar a enunciar el problema de investigación.

1.5 Enunciación del problema de investigación

En Uruguay se han producido avances en lo que respecta a la cuestión racial a partir de acciones de los movimientos sociales directamente involucrados, a través de la promulgación de leyes y a partir de acumulación de conocimiento empírico. Estos mismos avances señalan que aún resta bastante por hacer: ponen en evidencia la variable raza-etnia como fuente de desigualdad; nos informan acerca de la necesidad de corregirla y dejan

pendientes algunas interrogantes: ¿Cómo corregir la desigualdad? ¿Mediante aplicación de acciones afirmativas? ¿Políticas universales o políticas focalizadas? ¿Sería posible arribar a acuerdos entre los actores sociales para la aprobación de ciertas políticas afirmativas? ¿Cuáles serían los puntos de discrepancia y de acuerdo? ¿Qué acciones serían posibles? ¿Quiénes serían sus destinatarios?

A modo de síntesis, en este capítulo se buscó exponer el problema de investigación, presentando un panorama de la cuestión racial a nivel nacional e internacional y las acciones afirmativas como una alternativa posible, para disminuir la constante desigualdad que padece el colectivo afrouruguayo. En el capítulo que sigue desarrollamos el marco teórico de la investigación.

Capítulo II

El 'Otro' racializado

Stuart Hall [1997] (2010)

Actualmente, el aumento de las migraciones, la expansión de la sociedad de consumo, la aceleración del tiempo, la revolución tecnológica, el acortamiento de las distancias y la globalización en general traen una y otra vez las preguntas sobre identidad y reconocimiento.

Estas transformaciones reafirman y renuevan las necesidades de identidad, reconocimiento, tanto en su faceta individual como colectiva, al poner en cuestionamiento la aplicación homogénea que se ha dado de la universalidad. Esta aplicación ha resultado en la imposición de una identidad dominante sobre otras identidades. En términos étnico-culturales léase: una identidad dominante que se impone procurando asimilar a otras identidades.

A nivel latinoamericano se propagó la hegemonía de la cultura occidental europea como superior a las culturas autóctonas indias, a las culturas afro trasplantadas a la fuerza y al propio producto del intercambio entre ellas (Kymlicka: 1996; Mario Margulis y Marcelo Urresti: 1998; Aníbal Quijano: 2000; Ángel Quintero: 2011; Segato: 2010; Catherine Walsh: 2010).

En este capítulo se hace una aproximación a las actuales batallas por el reconocimiento. Invita a repensar la noción de desigualdad; la idea de construcción histórica racializada de la alteridad en Latinoamérica; la relevancia del Estado como espacio de disputas por la redistribución, el reconocimiento, la representación; repensar nuevas formas de expresión de las alteridades étnico-raciales en América Latina, abriendo la posibilidad de intercambios interculturales; el debate en torno a la aplicación acciones afirmativas, su posibilidad como respuesta a la situación histórica de desigualdad de los afrodescendientes, sus límites y posibilidades.

2.1 Las luchas por el reconocimiento

El escenario latinoamericano asiste a una transformación tendiente al reconocimiento de su diversidad étnica y cultural. Este reconocimiento se constata en legislaciones nacionales, en instituciones encargadas de responder a demandas de los actores sociales organizados y en el cumplimiento de los acuerdos internacionales concertados por cada país. En el conjunto de actores organizados se destacan las poblaciones afrodescendientes e indígenas. En ese contexto se puede considerar que Uruguay ha hecho algunos avances en lo que respecta al trabajo con las diferencias étnico-raciales. Sin embargo, a diferencia de otros países todavía no existe un reconocimiento constitucional con respecto a su composición multicultural. No obstante, la Ley N° 19.122 en su primer artículo expresa el reconocimiento hacia los descendientes de africanos esclavizados en la época de la *trata esclavista*.

Es través del reconocimiento de su identidad que individuos, grupos, comunidades y sociedades pueden aventurar respuestas acerca de ¿quién soy?, ¿qué soy?, ¿de dónde vengo? o ¿quiénes somos?, ¿qué somos?, ¿de dónde venimos? Nada más y nada menos que poder expresar las características que lo definen como perteneciente al género humano, a una época, región, nación, etc. Empero, la relación identidad-reconocimiento presenta distintas facetas debido a que las respuestas mencionadas no dependen únicamente de la introspección individual. Estas involucran la presencia de los otros porque el reconocimiento es dialógico, obedece en gran medida a cómo se ha sido reconocido por los otros (Taylor: 1993; Axel Honneth: 1997; Nancy Postero: 2000; Parekh: 2005).

Parafraseando a Pujadas (1993), los individuos construyen su identidad según cómo la conciben frente a la alteridad, porque la identidad es inseparable de la otredad. Pero lo irónico en todos los procesos que analiza este autor es el comprobar cómo los conceptos de pureza racial o cultural son más acuciantes entre los pueblos cultural y racialmente más mestizados, cómo la negación del otro nos vuelve extranjeros y huérfanos a nosotros mismos y se pregunta: ¿Llegaremos a ser capaces de convivir con la diversidad, podremos construir una sociedad solidaria en un contexto multicultural?

¿Cuándo comienza a cobrar importancia la identidad y el reconocimiento? En la sociedad occidental europea y capitalista moderna, cuando comienzan a perder valor las jerarquías sociales basadas en el honor estamental y cobra fuerza el concepto de dignidad (Taylor: 1993).

A fines del siglo XVIII aparece la identidad individualizada que ya se había asomado en el Renacimiento. La identidad ya no responde únicamente a la posición social. En su forma individualizada, incluso para los grupos, surge a la luz de la universalidad y trae consigo la noción de diferencia (Taylor: 1993). Desde entonces será creciente la tensión entre universalidad y diferencia. Un poco más adelante retomamos este último aspecto.

Para Denys Cuche (1999), con el surgimiento de los estados-naciones modernos la identidad pasó a ser una cuestión de Estado, en la medida en que este fue más rígido, ejerció mayores controles respecto del que ejercieron las sociedades tradicionales y tendió hacia la monoidentificación. Las unificaciones que realizó el estado-nación incluyeron la monoidentificación, ya sea porque reconoce una única identidad cultural para definir la identidad nacional o porque, aun admitiendo cierta pluralidad cultural en la nación, define una única identidad de referencia como legítima (Parekh: 2005). Esto puede generar procesos de respuesta entre los sectores culturalmente oprimidos, quienes destinarán sus esfuerzos hacia el reconocimiento y se dirigirán no tanto a reapropiarse de una identidad ya definida por el dominador como a apropiarse de los medios para definir su identidad por sí mismos y transformarla en identidad positiva. En alusión al ejemplo del movimiento negro en Estados Unidos, marca una primera etapa en la cual se trata de una lucha contra la estigmatización y el estigma en el “black is beautiful” y una segunda etapa de definición más autónoma de la identidad en Black Muslims o Black Hebrews, señalando estos dos ejemplos (Cuche: 1999).

El mismo autor destaca el carácter multidimensional de la identidad entendiendo que cada individuo integra, de manera sintética, una pluralidad de las referencias identificatorias enlazadas a su historia. La identidad cultural remite a grupos culturales de referencia cuyos límites no coinciden. Cada individuo es consciente de tener una identidad de “geometría variable,” según las dimensiones del grupo en el que encuentra referencia en tal o cual situación relacional (Cuche 1999: 119).

Pero en cualquiera de los casos el reconocimiento es una necesidad humana vital. Puede haber o no reconocimiento y a menudo este puede ser falso. Tanto la ausencia de reconocimiento como el falso reconocimiento provocan sufrimiento en quienes recae. El falso reconocimiento provoca en quien lo padece un “verdadero daño” e incentiva la opresión del propio individuo o grupo sobre sí mismo, en la medida en que la imagen degradante que se proyecta desde afuera se convierte en una forma de autorreconocimiento (Taylor: 1993).

En las colonias americanas las preguntas y reflexiones sobre la identidad ya eran frecuentes en el transcurso del siglo XIX, durante el proceso de emancipación política de España y Portugal. Entrado el siglo XX, las preguntas sobre la identidad latinoamericana conservan vigencia hasta la actualidad y desde ópticas variadas ha existido en la historia del pensamiento latinoamericano cierto acuerdo en que América carece de “cultura propia” y que por lo mismo habría que elaborarla.

En palabras de Germán Arciniegas (1995), América con su singular geografía y sus hombres surgió en el mundo y para los europeos como un problema, “un ensayo de nuevo mundo”. Una novedad inesperada que rompió con las ideas tradicionales.

Según Guillermo Francovich (1942), “(...) los pueblos de nuestro continente están dentro de formas espirituales que no corresponden a su problema y a las necesidades de su existencia” (167).

Ese fue un importante asunto para las naciones latinoamericanas en el proceso de independencia y posteriormente al mismo. En el “Discurso de Angostura” Simón Bolívar se cuestiona sobre el ser americano y da cuenta de que si “no somos europeos” y “no somos indios”, somos “una especie media entre los aborígenes y los españoles”.

José Martí en 1891 se refiere a América con las siguientes palabras: “Éramos una máscara, con calzones de Inglaterra, el chaleco parisiense, el chaquetón de Norte América y la montera de España. (...) Éramos charreteras y togas, en países que venían al mundo con la alpargata en los pies y la vincha en la cabeza. (...) Ni el libro europeo, ni el libro yankee, daban la clave del enigma hispanoamericano”. Describe lo que hubiera sido deseable como

una relación armónica, libre y de potenciación positiva de los sujetos que la componen. Sin embargo, la realidad fue otra y, cuando el pueblo se levantó, se preguntó *¿cómo somos?* (123).

Entrado el siglo XX, las preguntas sobre la identidad latinoamericana conservan vigencia, de forma tal que Darcy Ribeiro (1975) se interroga sobre la existencia de América Latina. Responde que esta posee una existencia homogénea y diversa a la vez, porque dentro de la pluralidad lingüística, cultural, étnica hay una identidad latinoamericana que, al mismo tiempo que “absorbida,” “homogeneizada” y “europeizada”, procede de varios orígenes y está actualmente compuesta por múltiples procedencias étnicas: indio, negro, europeo, japonés, chino. Inclusive hay una peculiaridad latinoamericana y es que en mayor o menor proporción según el volumen presente en cada población, el fenotipo de sus integrantes y su mezcla, aun buscando el blanqueamiento –que es otro elemento compartido–, persisten “marcas raciales” que para el autor justifican que la población negra, china, india, etc., sea tratada más por su fenotipo que por su aculturación e integración en el cuadro nacional.

Sin embargo hasta el momento, como detalla muy bien Leopoldo Zea (1977), el mestizaje no ha sido valorado positivamente por el hombre latinoamericano. Por el contrario, le ha aportado “ambigüedad y ambivalencia”. Vale la pena citar las propias palabras del filósofo al reseñar el mestizaje latinoamericano: “(...) como expresión y fruto de la yuxtaposición, impuesta dentro de lo que se sentirá incómodo; incómodo lo mismo en relación con el gentío paterno, que (...) con el gentío materno. Rechazado por uno, se avergonzará de ser parte del otro. Es el hombre que empieza a aceptar los criterios del colonizador sobre la cultura materna y americana y, de acuerdo con ellos la inferioridad de su mestizaje (...)” (289).

En relación con el mismo tema, Ribeiro (1975), refiriéndose al mestizaje en Brasil y a la identidad de los brasileños, señala: “[el mestizo] identificándose con el padre, se volvía el castigador del gentío materno. Como entre tanto, a pesar de esta adhesión jamás llegaba a ser reconocido...como igual, sufría toda la carga del prejuicio proveniente de la apreciación señorial de un gentío y castigador servicial del otro” (290). En esta situación ubica la gestación del complejo de inferioridad que habría impedido al mestizo asumir su modo de ser, su identidad. De aquí la necesidad de comenzar un “proceso de

desasimilación” que perciba la cultura latinoamericana desde una óptica más cercana a su propia realidad.

Esto mismo fue entendido de forma diferente por Domingo Faustino Sarmiento y Juan Bautista Alberdi, que por José Enrique Rodó, Martí, Pedro Henríquez Ureña y Mariátegui. Para los primeros había que eliminar los vestigios bárbaros de las culturas indias, negras y mestizas y sustituirlos por una nueva cultura de rasgos europeos y norteamericanos. Alberdi, por ejemplo, dirá: “Todo lo que no es europeo es bárbaro” (1852). Para los segundos habría que instituir una cultura propia desde la originalidad de América y desde una diversidad inclusiva, libre y propia del espacio americano. “Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra” –dirá Martí en 1891 (123).

También hubo una posición intermedia como la de Riva Agüero y Belaúnde, mencionada por Arguedas (1965), que al mismo tiempo que defendieron al mestizo solo ponderaron sus valores positivos por lo que ellos contenían de hispánico.

En medio de esta atmósfera de tensiones los Estados latinoamericanos, incluyendo el Estado uruguayo, hicieron lo que Eric Hobsbawm (2000) –citando a Massimo d’Azeglio– diría: “Ya hicimos Italia ahora tenemos que hacer italianos” (175). Con tal cometido predominó la postura que jerarquizó las etnias y culturas existentes desde juicios marcados por la herencia colonial.

Para ese entonces ya había sucedido lo que relata René Depestre:

El color se convirtió en un obstáculo infranqueable entre el ser genérico del negro antillano y su realización en la historia. Mientras que la alienación del trabajador blanco en la sociedad capitalista está ligada a la trama económica y social del trabajo, la alienación del negro penetraba en las más íntimas estructuras de su personalidad. La esclavitud y las estructuras socioeconómicas igualmente opresivas que la han sucedido en las Antillas, han sido fuentes de traumatismos psicológicos que han afectado profundamente la personalidad del negro antillano (Depestre 1969: 233).

Con las peculiaridades propias de las sociedades receptoras, de la procedencia de los grupos de personas esclavizadas y el singular padecimiento de los procesos de cosificación, similar realidad vivió la diáspora obligada de la población africana durante los siglos XVII, XVIII y parte del XIX, porque los conquistadores y colonizadores dejaron imágenes distorsionadas de las poblaciones indias, afro y mestizas no solamente en sus

relatos sino –lo que es quizá más grave– en sus cuerpos, representaciones, vivencias e interacciones. Lo que Fanon llamaría la imposición de la imagen de los colonizadores en los colonizados. Estas imágenes fueron mantenidas por los sectores que lideraron el pensamiento hegemónico e introyectadas no sin lucha y resistencia por las poblaciones colonizadas.

Para Ribeiro (1975) el prejuicio racial en América Latina está presente de forma acentuada sin llegar a la forma discriminatoria y aislacionista que se observa en los Estados Unidos. Describe el prejuicio en América Latina como “de marca” y no “de origen” porque “recae sobre una persona en proporción a sus rasgos racialmente diferenciadores” anhelando “blanquear y homogeneizar a toda la población”. Igualmente se trataría de un prejuicio racial, en tanto que esa población es admitida como futuro mestizo. Aunque considera que el deseo de blanquear y aceptar el mestizaje es una forma de rechazo de los otros tipos raciales en tanto “ideales humanos”, de todas maneras encuentra presente un ideal de fusión interracial, no presente en los Estados Unidos.

Cuando Manuel González Prada (1995) se formula la pregunta de si el indio sufre menos en la república que bajo la dominación española, su respuesta es que si bien regimientos y encomiendas dejan de existir persisten los trabajos forzosos y el reclutamiento. “No se escribe pero se observa el axioma de que el indio no tiene derechos sino obligaciones” (434).

Para el caso de la población negra, Teun van Dijk (2007) menciona que la abolición de la esclavitud en el siglo XIX no terminó con la colonización en algunas zonas del mundo. Inclusive en África y Asia subsistieron, hasta el período de descolonización, formas de explotación y opresión de absoluta brutalidad con formas explícitas de racismo y racismo académico. Este último tomó expresión en los trabajos de numerosos ‘científicos’ que buscaron demostrar la superioridad del hombre blanco. En América Latina también los africanos y sus descendientes, al igual que el indígena, fueron tratados como seres inferiores con variadas prácticas discriminatorias y en general los mapeos de nivel de vida los muestran en los sectores más bajos de la estratificación social. De esta forma es que se puede decir que racismo, raza y clase están estrechamente vinculados y en parte es herencia colonial.

Esta situación podría comenzar a revertirse con la aplicación de la política del reconocimiento (Kymlicka: 1996; Fraser: 2001; Parekh: 2005), que promueve el cambio cultural o simbólico, valora positivamente la diversidad cultural y revaloriza identidades no respetadas. “Superar las injusticias del racismo exige, a la vez, redistribución y reconocimiento. Ninguno de los dos es suficiente por sí mismo” (Fraser 2001: 53). La estructura económica genera formas de mala distribución específicas de la raza. Es el caso de inmigrantes o minorías étnicas con tasas de desempleo, pobreza y sobrerrepresentación en trabajo servil de salario bajo, solo subsanables mediante una política de redistribución. Al mismo tiempo, desde el orden social y normativo, se generan valores culturales que privilegian los patrones culturales eurocéntricos “blancos” estigmatizando lo no blanco (Fraser: 2001). Sin embargo, hay otro aspecto aun no tomado en cuenta, y es la importancia de una ciudadanía que pueda ser escuchada y se represente a sí misma. Esto requiere adquirir una capacidad de representación de los propios sujetos cuyos derechos han sido vulnerados (Cachón: 2009).

Desde el Estado uruguayo el reconocimiento legal del aporte de las poblaciones de origen no europeo a la construcción de la identidad nacional ha estado prácticamente ausente. Para los afrouruguayos se formaliza con la aprobación de la Ley N° 19.122 y cuenta como antecedente la Ley N° 18.059, que establece la celebración del Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial, el día 3 de diciembre de cada año.

Como especificamos más arriba, existe tensión entre políticas universales y políticas de la diferencia. Al contrario de lo que consideraba la universalidad de forma ciega a las diferencias, hoy se produce una vuelta que, sin renunciar a la universalidad, considera precisamente que la diferencia debe ser parte de aquella. De este modo, la universalidad sería en parte tal porque tomaría en consideración la diferencia (Taylor: 1993). Este debate entre universalidad y diferencia está presente tanto a nivel teórico como en la práctica, al momento de tomar decisiones para la aplicación de políticas sociales.

2.2 Universalidad y diferencia: ¿una coexistencia posible?

Se puede pensar que una política está profundamente ligada a la otra en la medida en que una real universalidad requiere de atención a la diferencia, lo que no significa que toda diferencia deba ser defendida. Esto dependerá de cada contexto, caso concreto y de la consideración de la definición y el alcance de los derechos humanos (Taylor: 1993; Parekh: 2005).

No obstante, esto no es entendido siempre de esta forma. Giovanni Sartori (2003), por ejemplo, sostiene que las diferencias no tienen existencia real sino que son fabricadas y evidenciadas por quienes defienden la política del reconocimiento. Estas políticas para Sartori (2003) en lugar de unir contribuyen a una mayor separación, porque más que reconocer lo que hacen es multiplicar las diferencias y esto va en contra del pluralismo.

Slajov Žižek (1996) explica su rechazo al multiculturalismo por considerarlo una expresión del capitalismo tardío. La expresión de las particularidades que proponen los defensores del multiculturalismo, para el mencionado autor, desvía la real postura crítica frente a las injusticias del sistema capitalista y termina reforzándolo sin resolver la tensión que plantean los propios multiculturalistas entre forma y contenido, lo que cita como característico del primer proyecto ideológico de universalismo tolerante. Pero aquel proyecto al menos presentaba alguna alternativa de superación para los menos favorecidos, por ejemplo, en las acciones afirmativas.

La postura que plantea Žižek (1998) para este momento de globalización y capitalismo tardío sería “identificar la universalidad con la cuestión de la exclusión” (Žižek 1996: 186). Porque es principalmente en la esfera económica donde se resolverían los antagonismos. De aquí también su crítica a la política de izquierda que formula “la cadena de equivalencias” entre las diversas luchas, léase *gays*, lesbianas, feminismo, lucha ecológica, étnica entre otras.

Al día de hoy expresa que en su opinión la tensión más importante está “entre los dos modos de la universalidad concreta” Žižek (1998: 164): la “universalidad real de la globalización actual” expresada en el mercado global que presume un relato hegemónico

basado en la tolerancia multiculturalista, la democracia y el respeto y protección de los derechos humanos por un lado, y por el otro, la “universalidad concreta” que permite la expresión de estilos de vida diversos con rasgos universales como el mercado mundial, los derechos humanos y la democracia. En consecuencia, se encuentran en tensión la universalidad concreta del Estado-nación y la actual pos Estado-nación (Žižek: 1998).

Este tema es sumamente controvertido porque no solo requiere la discusión, por ejemplo, entre las categorías de raza y clase; en tanto las políticas multiculturales pueden ser aplicadas por gobiernos de derecha o de izquierda, se vuelve necesario el análisis puntual de la aplicación de su implementación en cada caso concreto. En este sentido, revisando las políticas multiculturales de reconocimiento y redistribución al igual que cuando se habla de aspectos dinamizadores, Postero (2000) señala que es necesario precisar que estos no son beneficiosos de por sí. Se requiere analizar el contexto político, el nivel de organización de los movimientos étnicos involucrados, los bienes económicos y naturales en juego y las transformaciones que se van operando a partir de esto. Para el caso de Bolivia, Postero (2000), al explorar la importancia del indigenismo en la década de los noventa en ese país luego de siglos de marginación y la presencia del multiculturalismo en la política y la economía neoliberal en América Latina, expresa que el neoliberalismo no es necesariamente coherente y totalizador, que el multiculturalismo debe ser entendido en su contexto, que hay un nuevo momento de articulación Estado-ciudadanía en Bolivia y una nueva edición del conflicto entre indígenas y élites que controlan el Estado, por territorios y recursos. Por lo tanto, habría sido necesario introducir desde el Estado una serie de reformas, entre las que se encontraban la incorporación de demandas del movimiento indígena al modelo de mercado que se quería imponer, para continuar ejerciendo el control de los recursos naturales.

Kymlicka (1996), perteneciente a la corriente de pensamiento liberal, fundamenta a favor de la conveniencia de los derechos diferenciados y argumenta en contra de la tensión entre derechos individuales y colectivos, expuesta por otros seguidores del liberalismo. Para este pensador los derechos diferenciados en función del grupo contribuyen a disminuir la vulnerabilidad de los grupos minoritarios frente a las decisiones y presiones económicas y políticas de los grupos hegemónicos y propone tres tipos de derechos como protectores de los grupos minoritarios ante las decisiones del “grueso de la sociedad”: los derechos

especiales de representación, los derechos de autogobierno y los derechos poliétnicos (Kymlicka 1996: 61). Para Uruguay parece conveniente la consideración del primero y el último. Recordemos que Cachón (2009) también propone la representación como derecho. Para Kymlicka (1996) los derechos especiales de representación para un grupo “hacen menos probable que una minoría nacional o étnica sea ignorada en decisiones que afecten globalmente al país” (Kymlicka 1996: 61). Las acciones políticas afirmativas serían tratamientos posibles para mejorar la equidad, la igualdad, ampliar la ciudadanía y mejorar la integración social.

Esta discusión puede ser relevante principalmente para los países excolonias, como es el caso de Uruguay, donde las diferencias de clase se mantienen pero hoy se puede observar que contienen otras (Margulis y Urresti: 1998; Quijano: 2000; Segato: 2010; Walsh: 2010) como las de raza-etnia y género por citar algunas. También se ha constatado que cuanto más cercano del patrón varón, blanco, heterosexual y sin discapacidades a nivel de salud, la situación de vida es más ventajosa y se está más cerca de lo socialmente aceptado como modelo hegemónico de reconocimiento. Por tanto, se presentarán menores inconvenientes para obtener un reconocimiento positivo. De esto dan testimonio los relevamientos estadísticos y los testimonios de mujeres, *gays*, lesbianas, trans, personas con alguna discapacidad, minorías o mayorías pertenecientes a grupos étnicos no hegemónicos. Sin embargo, parafraseando a Honneth (1997), todos los individuos para estar en condiciones de autorrealizarse deben saberse reconocidos en sus capacidades y cualidades particulares. Este reconocimiento procede de una valoración social que solo puede lograrse sobre la base de objetivos colectivamente compartidos. En ocasiones en las que no hay un reconocimiento positivo, las reacciones derivadas de situaciones de menosprecio pueden constituir una base afectiva que origine impulsos que motiven la lucha por el reconocimiento. Esta lucha generalmente se expresará si encuentra un ambiente propicio para hacerlo (Honneth: 1997). Al mismo tiempo que hoy es posible visibilizar las diferencias y sus portadores, estos se encuentran en un momento histórico que propicia la defensa de su derecho a vivirlas y ser aceptados o, al menos, no tener que soportar el rechazo.

Junto al reconocimiento es necesario observar la equidad e igualdad en las oportunidades y resultados de las poblaciones en situación de vulnerabilidad por su pertenencia étnico-racial.

2.3 ¿Cómo avanzar en respuestas que mejoren la equidad y la igualdad?

En respuesta a la pregunta: ¿De qué manera podrían los estados ser más inclusivos? El programa del PNUD declara: “Para ello los estados deben reconocer las diferencias culturales en su constitución, en su legislación y en sus instituciones” (2004: 47). A la vez que afirma que los individuos tienen identidades múltiples y complejas, que admitir la existencia de diferencias culturales hace posible el logro de resultados equitativos y hace hincapié en la necesidad de formular políticas multiculturales, ya que son factores claves en la construcción y consolidación democrática y de compromiso y participación ciudadana. Al respecto, el Informe dice:

Los análisis y los estudios de caso demuestran que es posible construir democracias estables sobre la base de sistemas de gobierno multiculturales. Sin embargo, es necesario hacer esfuerzos explícitos para terminar con la exclusión cultural de diversos grupos (tal como lo destacan los casos de España y Bélgica) y construir un sentido de unidad y diversidad: un sentido del “nosotros.” Los ciudadanos encuentran entonces el espacio institucional y político para identificarse tanto con su país como con otras identidades culturales, para construir su confianza en las instituciones comunes y para participar de la política democrática y prestarle apoyo (49).

La equidad entendida como la igualdad de oportunidades al inicio requiere combinarse con acciones que favorezcan la igualdad en un ámbito más amplio, con políticas para compensar y corregir desigualdades de trayectorias a fin de lograr una sociedad más igualitaria. No basta con generar condiciones equitativas al inicio del aprendizaje o de la carrera productiva, pues las desigualdades se originan en distintos eslabones sobre los cuales es necesario intervenir para evitar movilizaciones descendentes que reproducen la desigualdad de oportunidades al cabo de un tiempo (CEPAL 2000: 302-303). Según Manuel Garretón (2000a), estaríamos ante dos principios éticos no reducibles entre sí. El primero apunta a similares oportunidades individuales en la satisfacción de necesidades básicas socialmente definidas, la segunda marca la distancia entre categorías sociales respecto a riqueza y poder, determinando el acceso a instrumentos que habilitan poder sobre sí y el entorno (2000b).

Un aspecto más de la igualdad a re-considerar, de acuerdo con Barbosa (2003), es su dimensión jurídica. Por eso rastrea el origen del principio de igualdad jurídica en las revoluciones del siglo XVIII. Esta igualdad fue de tipo formal como un primer paso y significó la protección formal para grupos hasta el momento desprotegidos. Pero esto no siempre amparó a las personas o individuos en los hechos. Por esto al día de hoy se recurre a una nueva noción de igualdad, “substancial” (Barbosa 2003: 20), haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades a la que se agrega posteriormente la igualdad de resultados (Renato Emerson dos Santos y Fátima Lobato: 2003). En este aspecto se entendió que el Estado debía tener participación a través de la formulación de políticas públicas para individuos y grupos a los cuales la larga existencia de las leyes en su aspecto formal no provocaban cambios en su situación de vida, como para aquellos individuos que experimentaban las consecuencias de pertenecer a familias con ascendientes esclavos (Barbosa: 2003). De esta manera sería posible encaminarse hacia una “*igualdade de resultados ou material*” (Barbosa 2003: 37).

Sumada a las consideraciones anteriores en torno a la igualdad, es también provocadora la propuesta de José Nun (2014) a reflexionar nuevamente en torno a las ideas de igualdad-desigualdad desarrolladas en Europa y Estados Unidos, a la luz de un nuevo escenario latinoamericano en el que se destaca la emergencia de los modos de vida de las comunidades indígenas y afrodescendientes como espejos alternativos, a la vez que propone como punto de partida de reflexión y análisis ya no la igualdad sino la desigualdad. En función de esto realiza un repaso de ambas nociones. La noción de igualdad ha sido emparentada, desde el liberalismo, con la uniformidad; por eso, partir del concepto de des-igualdad para el logro de la igualdad puede ayudar a repensarla. Europa y Estados Unidos han presentado formas disímiles de entender la desigualdad y las consecuencias sociales que esto acarrea, tanto para el individuo aislado como para sus relaciones al interior de la organización social.

El modelo europeo entendió la desigualdad como diferencia con respecto a una posición social dada, mientras que en Estados Unidos se concibió como diferencias en las oportunidades. Relacionar desigualdad con oportunidades implica una concepción más solitaria del individuo, que debe buscar sus propias oportunidades, en lugar de una

invitación a luchar con el otro, un semejante, desde la perspectiva de una desigualdad unida a la posición social, como es el caso europeo. La igualdad de posiciones se presenta como más proclive a considerar a la comunidad, en contrapartida de la igualdad de oportunidades. No obstante, ambos modelos se han visto debilitados. Por lo tanto, interrogarnos ya no tanto por la igualdad sino por la des-igualdad podría ser un punto de partida útil para pensar la diversidad o heterogeneidad (Nun: 2014).

Nos preguntamos entonces cómo entender actualmente la desigualdad socioeconómica, porque los problemas de género, etnia e inmigración encierran desigualdades socioeconómicas que son muchas veces producto de una aplicación de largos períodos de explotación –como es el caso del trabajo esclavo, y puede ser el de la inmigración actual, la del trabajo doméstico no remunerado, la del doble trabajo femenino–, pero también cuestionan desigualdades culturales y contribuyen a revelar justificaciones de la explotación de carácter cultural, como el racismo, el sexismo y la xenofobia.

En base a estas razones y a las que pasamos a describir, las preocupaciones centradas en aumentar la igualdad, pero repensándola desde y en su relación con la desigualdad, a nuestro juicio, deberían ampliar su concepción, muchas veces reducida a lo económico-social, e incluir aspectos de orden cultural y simbólico, porque estos a menudo reafirman y naturalizan a los primeros (Máximo Badaró, Alejandro Grimson: 2010).

En este sentido, Reygadas realizó una contribución que permite pensar la desigualdad en torno a los componentes simbólicos y culturales que generan o perpetúan las desigualdades económico-sociales. Para ello la desigualdad debería abordarse como un fenómeno múltiple y complejo, sostenido por creencias, convicciones, sentidos comunes, de modo que “un cierto tipo de desigualdad no sería factible o, al menos, no podría persistir si no se sostuviera en esos procesos simbólicos y culturales” (Badaró, Grimson 2010: 277). De este modo, la desigualdad requiere de explicaciones de carácter económico y político, de igual modo que de aquellos mecanismos de orden social, cultural y simbólico que le confieren legitimidad o la cuestionan.

Carlos Reygadas entiende la desigualdad como “distribución asimétrica de las ventajas y desventajas en una sociedad, que es el resultado de las relaciones de poder mediadas

culturalmente” (Badaró, Grimson 2010: 41). Así, agentes individuales y colectivos disponen de disímiles beneficios y herramientas o mecanismos de apropiación-expropiación de la riqueza y el bienestar, y a la vez de formas diferenciales de institucionalizar, reproducir y perpetuar las posiciones de poder y prestigio en el tiempo.

Las comunidades e individuos afrodescendientes e indígenas han salido desfavorecidos en las disputas por colocar valores, creencias, representaciones del mundo y sus modos de vida en el imaginario colectivo y además han experimentado en algún momento la discriminación escondida en la invisibilidad, negación o menosprecio de las que han sido y son objeto, quedando en desventaja frente a la cultura eurocéntrica hegemónica. Esta desigualdad se reprodujo a lo largo de la historia y quedó sedimentada en las representaciones colectivas de cómo se percibe la sociedad en su composición etno-racial y las contribuciones de cada grupo étnico-racial, a la vez que la plasma en las costumbres, leyes, normas y creencias a partir de las que cada individuo y grupo elabora sus representaciones y acciones diarias.

Siguiendo a Badaró y Grimson (2010), Reygadas retoma de Charles Tilly (2004) la idea de “desigualdad categorial”; las “desigualdades persistentes” expresan más que diferencias individuales de atributos, capacidades, talentos o resultados diferencias categoriales como negro/blanco, ciudadano/extranjero, varón/mujer, católico/judío, etc., que sostienen su legitimidad y perpetuación en las creencias, costumbres, normas sociales y jurídicas, y el grado de institucionalización que han adquirido a lo largo de la historia. Este tipo de desigualdad “categorial” y “persistente” se dejó ver en varios episodios de racismo que salieron a luz en la sociedad uruguaya de los cuales el del jugador de fútbol Luis Suárez y el de la activista afrodescendiente y funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) Tania Ramírez se hizo eco la prensa. En el primer caso habría estado presente la intersección de dos tipos de discriminación en el dicho del jugador: “negro puto”, y en el segundo cuando le dicen a Tania Ramírez “negra sucia”.

Las categorías aplicadas de forma consciente o no, hacia un individuo en particular, encierran atributos pensados para el colectivo o comunidad de individuos que integran esa categoría y los contraponen a lo “blanco y heterosexual” en el primer caso y “blanco limpio” en el segundo; atributos valorados y reconocidos positivamente por las

convenciones sociales de raza-etnia y género de la cultura hegemónica en la que el blanco/negro remite a relaciones raciales legitimadas por la visión hegemónica triunfadora. Esta visión hegemónica instaure desigualdades y formas de dominación socialmente ilegítimas y legítimas. Las ilegítimas no logran mantenerse en el consenso social, mientras que las desigualdades legítimas son aceptadas por una sociedad en un momento específico, como parte del sentido común y del estado razonable o supuestamente “natural” de las cosas (Badaró, Grimson: 2010).

2.4 Raíces históricas de la desigualdad, rol del Estado e interculturalidad

De acuerdo con la línea de pensamiento de diversos autores en América Latina, la desigualdad, en todas sus manifestaciones, se hizo presente a través de la racialidad, derivada de una historia colonial que dejó el peso de la raza en las sociedades poscoloniales, herencia adaptada al perfil del país, al estado-nación que se fundó, a la composición étnico-racial de cada sociedad y a sus rasgos de distinción y de diferenciación. Todas las sociedades latinoamericanas, casi sin excepción, tienen un común denominador: una arquitectura moderna que diseñó estados-nación culturalmente, aunque a la fuerza, homogéneos, en pro de una nación que miró positivamente hacia el centro, especialmente hacia Europa. En ese sentido, quedaron marginados amplios sectores, como la población indígena mayoritaria en Bolivia, México, Perú, o la población afrodescendiente en Brasil (Arocena: 2004; Quijano: 2000; Margullis y Urresti: 1998; Segato: 2010; Walsh: 2010).

Para consolidar la dominación, ha sido fundamental la presencia del Estado como espacio desde donde es posible ejercerla y perpetuarla. Por esto mismo, pensamos que el Estado juega un papel fundamental, pues implica un espacio donde los cambios que dan lugar al reconocimiento social inciden en la comunidad (Grimson: 2011). Es también desde el Estado desde donde se debería reconocer la diferencia como valor positivo, y para esto sería preciso comenzar por admitir y reconocer la historia del no reconocimiento, o de reconocimiento falso, entendido este último como reconocimiento parcial, que puede alentar a una mayor estigmatización (Taylor: 1998). A su vez, si bien la incidencia del Estado tiene fuerza, pues las políticas públicas dirigidas a los cambios institucionales

facilitan a las organizaciones el contar con un marco jurídico, los recursos humanos que son parte de esta labor tienen que sensibilizarse, comprometerse, sin desconocer la participación en el escenario público de los movimientos sociales implicados (Sylvia Montañez, Mónica Olaza, Laura Silvestri: 2013).

Por esto, nos preguntamos desde dónde y cómo visibilizar el desconocimiento histórico del problema étnico-racial. El espacio estatal y la interculturalidad, como noción y como vivencia, pueden ofrecer un camino posible en el que la diversidad no quede únicamente librada a su expresión, sino que permita la transformación, porque una de las características del espacio estatal nacional es viabilizar las controversias entre actores y grupos sociales en relaciones de diálogo y conflicto por sentidos, significados, símbolos. El espacio estatal “implica una economía política de producción de identificaciones.” (Grimson 2011: 179). Es importante que el Estado reconozca en forma oficial los efectos de la discriminación racial y tome las medidas para combatirla, creando una política de Estado y estableciendo un marco jurídico directriz para que los actores sociales puedan desenvolverse (Barbosa: 2003).

Más aún, en momentos en que a pesar de los cambios en cuanto al rol y capacidad de decisión del Estado, este conserva en el imaginario de la sociedad uruguaya gran significado simbólico como articulador de las demandas de los distintos movimientos sociales y actores colectivos. Los afro-uruguayos las articulan en lo continental y regional pero también claramente hacia el Estado. Garretón expresa: “Las personas no solo desean ser ciudadanos para contar con un salario mínimo o con derechos políticos y civiles, sino también para lograr que se acepten derechos adicionales tal cual ellas los definen” (2004).

Las tareas del Estado en sociedades “caracterizadas más por su dinámica que por su estructura (Garretón 2000 a: 25) requieren del mismo mayor flexibilidad para tomar decisiones focalizadas en forma urgente para distintos sectores de la población”. Menciona la necesidad de efectuar cambios en la integración y funcionamiento burocrático de los Estados, pero no con un enfoque neoliberal, sino acentuando su rol de articulador en este nuevo contexto histórico de transición y diferente a su función en la década de los 30. En el escenario reciente acompañan al Estado “un conjunto de organizaciones nuevas en medio de nuevos actores fragmentados por diferentes reclamos de ejercicio de ciudadanía “real”

en sus condiciones objetivas y subjetivas, derechos provenientes de ser diferentes y de la conjunción entre identidad particular y derechos básicos” (Garretón: 2004).

La construcción de ciudadanía, como toda construcción social, la entendemos en permanente proceso de transformación. Es así que su carácter de universal debe ser leído en cada momento de cualquier formación económico social concreta. Por ello importa destacar la relación que se plantea entre la ciudadanía y los nuevos movimientos sociales que han surgido desde la década de 1980 en la región y encarnan formas novedosas de reclamar los derechos y ejercerlos (CEPAL 2000: 304).

En este mismo documento se plantea que cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Además, la discriminación étnica implica también la obstaculización del acceso a recursos materiales, así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material.

En relación con el tema pero intentando consensuar el antagonismo entre la libertad individual y la visión colectiva de las culturas, la Convención de UNESCO (2005) sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales destaca dos principios fundamentales: “Principio 1) Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales” que promueve el respeto por la diversidad cultural en tanto esta no entre en contradicción con los derechos y las libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos garantizados por el derecho internacional y el “Principio 3) Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas” que hace especial referencia a las culturas y personas pertenecientes a minorías y pueblos autóctonos, pero no por el solo hecho de la insistencia de un grupo respecto al pleno reconocimiento de sus exigencias (Cachón: 2009).

Sumada a la presencia del Estado, la noción de interculturalidad constituye una posibilidad que permite registrar la interacción de los grupos y entiende las relaciones entre estos como una parte constitutiva de los mismos e históricamente situada (Grimson: 2011). Se puede describir la ‘interculturalidad’ como diversidad y diferencia, diálogo y contraste, con momentos de apertura, indefinición y contradicción, pero principalmente como un proceso

a ser construido desde los diálogos entre portadores de saberes diferenciados. La atención e inclusión de la diversidad y el disenso requiere de una tarea de autocrítica de la identidad y el saber propios que permita la objetivación. Este proceso supone comunicación con el otro en un contexto situacional que, además de ser un espacio, incluye disposiciones con las que se está en el contexto, valoraciones, y cómo se está en él (Fornet Bentancourt: 2006).

Poner en diálogo los saberes sería, por ejemplo, abrir el campo del saber médico tradicional a la etnomedicina con los saberes medicinales indígenas y afro. Puede ser conocido pero no siempre re-conocido el conocimiento que indígenas y afrodescendientes tienen de plantas medicinales y otras formas de tratamiento para diversas enfermedades e incluso para impedir que estas se manifiesten. Pero usualmente estos y otros saberes no son reconocidos positivamente como no lo son sus portadores. Esto se mostró, por ejemplo, en un estudio realizado en la Universidad de Valparaíso en Chile, donde se incorporaba y valoraba poco o nada el saber de los estudiantes provenientes de comunidades indígenas y más que reconocer como posible valor positivo esta procedencia, simplemente no se la reconocía o se lo hacía desde una mirada de desprecio y prejuicio como es frecuente (Arancibia, Mary; Guerrero, Daniela; Hernández, Victoria; Maldonado, María; Román, Daniela: 2014).

Si en Uruguay se efectuara el ejercicio de preguntar a aquellas personas que son asiduas practicantes de candombe y no son afrodescendientes cuánto conocen de su procedencia y significados es probable que nunca se lo hayan preguntado y que su conocimiento sea casi inexistente, siendo una práctica tan extendida en nuestro país. Como menciona Raúl Fornet Bentancourt (2006), la interculturalidad, más que un diálogo entre “culturas” debería ser un diálogo de situaciones humanas. Lo que la interculturalidad debe relacionar, promoviendo además la conciencia de esta acción, es la diversidad de sujetos humanos concretos, la diversidad de los mundos situacionales en que seres humanos viven y organizan, justamente a su manera situacional, sus necesidades y aspiraciones (Fornet Bentancourt: 2006). A partir del diálogo intercultural como diálogo de situaciones entre sujetos concretos, estos hablan de sus memorias y planes, de sus necesidades y deseos, de sus fracasos y sueños, es decir, del estado real de su condición humana en una situación contextual específica. Se apuntaría así, a una resignificación intercultural, a fin de crear comunidad como base para una intersubjetividad que no sea la expresión de un

reconocimiento abstracto o formal del otro, sino manifestación de práctica de convivencia que contraste las aspiraciones y tradiciones propias con las memorias y proyectos de los otros sujetos, con los que se comparte una situación en un momento dado (Fornet Bentancourt: 2006).

2.5 ¿Hay cambios que permitan comenzar a tender puentes hacia la interculturalidad?

A nivel general, la crisis del modelo propuesto por la modernidad, el avance del modelo neoliberal de globalización, los adelantos tecnológicos, las migraciones, los cambios en la explotación de las zonas de riquezas en los países latinoamericanos, una nueva mirada a partir de la conmemoración de 1992, habrían sido elementos dinamizadores para una nueva visión de las diferentes comunidades que integran las sociedades latinoamericanas en relación a su composición étnico-racial.

Estos últimos puntos estuvieron acompañados por la re-organización de las comunidades negras o afrodescendientes e indígenas que fueron impulsadas y dieron impulso al comienzo de reivindicaciones relacionadas con el respeto de los derechos, entre ellos los culturales. Se reclamaba el reconocimiento en distintos planos como el cultural por sus aportes al desarrollo de sus países, a la identidad nacional y visibilizando situaciones de desigualdad económica y social a través de demandas de inclusión social, acceso a las tecnologías, respeto por sus tradiciones, y en algunos puntos, entremezclándose lo económico con lo cultural, por ejemplo, en los reclamos por el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra. Esta etapa en la organización de las comunidades indígenas y afrodescendientes se llevó a cabo en un momento nuevo del escenario internacional proclive, esta vez, a escuchar algunas de sus demandas y a llamar la atención de los estados al respecto (Néstor Garía Canclini: 1990; Arocena: 2012).

En ese escenario de transformaciones en la elaboración y mirada de las identidades, lo local sigue conservando su peso, especificidad y, en muchos casos, persiste la puesta en práctica de una creatividad de resistencia cultural combinada con la necesidad de supervivencia de las comunidades locales (García Canclini: 1996) en un marco en el que la

posmodernidad rescata lo tradicional y la hipermodernidad lo mixtura con cualidades de la modernidad (Gilles Lipovetsky: 2006; Ana María Araújo: 2012). De esta manera, algunas tradiciones son revisitadas. En Uruguay, la práctica del candombe ha sido un ejemplo, al constituirse en punto de disputa cultural, identitaria, de reconocimiento y de visibilización de la situación de desigualdad que el colectivo afrouruguayo y la mayoría de sus integrantes ha experimentado en la vivencia de discriminación racial institucional, en las prácticas de la vida cotidiana y en las limitaciones a sus posibilidades de ascenso social y desarrollo humano.

Sumado a esto, la mayoría de los países occidentales presentan poblaciones multiculturales, con relaciones conflictivas por problemas relativos al reconocimiento y por la desigual distribución de posiciones y poder. No obstante, la integración de la migración de fines del siglo diecinueve y comienzos del veinte hacia América se diferencia de la actual, porque la estrategia de integración del siglo diecinueve implicaba adopción rápida de la cultura dominante del Estado-nación receptor mientras que, en la actualidad, la propensión iría en sentido opuesto, porque muchos Estados comienzan a redefinirse como multiétnicos o plurinacionales, caso de Bolivia, Perú y Brasil, o multiculturales como Canadá y Nueva Zelanda (Arocena: 2012).

Esto no significa la solución al problema de la integración, la xenofobia, el racismo y las discriminaciones de cualquier tipo, en razón de que estas persisten. Sin embargo, el aumento de las migraciones y la emergencia de las minorías –que no siempre lo son– étnico-raciales, tornan visible una problemática histórica y vuelven necesaria la búsqueda de soluciones a viejos problemas en nuevos contextos.

Asimismo, analizando comparativamente las estrategias de resistencia cultural adoptadas por grupos étnicos discriminados en Brasil, Perú y Bolivia se cotejan similitudes entre esas tres realidades diversas: grupos étnicos que comparten un problema histórico de discriminación, de subordinación y luchan contra un proceso de asimilación a una nacionalidad dominante (Arocena: 2004).

En el panorama internacional las desigualdades y discriminaciones raciales y étnicas se constituyeron en temas de preocupación de múltiples foros y cumbres de Naciones Unidas

hasta llegar a la Conferencia contra el Racismo realizada en Durban en el año 2001, un momento histórico en relación con el tema. A raíz de ello, se pueden destacar algunos puntos de transformación en la mirada actual de la alteridad étnico-racial en las sociedades latinoamericanas. Por ejemplo, se reconoció que las sociedades son multiculturales y pluriétnicas y se avanzó en el plano jurídico-legal y en el diseño de políticas públicas.

La legislación internacional, desde el derecho internacional, ha tenido transformaciones que inciden en las políticas de los Estados que las ratifican. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas hace constar, en la Observación General N° 20, que el crecimiento económico no condujo a un desarrollo sostenible, y constata que la desigualdad perdura tanto en personas como en grupos, que continúan padeciendo sus consecuencias socioeconómicas, ya sea de origen histórico, como bajo nuevas formas contemporáneas de ella. La discriminación obstaculiza el ejercicio de esos derechos. En el entendido de que la no discriminación y la igualdad están contenidos en la normativa internacional sobre derechos humanos y son primordiales para el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, según figura en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados partes deben garantizar su pleno ejercicio sin discriminaciones por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición social” (Consejo Económico y Social: 2009: 1). Es conveniente precisar lo que el Pacto entiende por ‘discriminación’:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia y otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto. La discriminación también comprende la incitación a la discriminación y el acoso (Consejo Económico y Social 2009: 3).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD, entiende por ‘discriminación’:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (Consejo Económico y Social 2002: 32).

Para garantizar y efectivizar el cumplimiento de la no discriminación, los Estados deben erradicar a la vez la discriminación formal y la sustantiva. A través de la primera, testifican que su Constitución, leyes y políticas cumplen con no discriminar, de acuerdo con los motivos prohibidos tanto en el Pacto como en otros tratados, o lo establecido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Para prevenir el segundo tipo de discriminación, la discriminación sustantiva o de facto, los Estados partes deben atender a grupos o individuos “que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares.” (Consejo Económico y Social 2009: 4).

Además, el Consejo Económico y Social insta a los Estados a la adopción inmediata de medidas tendientes a prevenir, reducir y eliminar cualquier condición y actitud generadora de alguna forma de discriminación, sea esta directa o indirecta. La directa refiere a aquellos casos en que los individuos, por alguna razón concerniente a cualquiera de los motivos prohibidos de discriminación, reciben trato menos favorable que otros en similar situación. La discriminación indirecta alude a leyes, políticas o prácticas que, detrás de una aparente neutralidad, activan mecanismos de discriminación.

Es importante destacar que en el punto II, denominado “Alcance de las obligaciones del Estado”, la Observación N° 20 alude a casos de discriminación sistémica “fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada”, y a la discriminación en la esfera privada “familia, lugar de trabajo y otros sectores de la sociedad” (5). La Observación es clara en cuanto a que el Estado debe sancionar a través de medidas y leyes, para que no se apliquen los motivos prohibidos de discriminación tampoco en esta esfera.

La CERD define como “discriminación sistémica” a la discriminación contra algunos grupos, fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de una sociedad, que implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta puede consistir en prácticas, políticas, normas legales o actitudes culturales manifestadas en sectores públicos o privados, generando desventajas sustanciales para algunos grupos y privilegios para

otros. Asimismo, entiende que en la práctica los ‘motivos’ de discriminación se amplían con la noción de ‘interrelación’, al coincidir varios motivos para hacerla.

El Consejo Económico y Social denomina a esta coincidencia de varios motivos prohibidos “discriminación múltiple”.

Cabe aclarar que, ante la confusión en el uso de los términos “discriminación”, “distinción” y “diferenciación”, la jurisprudencia moderna reserva la noción de discriminación para “las diferencias arbitrarias e ilegales en el trato.” Entiende por distinción un término neutral, y por diferenciación, “a una diferencia de trato que se considera legítima” (Consejo Económico y Social 2002: 32).

Como se expresó más arriba, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas presentan idéntica noción de discriminación. A los efectos de este trabajo, se asume que esa definición resulta acertada y parece ajustarse a la realidad de Uruguay.

Para propiciar “la igualdad efectiva y garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos” la Convención dispone que los Estados puedan aplicar medidas especiales temporales (4). Medidas que deberían estar previstas en la legislación general o en leyes específicas para determinados sectores, y en planes, programas u otro tipo de iniciativa política.

Para garantizar la efectividad en la aplicación de las medidas especiales, se destaca la importancia de la consulta y participación de las comunidades beneficiarias y la evaluación de las condiciones socioeconómicas y culturales, tomando como fuente datos desagregados por raza, color, linaje y origen étnico o nacional con perspectiva de género.

Las medidas especiales o acciones afirmativas de carácter temporario son los principales instrumentos para la superación de la discriminación étnico-racial, siempre que tomen como base datos confiables y cuenten con un sistema de evaluación permanente. La puesta en práctica de acciones afirmativas se justificaría cuando se constata que los potenciales

beneficiarios presentan una situación de desventaja, y su puesta en marcha se hace de acuerdo con los criterios de la Convención y la legislación de cada país. Otros motivos que justifican la acción afirmativa son: la discriminación social/estructural; la representación proporcional de los grupos; argumentos relativos a la utilidad social; como medio de construir nación; la igualdad de oportunidades en relación con la igualdad de resultados (Marc Bossuyt: 2002).

La discriminación social/estructural se refiere a cualquier tipo de acciones, procedimientos, medidas o disposiciones legales que, en apariencia neutros en relación con la etnia-raza, tienen consecuencias perjudiciales para grupos desfavorecidos. Se pueden expresar, por ejemplo, en la persistencia de disparidades de orden económico, social, educativo o de otro tipo.

La representación proporcional de los grupos fomenta la diversidad, sentido de comunidad y sociedad justa, en la medida en que los lugares de trabajo y estudio se componen con personas de diverso origen étnico-racial. Se argumenta que puede ser de utilidad social “una representación justa y visible” de los grupos desfavorecidos en distintas esferas de la sociedad. Accediendo a puestos de poder, los profesionales procedentes de estos grupos pueden representarlos mejor, porque comprenden más sus problemas.

Finalmente, las acciones afirmativas también se pueden justificar en razón de garantizar oportunidades de acceso, pero también de resultados. De esta forma, se toman en consideración desigualdades que pudieran presentarse en el transcurso de los procesos (Bossuyt: 2002).

2.6 ¿En qué consisten las acciones afirmativas?

En el documento elaborado por Cristina Torres (2003), con motivo del Taller Regional para la adopción e implementación de políticas de acción afirmativa para afrodescendientes de América Latina y el Caribe, se trata de forma exhaustiva el debate en torno a la argumentación a favor y en contra de la aplicación de acciones afirmativas. Estas consisten en políticas públicas expresadas mediante norma legal, decisión judicial u oficial

que procuran oportunidades para los grupos segregados en la sociedad, los que presentan condiciones de desventaja con respecto a los grupos dominantes. Otra noción de acción afirmativa pertinente la describe como una acción orientada a crear políticas para un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente ha sufrido discriminación originada por injusticias sociales, a partir de un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios y de acceso a determinados bienes, cuyo fin es mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos y procurar compensarlos por los prejuicios y discriminaciones del pasado (Renato Emerson dos Santos, 2003; Antonio Gimaraes, 2003; Luiz Fernando Martins, 2003; Joaquim Barbosa, 2003).

En el informe al Consejo Económico Social de Naciones Unidas, el Relator Especial Mark Bossuyt define la acción afirmativa como “un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” (2002). Según el Relator Especial, a pesar de la complejidad que encierra el concepto de acción afirmativa, la gran heterogeneidad de esta práctica en los distintos países y el no haberse puesto en práctica lo bastante como para comprender lo suficiente sus límites, este es un instrumento con el que cuentan los Estados para mitigar las consecuencias de la discriminación en determinados grupos de la sociedad siempre, en tanto no afecte los derechos y libertades fundamentales de las personas que no pertenecen a estos grupos.

Para Joaquim Barbosa las acciones afirmativas son políticas y mecanismos de inclusión creados por entidades públicas, privadas u organismos con capacidad legislativa tendientes a poner en práctica la máxima constitucional reconocida universalmente de que todos los seres humanos tienen derecho a una efectiva igualdad de oportunidades (Barbosa 2003). A nuestro juicio, esta definición es más abarcativa porque engloba aspectos de las anteriores.

Si bien las palabras con que se designan las acciones afirmativas datan de la segunda mitad del siglo XX, se pueden encontrar resoluciones, acuerdos y leyes en varias décadas anteriores. Por ejemplo, en 1890 el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) garantizó una mayor representación de sus afiliadas en las convenciones. Y un año después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en 1946, ese instituto político resolvió que en todos

los cargos partidarios debía existir una representación de mujeres proporcional a la membresía femenina. La constitución de la India, también en ese mismo año, establece cuotas para las castas y tribus desfavorecidas que aseguren su presencia en el Congreso (Teresita de Barbieri: 2002).

El concepto de acción afirmativa surgió en Estados Unidos, a consecuencia del accionar de los movimientos por los derechos civiles a favor de su integración plena en la sociedad. Mediante el apoyo del Congreso se logró definir políticas orientadas a mejorar las oportunidades de las minorías en aspectos como trabajo, educación, asignación de contratos públicos y participación política. En relación a esta última, se aprobó la Ley de Derechos Civiles (1964) y la Ley de Derecho al Voto (1965), (Barbosa: 2003, Torres: 2003). A partir de estas, se crearon la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la Oficina Federal de Cumplimiento de Contratos, a fin de garantizar el acatamiento de la ley, constituyendo las primeras manifestaciones legales contra la discriminación. El uso de la expresión “acción afirmativa” en forma oficial data de 1961, en una Orden Ejecutiva del presidente J. F. Kennedy. Solicitaba a entidades del Poder Ejecutivo efectuar una acción afirmativa para poner fin a la discriminación hacia los afroamericanos en la contratación de personal. Recogido en 1964 por la Ley de Derechos Civiles (Barbosa: 2003; Torres: 2003).

La acción afirmativa no debe considerarse como un fin en sí misma, sino como un mecanismo transitorio para reducir las disparidades, en particular en el acceso a educación, empleo, vivienda, fondos públicos y representación política (Barbosa: 2003, Torres: 2003, Consejo Económico y Social: 2002). Se asume que se restringe la vigencia de los derechos humanos de la mayoría para equilibrar una situación que también atenta contra los derechos humanos de los grupos étnicos; en algunos casos se prefieren las acepciones ‘acción positiva’ o ‘discriminación positiva’. La acción afirmativa reconoce la existencia de desigualdades sociales. Su concepción está ligada a la eliminación de la discriminación y el fomento de oportunidades para todos los grupos que conforman una sociedad; la adopción de una política pública de esta naturaleza implica un cambio de mentalidad tanto de los poderes públicos como de las personas y entidades privadas que interactúan en la sociedad (Torres: 2003).

Estas políticas cuentan con quienes, argumentando distintas razones, las defienden o se oponen a ellas. En el caso brasileño, recientemente se adoptó “un sistema de cuotas para negros, al mismo tiempo que Estados Unidos prohibiera el uso de este método como forma de compensar la discriminación del pasado. Esto ha originado dudas acerca de su funcionamiento como un sistema que promueva la diversidad” (Arocena 2004: 374). El investigador cita a Skidmore (2003): “Es imposible prever qué tan lejos llegará Brasil por el camino de las cuotas. Obviamente las condiciones sociales, culturales, ideológicas y económicas de Brasil difieren radicalmente de las de Estados Unidos. Pero vale la pena recordar que los sistemas de cuotas –del contenido que sea– están siendo ampliamente utilizados en India y otras naciones de Latinoamérica, incluso aunque aquí sean ilegales”.

En el documento citado al comienzo, Torres (2003) reflexiona a favor de las políticas de acción afirmativa a partir de una serie de evidencias. La acción afirmativa ha sido cuestionada porque puede producir sesgos en la selección que atenten contra los derechos humanos y perjudiquen la igualdad de oportunidades, desplazando a personas con mayores conocimientos y destrezas por el solo hecho de no pertenecer a una minoría. Este tipo de argumento es compartido por gran parte de los oponentes a la aplicación de las acciones afirmativas (Sartori: 2001). Siguiendo a Torres (2003), aunque existen casos probados de la falencia en la aplicación de la acción afirmativa, en parte los argumentos se sustentan en prejuicios y percepciones de los grupos involucrados. Varios estudios realizados en instituciones educativas y lugares de trabajo concluyen que las percepciones sobre la acción afirmativa son más favorables cuando se aplica la selección preferencial y se reducen los prejuicios sobre la misma. En cambio, el uso de instrumentos duros, como por ejemplo, las cuotas, genera una percepción negativa e inflama los prejuicios raciales (Torres: 2003).

En una evaluación de treinta programas sociales en América Latina, realizada por Margaret Grosh (1994) a mediados de la década de los noventa, él concluyó que (a) los programas focalizados llegan más a la población objetivo que los no focalizados; (b) los diferentes mecanismos de focalización logran resultados similares en términos de la proporción de beneficiarios legítimos; (c) el costo administrativo de la focalización no es exagerado; (d) parece que no hay relación entre los resultados de la focalización y los costos administrativos. Se percibió que cuando los recursos se canalizan al usuario y se otorga un

subsidio a la demanda, se debe implementar un mecanismo de focalización y es necesario identificar a los beneficiarios antes de canalizar el subsidio. El subsidio a la demanda favorece a los usuarios de los servicios porque les da mayor libertad de elección y fomenta la calidad y la eficiencia de los proveedores. La desventaja reside en que administrativamente es más costoso financiar la demanda, por la obligación de identificar a los beneficiarios (Torres: 2003).

Además, este autor considera que la ideología de la supremacía de grupo asociada al comportamiento racista objeta la acción afirmativa sobre la base de que es injusto asignar cuotas o dar trato preferente a personas por su condición de pertenencia a determinado grupo social y no por su capacidad (Torres: 2003). Grosh (1994) afirma también, que las personas que han sufrido discriminación en el pasado tienden a aprovechar más las oportunidades de educación y capacitación para minorías como una estrategia para mejorar su nivel de empleo.

Quienes apoyan la selección basada en los méritos de las personas se oponen a la acción afirmativa porque aducen que los beneficios deben llegar a quien lo merece; la resistencia disminuye cuando la perciben como una medida para combatir la discriminación. En un estudio realizado entre 360 empleados de salud en África del Sur, se encontró que la evaluación de las percepciones de los empleados con relación a la implementación de la acción afirmativa era crucial para identificar problemas y desarrollar planes de acción a fin de mejorar la situación. Es más, el grupo investigador asoció su efectiva aplicación al incremento en la productividad; respaldó los nombramientos de personal para aplicarla y opinó que la acción afirmativa fracasaría si sus objetivos no eran adecuada y efectivamente comunicados a todos los empleados.

En el campo de la salud, algunas áreas como la formación de personal y el mercado de trabajo pueden ser susceptibles de incorporar instrumentos duros como cuotas, en países donde la población étnica tenga un peso porcentual significativo. Para otras áreas como son la promoción de la salud, la atención médica y el acceso a los servicios, existe una serie de mecanismos que ya se han adoptado en otros contextos y que podrían ser adaptados para mejorar la situación de las poblaciones étnicas/raciales (Torres: 2003).

La autora antes mencionada afirma que en América Latina se han hecho esfuerzos para inducir a los gobiernos a la aplicación de la acción afirmativa como medio para garantizar la existencia de oportunidades y favorecer la participación de los grupos étnico-raciales en el desarrollo del país. Por ejemplo, la Declaración de líderes afrolatinoamericanos y caribeños de San José (Costa Rica), realizada durante la preparación para la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia son muy explícitas en cuanto al establecimiento de cuotas para la aplicación de la acción afirmativa en el empleo, educación y participación política. Además, exhortan al desarrollo de una política de acción afirmativa integral en vivienda, patrimonio cultural, acceso a la justicia y a la salud. De igual forma, el Plan de Acción del Foro de las Américas por la Diversidad y la Pluralidad, celebrado en Quito, Ecuador, en marzo del 2001, señala: “Exigir a los Estados la creación de políticas de acción afirmativa para pueblos indígenas y afrodescendientes, como parte de las políticas públicas y las políticas de desarrollo, en el ámbito nacional y regional, que englobe: la vivienda, patrimonio cultural, acceso a la justicia, salud y, de manera especial, la participación política plena con cuotas porcentuales de participación en las estructuras ejecutivas, legislativas y judiciales de los gobiernos nacionales; cuotas porcentuales en la selección y promoción de los empleados en las empresas privadas, de comunicación y gubernamentales; cuotas porcentuales de participación en el sistema educativo, particularmente en la docencia de escuelas primarias, secundarias y educación universitaria” (Torres 2003: 3).

En la línea de pensamiento que argumenta a favor de las acciones afirmativas otros autores, como dos Santos y Lobato (2003), afirman que uno de los núcleos centrales del racismo actual parece ser la negación de oportunidades a los grupos históricamente desfavorecidos y que no hay igualdad tratando de forma idéntica las desigualdades, porque esto solo contribuye a reforzarlas.

En este sentido, Barbosa (2003) plantea que las acciones afirmativas no solo buscan combatir la discriminación actual, sino eliminar los efectos persistentes de la discriminación, sean estos psicológicos, culturales, comportamentales, o de cualquier tipo, que generalmente se mantienen y afianzan a lo largo del tiempo. Para esto, es preciso promover la transformación en el comportamiento y la mentalidad colectiva, en pro de la

observancia de los principios de diversidad y pluralismo de forma permanente en las prácticas cotidianas en cualquier ámbito de la sociedad. Igualmente, afirma que las experiencias de aplicación de acciones afirmativas a nivel internacional muestran que en los planes y programas de entidades públicas y privadas y la mayor parte de las plazas disputadas en empleos, escuelas, etc. quedan para competencia de la mayoría, de manera que esto garantiza la salvaguardia de la democracia, la libertad individual y la no discriminación (Barbosa: 2003).

Para otras líneas de pensamiento (Giovanni Sartori: 2001) la acción afirmativa es una discriminación al revés porque es aplicada para eliminar otra discriminación. De esta manera se considera que siempre hay identidades favorecidas que solicitan aumentar sus privilegios en detrimento de las identidades no favorecidas o discriminados que demandan iguales ventajas que las concedidas a otros (Sartori: 2003).

En su crítica a la aplicación de acciones afirmativas su argumento central es la no existencia de “un criterio objetivo y coherente” (Sartori 2003: 87) para determinar las diferencias y la ausencia de este criterio vuelve a estas políticas agresivas y controvertidas. De esta manera, se pregunta por qué privilegiar a unas etnias frente a otras en las políticas de acción afirmativa en Estados Unidos.

Reflexionando acerca de esto, pero desde una perspectiva de acuerdo con las políticas de acción afirmativa, Barbosa (2003) menciona a Falcão para quien el principio de igualdad formal es relativo y convive con diferenciaciones pero no todas las diferenciaciones son aceptadas. Por esto supone necesario el establecimiento de criterios objetivos y racionales para instituir la aceptación de una diferenciación como constitucional (Barbosa 2003). Para esto la diferenciación infraconstitucional debe respetar tres criterios para atender la igualdad material:

(a) decorrer de um comando-dever constitucional, no sentido de que deve obediência a uma norma programática que determina a redução das desigualdades sociais; (b) ser específica, estabelecendo claramente aquelas situações ou indivíduos que serão “beneficiados” com a diferenciação; (c) ser eficiente, ou seja, é necessária a existência de um nexo causal entre a prioridade legal concedida e a igualdade socioeconômica pretendida (Falcão 302, 310); (Barbosa 2003: 51).

Entre los posgraduados de la Universidad de Brasilia se realizó una indagación acerca de su opinión ante la posibilidad de prever cuotas para el ingreso de personas negras. Entre las opiniones contrarias, Barbosa (2003) presenta los cuatro primeros argumentos de la encuesta. El primero de los argumentos contrarios a la implementación de estas políticas es que los lugares disputados deben ser ocupados por los más capacitados y que el mérito debe ser el criterio exclusivo de selección. El segundo es que los beneficiados por las cuotas serán más discriminados y estigmatizados por recibir ese favor. En tercer lugar se argumenta que el problema está en la mala calidad de la enseñanza pública de Brasilia y Brasil y no en la discriminación y en cuarto lugar, que va contra la igualdad declarada en la constitución y que es difícil saber quién es negro en Brasil. Para Barbosa (2003) resulta significativo que no aparece en las respuestas la negativa de la presencia de racismo en Brasil, pero lo extraño es que este argumento no fue usado para rebatir la implementación de cuotas (Barbosa: 2003).

En respuesta a estas aseveraciones Barbosa (2003) refuta una a una, declarando para el primer argumento que es el más difícil de rebatir, porque nadie iría contra de la valoración del talento, inteligencia y excelencia para la obtención de cuotas estudiantiles. Entonces, Barbosa (2003) se pregunta quién tiene más talento: los estudiantes que lograron llegar en condiciones normales o los que lograron sortear las barreras raciales entre otros infortunios y se encuentran aptos para cursar la universidad. Con relación a esto último constata que comparando el nivel de instrucción de las madres de los posgraduados se observan diferencias marcadas por el color: 20% de las madres de los posgraduados negros son analfabetas mientras que para los estudiantes posgraduados blancos la cifra es del 1,4%. También se coteja que aun con diferentes barreras sociales y raciales, los estudiantes logran llegar a culminar estudios medios, sorteando y resistiendo presiones psicológicas y otras adversidades. Llegado a este punto Barbosa (2003) se pregunta si no serían más meritorios estos estudiantes o si al menos no habría que repensar el concepto de qué sería lo meritorio y ver si es necesario tomar en cuenta las condiciones de vida de los estudiantes.

En contra del tercer argumento aduce que se ignora la presencia de racismo en las escuelas y por tanto este no afecta el desempeño de los estudiantes negros y en el caso de la falla de la enseñanza pública brasileña los estudiantes de las escuelas privadas estarían más aptos

para pasar la prueba del vestibular. Para el cuarto argumento Barbosa (2003) afirma que este carece de validez porque ya se han aplicado acciones afirmativas para trabajadores negros en el Poder Ejecutivo, en el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y en el Ministerio de Justicia (MI) e incluso el Poder Judicial implementó medidas para negros y no se han registrado denuncias en contra de estas prácticas.

Como se puede observar, la posibilidad de poner en práctica acciones afirmativas genera fuertes antagonismos entre sus opositores y quienes la avalan. Pese a esto se pueden generar acuerdos y si bien hay razones bien fundamentadas por parte de ambos rivales, el contexto histórico actual favorece la argumentación de los últimos.

En caso de implementar acciones afirmativas, importa considerar la existencia de algunos requisitos. M. García Añón (1999) citado por Torres (2003), propone que para aplicar la acción afirmativa se deben tomar en consideración los siguientes elementos:

- 1) El contexto en el que se determinan las características de la desventaja de un grupo sobre otro en esa sociedad.
- 2) La objetividad de los supuestos, es decir, la identificación de la existencia de igualdad de hecho en la competencia para un puesto de trabajo.
- 3) A la par, identificar si hay menor representación o desigualdad por otros motivos (históricos, sociales, económicos).
- 4) La objetividad en la apreciación de los beneficiarios. Para ello se deben tomar en cuenta todos los criterios relativos a la persona en función de su aptitud y competencia profesionales. Así, se debe ignorar la preferencia concedida por la norma cuando los criterios inclinen la balanza a favor de personas mejor calificadas. Esto no significa discriminar a las minorías (Torres: 2003).

Siguiendo a Torres (2003), las acciones afirmativas pueden implementarse para responder a diferentes problemas y se justifican en diferentes enfoques:

- a) Compensatorio (orientado fundamentalmente para remediar los daños ocasionados en el pasado. Se aplica fundamentalmente cuando da lugar a una acción legal como demanda y es objeto de decisión de un tribunal civil. Se ha utilizado en demanda por temas de titularización de tierra o por discriminaciones en el empleo, y se salda a través de una compensación monetaria y/o de la restitución del bien o el derecho perdido).
- b) Correctivo (se utiliza para garantizar el cese de prácticas discriminatorias. Tiene un efecto sobre el futuro. Se aplica fundamentalmente en áreas de educación, empleo, vivienda y salud).
- c) Redistributivo (el objetivo es acabar con la mala distribución de los bienes de oportunidad).

Los instrumentos que faciliten la aplicación de la norma para asegurar la igualdad de oportunidades y la integración de las minorías a la dinámica social, sin desmedro de las mayorías, se denominarán de tipo blando. Mientras que aquellos instrumentos que impongan la norma sin la suficiente consideración de la esencia de la igualdad de oportunidades se clasificarán como de tipo duro. Dentro de los instrumentos duros se encuentran los dictámenes judiciales y las cuotas. En contraste, los instrumentos de tipo blando –selección preferencial, focalización de programas específicos, subsidios– tienen mayor aceptación. La selección preferencial se aplica cuando existe una igualdad de capacidad en los aspirantes: si hay dos candidatos a un cupo –ya sea de educación o empleo– que presenten perfiles similares y merecimientos comparables, se escoge a quien pertenezca a una minoría (Torres: 2003). Este tipo de selección es menos objetada porque no excluye en forma automática a las mayorías, como en el caso de las cuotas. Si objetivamente hay desigualdad a favor de un candidato, independientemente de si es de la minoría o de la mayoría, si la persona tiene más méritos que el resto, no hay ninguna razón para aplicar medidas de igualación, sino que se le debe otorgar la prioridad.

Otro instrumento blando es el enfoque de riesgo. Este instrumento se ha utilizado en salud, dirigido a poblaciones que presenten características o comportamientos asociados con un riesgo elevado de enfermar o morir, para focalizar acciones y programas de salud en grupos de población que, por su condición étnica, son más vulnerables (Torres: 2003).

Uno de los problemas que plantea la aplicación de acciones afirmativas es cómo identificar y seleccionar a los beneficiarios de estas políticas. Una posibilidad es identificarlos por el territorio habitado u otros criterios que no impliquen el fenotipo del beneficiario, sino su sentido de pertenencia al grupo étnico de forma voluntaria. Se puede aplicar a grupos o individuos, y pueden surgir de acuerdos entre expertos y comunidad. Para ambos casos, y especialmente en individuos, se recurre a los datos censales y a las encuestas continuas de hogares. La auto-selección puede ser otro mecanismo útil, principalmente para el mercado laboral, ya que se presentarían aquellos que cuenten con los requisitos solicitados; se considera muy especialmente la identificación y sentido de pertenencia a un grupo étnico-racial (Torres: 2003).

En principio, debe ser el sujeto de la acción afirmativa quien se identifique como miembro de tal o cual grupo (autoselección). Aunque no elimina lo subjetivo, lo reduce. En una situación extrema, podría darse el caso de personas que, en forma inescrupulosa, se auto-identifiquen con cierto grupo étnico-racial para convertirse en beneficiarios, produciendo una filtración. Para disminuir este tipo de error se puede recurrir a la comunidad beneficiaria, a fin de que, mediante sus líderes de hecho o derecho y sus miembros en general, se corrobore la identificación individual. Así se fortalece la transparencia de los programas y la auditoría social en la práctica: se opera una combinación de mecanismos de selección de beneficiarios. Pero sobre todo, la participación de la comunidad en el monitoreo de la población beneficiaria puede garantizar mayor eficacia, eficiencia y equidad de las políticas de acción afirmativa (Torres: 2003).

En suma, en este capítulo se reflexiona en torno a las consecuencias actuales generadas por la desigualdad étnico-racial, heredadas y mantenidas desde la época de la conquista y colonización, en la que se propagó la hegemonía de la cultura occidental europea como superior a las culturas autóctonas indias, a las culturas afro trasplantadas a la fuerza y al propio producto del intercambio entre ellas; las transformaciones en la mirada actual de la alteridad étnico-racial en las sociedades latinoamericanas, particularmente en Uruguay; la presencia de legislación internacional, que insta a los Estados a disminuir las desigualdades históricas persistentes; al espacio estatal como lugar de disputa por la redistribución, el reconocimiento y la representación; la importancia de la interculturalidad; la adopción de

nuevas estrategias por parte de las comunidades históricamente invisibilizadas, puntos de debate acerca de la aplicación de políticas universales o focalizadas y acciones afirmativas.

Capítulo III

Objetivos de investigación

3.1 Objetivos generales

- Indagar sobre el estado de la cuestión racial en Uruguay a comienzos del siglo XXI y analizar el tema comparativamente con antecedentes internacionales.

- Estudiar el proceso de aprobación de la Ley N° 19.122, los debates y las posibles consecuencias de las políticas afirmativas.

3.2 Objetivos específicos

- Reunir las investigaciones nacionales que –aún dispersas– muestran a la variable raza-etnia como fuente de desigualdad.

- Indagar acerca del debate políticas universales o políticas focalizadas.

- Identificar posturas de los distintos actores sociales respecto de la conveniencia de aplicación de acciones políticas afirmativas, particularmente en el caso afrodescendiente.

- Determinar puntos de discrepancia del debate y posibles acuerdos.

- Registrar políticas enfocadas a disminuir las consecuencias del racismo en la población afrouruguaya.

Capítulo IV

Hipótesis y metodología

Este capítulo presenta las hipótesis de trabajo, las decisiones metodológicas, la elección de técnicas, la población objetivo y las justificaciones consideradas pertinentes en cada proceso.

4.1 Hipótesis

4.1.1 ¿Políticas universales o políticas afirmativas?

Tomando en cuenta los antecedentes internacionales, las características de moderación y amortiguación de la sociedad uruguaya y las controversias que generó la ley de cuotas femenina, consideramos:

- Altamente probable que la controversia esté presente en el debate entre defensores y oponentes de políticas universales y políticas focalizadas. Por tanto, la generación de acuerdos no será sencilla.
- La posibilidad de que, entre los temas de acuerdo para una agenda de acciones afirmativas, estén presentes un estímulo económico para que estudiantes afrodescendientes puedan dar continuidad y finalizar sus estudios en enseñanza media, y una consideración preferencial en el mercado laboral, en caso de idénticas credenciales.

4.1.2 Raza-etnia como fuentes de desigualdad

La cuestión racial hunde sus raíces en la historia latinoamericana. En este contexto, las diferencias entre una sociedad y otra son notables en composición demográfica, espacio territorial, culturas, composición étnica. Sin embargo, comparten un pasado histórico y

procesos de integración social desde la asimilación cultural que consideró positivos los valores de la cultura colonizadora europea y relegó a la cultura mestiza. Esta racialización de las relaciones de clase está presente en los mapeos de niveles de vida –en los que las poblaciones originarias y negras continúan en la base de la pirámide, o en zonas cercanas a ella–, y afianza la discriminación, el estigma, la exclusión que involucró e involucra a la población de origen mestizo.

Los datos demuestran que, en similares trabajos, existe una brecha salarial entre la población blanca y la afrodescendiente en Uruguay. Dentro del colectivo afrouruguayo se reproduce una situación similar de desigualdad salarial entre hombres y mujeres, a la que se da en la sociedad en su conjunto, a favor de los primeros. La situación de la mujer afro se asemeja a la de sus pares blancas pobres en lo que respecta al ejercicio de la jefatura de hogar. Esta es una condición histórica dentro del colectivo afrodescendiente, así como la relevancia que se adjudica a la mujer en la educación y autoestima de los hijos, la herencia del trabajo doméstico en las generaciones femeninas y la evidencia del agravamiento del desempeño escolar según raza-etnia. En razón de todo esto, suponemos que

- La evidencia empírica existente demuestra que la variable raza-etnia es fuente de desigualdad. Resulta razonable la creación de medidas tendientes a corregir esas situaciones mediante la aplicación de acciones afirmativas.
- Las acciones afirmativas dentro del colectivo deberían privilegiar a la mujer, por su situación de desventaja y porque sus resultados tendrían también repercusión en el ámbito familiar.

4.1.3 Obstáculos en la instalación del debate

Brasil, Bolivia, Ecuador y Perú son algunos ejemplos de países donde se está revisando la situación de las minorías étnicas y la modalidad tradicional de integración por asimilación, y se están procesando transformaciones. En Brasil actualmente se cuestionan las explicaciones creadas y aceptadas en la década del 30 sobre la existencia de una democracia racial a través del mestizaje. En Uruguay, si bien no hay racismo explícito, este

ha sido ampliamente constatado desde estudios cualitativos y cuantitativos en su expresión estructural, institucional y en la vida cotidiana.

Asimismo, la organización del movimiento afrouruguayo, sus vínculos con organizaciones pares a nivel internacional, su participación en diferentes eventos nacionales e internacionales ha provocado avances muy importantes. No obstante, la cuestión racial, a pesar de contar con la existencia del Comité Anti Racismo, Xenofobia y otros tipos de Discriminación, requiere de mayores avances, debido al estado de urgencia que demuestran las investigaciones sobre la situación social de la población afrouruguayo. Según Erving Goffman, es justamente en evitar el tema étnico donde radica la importancia de tratarlo. En la sociedad uruguaya, es posible que algunas de las razones para evitarlo provengan de un imaginario colectivo en el que se arraigó y prevaleció la representación de Uruguay durante etapas de implementación de transformaciones de avanzada en el contexto regional y mundial. Las tempranas reformas sociales y legales que promovieron las ideas de igualdad e integración se incorporaron de forma muy naturalizada al repertorio de características identitarias, lo que quizá no ha favorecido una adecuada revisión y análisis en los nuevos contextos socio-históricos. De esta manera, cualquier posibilidad de transformación se convertiría en sinónimo de amenaza frente a la que se levantan *alertas* que obstaculizan cualquier tipo de debate.

Ante la acumulación de evidencias de padecimiento histórico-estructural de los afrouruguayos, habría razones para pensar que el retraso de la sociedad uruguaya con respecto al debate sobre discriminación racial, sus consecuencias y la conveniencia de reparaciones, esté relacionado con la naturalización de ideas relacionadas al ejercicio de una igualdad no revisada y actualizada en nuevos escenarios sociales.

4.2 Metodología

Para responder a las interrogantes planteadas en esta investigación, seleccionamos la perspectiva cualitativa en razón de que los métodos cualitativos se caracterizan por su capacidad para “describir”, “comprender” y “explicar” los fenómenos sociales (G. Gobo: 2005). Asimismo, la investigación cualitativa permite abordar la forma en que el mundo es

comprendido, experimentado, producido: por el contexto y por los procesos, por la perspectiva de los participantes, por sus sentidos, significados, conocimientos y relatos (Irene Vasilachis: 2006). Dentro de esta perspectiva se efectuaron entrevistas, análisis de documentos y grupos de discusión.

Cada técnica se escogió considerando los objetivos e información buscada. El objetivo principal de las entrevistas consistió en consultar a informantes clave en torno a la presencia de racismo en la sociedad uruguaya, a la aplicación de acciones afirmativas para disminuir las desigualdades, las correspondientes argumentaciones, y acerca de los mecanismos de equidad racial.

El análisis documental implicó una revisión de los tópicos antes mencionados en el contenido de la Ley N° 19.122, y de los argumentos esgrimidos por actores políticos en el transcurso de las discusiones que culminaron en su aprobación.

Los grupos de discusión indagaron las opiniones tópicas que los actores sociales emplean en su mundo cotidiano referidas al racismo, la afrodescendencia, las acciones afirmativas, las diferencias y desigualdades.

Se consideró pertinente, por un lado, el potencial informativo específico de cada técnica para el estudio del racismo y la aplicación de acciones afirmativas en Uruguay y, por el otro, la posibilidad de aportar a la temática desde la articulación de datos.

Es conveniente precisar que la indagación en los temas mencionados no obtuvo la escucha de otros posibles emergentes. Por el contrario, se procuró prestar atención a las cuestiones novedosas e imprevistas que pudieran surgir.

4.2.1 Técnicas utilizadas

4.2.1.1 Entrevistas

La entrevista cualitativa se puede entender como una conversación estimulada por un

entrevistador, mediante un bosquejo flexible y no estandarizado de planteamiento de preguntas dirigidas a un número considerable de sujetos, elegidos según un plan de investigación (Piergiorgio Corbetta: 2007).

Esta técnica permite ingresar a un territorio de la comunicación en el que la palabra es el principal vehículo de la experiencia personalizada, biográfica e intransferible, en la medida en que la temática propuesta es analizada por cierto número de individuos, a la vez parte y producto de la acción estudiada; pues el análisis que narra es parte de la historia narrada (Luis Eduardo Alonso: 2006).

Se realizaron veintitrés entrevistas: veinte semiestructuradas y tres abiertas. En todos los casos se seleccionaron informantes calificados. Las pautas se pueden consultar en el apéndice.

Las veinte entrevistas semiestructuradas se efectuaron a informantes calificados en el tema afrodescendencia y discriminación étnico-racial. Los entrevistados fueron 14 mujeres y 6 varones. No fueron elegidos en función de género, sino por competencia reconocida en el tópico. En su mayoría pertenecen a la sociedad civil organizada, y algunos han integrado mecanismos de equidad racial. Por razones de confidencialidad, al igual que en los grupos de discusión, se omite el nombre de los entrevistados.

Estas entrevistas se llevaron a cabo entre los años 2011 y 2012, en su mayoría en los lugares de trabajo de los entrevistados, con una duración promedio de una hora.

Los ejes temáticos fueron: racismo, políticas universales y focalizadas, acciones afirmativas y mecanismos de equidad racial. En función de esto se estimó que la entrevista semiestructurada sería la forma más ajustada a la información buscada.

Las tres entrevistas abiertas se efectuaron a especialistas en el tema género, en el campo de las ciencias sociales y de la salud. Las entrevistas se llevaron a cabo en los lugares de trabajo, con una duración de cuarenta minutos a una hora, en el año 2011. A los efectos de pensar, analizar y elaborar posibles acciones de reconocimiento, redistribución y representación étnico-racial, entendemos que la historia de lucha de las mujeres por la

equidad de género en Uruguay constituye una reseña a considerar.

Con el fin de identificar los tópicos sustanciales para el avance hacia la paridad de género, se propuso una consigna abierta, con el objetivo de re-construir las instancias claves en el proceso. En este sentido, los ejes fueron la legislación, la creación de institucionalidad estatal, la incorporación de mujeres en el ámbito público y en sus espacios de poder, acciones afirmativas estatales para su desarrollo, el problema de los recursos económicos y la inercia de los cambios culturales.

Para esta investigación la selección de la técnica permitió acceder a información altamente especializada.

4.2.1.2 Investigación documental

Un documento consiste en material informativo acerca de determinados fenómenos sociales y existe con independencia de la acción del investigador. En esta investigación, el análisis de documentos se orientó al carácter público de los mismos. “En la esfera pública de todas las sociedades se producen una infinidad de documentos que permanecen como huellas de esa cultura” (Corbetta 2007: 388). Se trata de documentos *institucionales*, destinados a la creación de una oficina pública reservada a asuntos étnicos, de un comité antidiscriminación, de leyes que combatan el racismo en sus diferentes expresiones, actos parlamentarios, discursos políticos.

De acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación, la selección de fuentes se orientó al estudio de “documentos de la política” (Corbetta 2007: 395) en el análisis de la Ley N° 19.122, Afrodescendientes, Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral, agosto 2013, y fundamentalmente las discusiones parlamentarias anteriores a la aprobación de esta ley: sesiones de la Cámara de Representantes, del Senado y su posterior discusión en la Asamblea General⁴.

Esta indagación permitió explorar a través del contenido de la ley, los avances en la

⁴ Información disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy>.

negociación entre el campo político, el colectivo afrodescendiente organizado y sus representantes en el Estado, y profundizar examinando las posturas de los representantes político-partidarios en las discusiones parlamentarias.

4.2.1.3 Grupo de discusión

Los grupos permiten interpretar las ideologías a través de los discursos (Jesús Ibáñez: 1978, Alfonso Ortí: s.f.). Ortí define los discursos como “Textos producidos por alguien en situación de comunicación interpersonal” (s.f.: 171). Estos contienen significaciones culturales expresadas mediante el lenguaje y un sentido subjetivo consciente o inconsciente dado por el propio actor, y refieren, por tanto, a cuestiones ideológicas.

El grupo de discusión es, fundamentalmente, un proyecto de conversación socializada en el que la producción de una situación de comunicación grupal sirve para la captación y análisis de los discursos ideológicos y de las representaciones simbólicas que se asocian a cualquier fenómeno social. Está diseñado con el objetivo de dar cuenta de la manera en que los sujetos y los grupos construyen y dan sentido a los acontecimientos y circunstancias en que viven; esto lo convierte en un dispositivo de investigación sociológica. Capta discursos sociales distintos y su articulación en el contexto en el que son producidos. Los sujetos en grupos hacen manifestaciones que de lo contrario serían desconocidas, y recrean tópicos sociales, dado que el comportamiento de los sujetos debe ser tal cual lo demuestran en sociedad. Los discursos señalan la existencia de significaciones culturales de la comunicación simbólica, estructurada por un sistema de signos intersubjetivo o lenguaje, y atravesada por el sentido subjetivo, consciente o no consciente del actor hablante (Alonso: 1998).

En la investigación social, la discusión de grupo trabaja desde el presupuesto de que los individuos se presentan a sí mismos y son representantes preconscientes de sus distintos grupos sociales de pertenencia, y/o de aquellos que toman como referencia. Por eso, “el grupo de discusión es, fundamentalmente, un dispositivo que se establece sobre la base de la identidad social y de sus representaciones; siendo estas representaciones sociales las formas de conocimiento colectivamente elaboradas y compartidas, con una orientación

práctica y permanentemente actualizable, y que determinan la forma común en la que los diferentes grupos humanos construyen e interpretan su realidad y la de otros colectivos” (Alonso1998: 97). Con esta caracterización, Alonso sitúa el análisis de grupo de discusión en el nivel precisamente social y socializado, distinguiéndolo del grupo de desempeño conductual o del psicoanalítico.

Funciona como un marco para la captación de las representaciones ideológicas, valores, formaciones imaginarias y afectivas, dominantes en un determinado estrato, clase social o sociedad global.

Para seleccionar a los participantes se aplicó el muestreo no probabilístico, subjetivo por decisión razonada. En este tipo de muestreo, las unidades se eligen “en función de sus características” (Corbetta 2007: 288). El tipo de muestreo descrito se combinó con el muestreo “bola de nieve”, fundamentalmente para la integración de los grupos. Este último consiste en “identificar a los sujetos que se incluirán en la muestra a partir de los propios entrevistados” (Corbetta 2007: 288).

La selección de la población que integró la muestra para formar los grupos se hizo según criterios que buscaron propiciar la heterogeneidad, en función de obtener representatividad. Para el adecuado funcionamiento de cada grupo, se buscó la homogeneidad que habilitara el diálogo.

El análisis no conforma una operación que comienza luego de producido el mismo. En el transcurso de la producción pueden surgir análisis por parte del preceptor –sujeto modificado en el proceso de producción del discurso– y también por los participantes.

La unidad de análisis puede ser la frase, según Ibáñez (1978), y la palabra, de acuerdo con Alonso (1998). Palabras, frases, párrafos y sus relaciones no tienen sentido si el análisis pierde referencia contextual histórico-social en cuanto a la realidad en la que está inmerso.

No existen reglas a priori que guíen el análisis del investigador: estas se van gestando en el transcurso del proceso de investigación, lo que hace que el investigador se encuentre frente a la resolución de dos problemas. El primero es cómo aparecen esas reglas y el segundo,

cómo las traslada desde lo subjetivo al conocimiento objetivo. En la selección de los datos, el camino es subjetivo: parte de la intuición del investigador; de aquí la importancia de la vigilancia epistemológica por parte de este (Alonso 1998).

Hay que relacionar lo manifiesto y lo latente entre unos discursos y otros y situarse en el lugar de los actores para interpretar sus significados: "... la interpretación adquiere sentido cuando reconstruye, con relevancia, el campo de fuerzas sociales que ha dado lugar a la investigación, y cuando su clave interpretativa es coherente con los propios objetivos concretos de la investigación" (Alonso 1998: 212).

En lugar de reducir al "sujeto que habla" a un "sujeto de la lengua", habría que referir el análisis sociológico del discurso a los procesos y conflictos sociales reales de la situación histórica (Ortí s.f.: 184). En el presupuesto de que somos portadores-hacedores de historia e historicidad, individual y colectiva, que el individuo es producido por la historia, ha construido su identidad a partir de sucesos personales que forman parte de su biografía, a partir de elementos comunes a su familia, medio, clase, historia singular y única que lo posiciona como ser sociohistórico y es actor de la historia en tanto portador de historicidad, capacidad de incidir sobre su propia historia, es sujeto en un movimiento dialéctico entre lo que es y lo que se vuelve. El individuo es producto de una historia de la cual busca volverse el sujeto (de Gaulejac: 2003).

La objetividad y la validez están adheridas al contexto y al discurso; la interpretación se valida a partir de su fidelidad con relación a los objetivos de los discursos y sus prácticas con la coherencia, consistencia y honestidad de la argumentación del investigador. Al tratarse de una interpretación de sentido, esta no es cualquiera, sino aquella que deriva de sus actores y sus circunstancias sociales y personales. La realidad es construida subjetivamente en un marco objetivo (Alonso 1998: 212).

Es importante destacar que lo hasta aquí expresado en torno al análisis en investigación vale para todas las técnicas utilizadas, con las salvedades que correspondan para el análisis documental.

Asimismo, en las entrevistas y los grupos de discusión se cumplió con el establecimiento del contrato comunicativo, brindando información adecuada sobre la investigación, respetando los tiempos, opiniones, confidencialidad y anonimato expresados y comprometidos con los participantes.

Se llevaron a cabo dos grupos de discusión, que funcionaron en la sala uno del quinto piso de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a finales del mes de octubre de 2013.

El primer grupo se integró con participantes comprendidos entre los 35 y 60 años y el segundo, entre los 18 y los 34 años. Ambos tuvieron una duración de noventa minutos.

Se buscó propiciar la heterogeneidad que permitiera el establecimiento del diálogo entre los participantes. La relación con ellos se estableció a través de un tercero que ofició de contacto. En el apéndice se presenta la pauta de funcionamiento de los grupos y la consigna.

La técnica “grupo de discusión” permitió captar productos típicamente sociales, mediante el análisis de los textos producidos por los grupos en relación al contexto en que fueron producidos. Se examinaron temas de interés para esta investigación, como el estado de la cuestión racial en el Uruguay actual, estado del debate y posturas respecto a la conveniencia de aplicar acciones afirmativas, cuáles serían, en qué circunstancias aplicarlas.

4.3 Síntesis

Este capítulo estuvo dedicado a presentar las hipótesis, técnicas y decisiones metodológicas anteriores, durante el transcurso y posteriores al trabajo de campo, así como al momento del análisis de la información. En el capítulo correspondiente a este último aspecto se retoman precisiones consideradas convenientes a cada técnica.

Capítulo V

Resultados de investigación y análisis

5.1 Voces clave

Se realizaron veinte entrevistas semiestructuradas a informantes calificados en el tema afrodescendencia y discriminación étnico-racial.

Los entrevistados fueron 14 mujeres y 6 varones. No fueron elegidos en función de género sino por competencia reconocida en el tópico. En su mayoría pertenecen a la sociedad civil organizada y algunos han integrado mecanismos de equidad racial.

Las entrevistas se llevaron a cabo entre los años 2011 y 2012, en su mayoría en los lugares de trabajo de los entrevistados, con una duración promedio de una hora.

Los ejes temáticos fueron: racismo, políticas universales y focalizadas, acciones afirmativas y mecanismos de equidad racial.

5.1.1 Opiniones sobre el racismo en el Uruguay

La totalidad de los entrevistados coinciden que en nuestro país existe el racismo y se presenta con renovadas formas “solapadas”; se caracteriza por ser un racismo estructurado es parte de la vida cotidiana y se expresa en comportamientos y en usos lingüísticos como dichos, frases hechas, chistes, sobrenombres y apelativos.

El racismo en nuestro país existe, es muy solapado, muy hipócrita porque muchas veces uno ve a gente que le voltea la espalda, le dice que sí y por detrás le dice no. Existe en ambos sentidos, de arriba a abajo y de ambos costados (Entrevista 9).

Todos los días se ven acciones racistas...lo que pasa es que es muy solapado, no es tan evidente como en otras sociedades donde uno sabe bien dónde está el enemigo, acá todo es más hipócrita, acá no se sabe, como en Estados Unidos que uno no se podía sentar al lado de una persona blanca... (Entrevista 9).

Y la pregunta es como muy obvia y la respuesta es como muy obvia. Yo creo que la gran ventaja es que el Uruguay se está reconociendo racista, que la estructura estatal se está reconociendo que tiene

un debe. Entonces, a partir de ahí podemos andar hacia la generación de cambios, elemento que cada ser humano y muchos seres humanos lo dimensionan como una necesidad de una sociedad más justa, más inclusiva, digo, los que peleamos básicamente por eso y cada uno desde lugares distintos. A mí me toca pelear desde mi ser mujer negra, a otros les toca pelear desde la trincherita de la discapacidad, o desde las mujeres. Hay distintas puntas y sí existe (Entrevista 6).

Existe racismo y se manifiesta de manera inconsciente en el uso del vocabulario. Y eso, por ejemplo, ahora quedó más en evidencia con el episodio del jugador, de Suárez, donde para muchos uruguayos el incorporar apelativos, no solo vinculados con cuestiones étnico-raciales sino vinculados con cuestiones físicas, con cuestiones de género, digamos, no lo asumen como algo denigratorio o acusatorio y sin embargo está, es eso, es un elemento más de la discriminación (Entrevista 2).

El racismo continúa evidentemente, el racismo es estructural. Si ha existido una apertura a nivel político, una concientización, podemos decir, de los parlamentarios y que se ve reflejada con esta nueva administración, al tener espacios de equidad dentro del gobierno, pero consideramos que no son suficientes (Entrevista 1).

(...) claramente nosotros vivimos en una sociedad racista y con un racismo solapado, con un racismo naturalizado, ¿no? Frente al lenguaje anti discriminatorio muy pocas veces se es penalizado en lo cotidiano. Entonces se naturaliza el que “negro acá y negro de allá”, y que en definitiva yo no estoy con esto queriendo decir que Suárez sea racista. Yo creo que Suárez es producto de una sociedad que es racista y que naturaliza ese tipo de expresiones del racismo, y bueno, y tengo millones de motivos como para seguirte diciendo que sí, que existe el racismo en el Uruguay (Entrevista 5).

Y en este país de repente la imagen de un profesional universitario negro o de un político negro no son imágenes corrientes y entonces eso es lo que tal vez llama la atención y contribuye a asociar con, digamos, a esa, digamos, a ese chiste, que no es un chiste, de la persona vestida de blanco, ¿no?, si es blanca o negra, va a ser el heladero o va a ser el médico. Y esos estereotipos realmente existen, pero también existe un problema social más profundo y un conjunto de desigualdades que hace que esas desigualdades se vayan como, digamos, multiplicando en la medida en que estamos pensando en niveles educativos más altos o en niveles de trabajo, o sea, de escalafón laboral más alto (Entrevista 2).

5.1.2 ¿Qué es el racismo?

Este racismo “solapado”, “hipócrita”, “naturalizado”, que los entrevistados bien saben diferenciar del que se puede manifestar en cada región o en cualquier parte del mundo, se construye desde la diferencia y la desigualdad, basado y sostenido en las teorías de la existencia de una raza dominante superior que se fundamenta en la diferencia, en la carencia, o sea en la inferioridad de “los otros”. Parafraseando a Darcy Ribeiro (1975), esa clase de prejuicio “solapado”, “hipócrita” y “naturalizado” al que se refieren los entrevistados sería “de marca” y no “de origen” porque se aplica a los rasgos de la persona en proporción a sus atributos racialmente diferenciadores, aspirando a blanquear y homogeneizar a toda la población. Muy similar al que se denuncia en Brasil (Barbosa: 2003, dos Santos: 2003, Segato: 2006).

Ese tipo de desigualdad es la simbólica y cultural a la que Badaró y Grimson (2010), parafraseando a Reygadas, evocan como generadora o perpetuadora de las desigualdades económico-sociales, porque son manifestaciones que encierran legitimaciones de orden social, cultural y simbólico otorgadas por largos períodos de sustentación de esas prácticas mantenidas en el consenso social como parte del sentido común hegemonizado por una visión eurocéntrica (Badaró, Grimson: 2010). En esta lucha de relaciones de poder culturalmente mediada, los afrodescendientes no contaron con herramientas que les permitieran apropiarse de porciones de bienestar, prestigio y poder de tal magnitud que pudieran ocupar posiciones de poder, que les permitieran el acceso a bienes materiales y la capacidad de legitimar y lograr el reconocimiento cultural y simbólico que pudiera funcionar en contra de la formación y mantenimiento de los estereotipos y prejuicios aludidos.

Esa faceta simbólica y cultural de la desigualdad genera problemas de reconocimiento ocasionando, como demuestran los testimonios, daños en el individuo y en el grupo en la medida en que la imagen degradante que se proyecta desde afuera se convierte en una forma de autorreconocimiento (Taylor: 1993) y acarrea problemas de autorrealización en virtud de que todos los individuos para estar en condiciones de autorrealizarse deben saberse reconocidos en sus capacidades y cualidades particulares (Honneth: 1997).

Para enfrentar estas situaciones la política del reconocimiento (Taylor: 1993, Fraser: 2001) y la redistribución (Fraser: 2001) se convierten en instrumentos que el Estado como espacios de disputas (Grimson: 2001) puede mediar.

Los testimonios brindados dan claras definiciones de racismo. He aquí algunas de ellas:

Para mí el racismo sustenta una teoría de unos superiores a otros, solo por el color de su piel o... porque razas genéticas no hay, entonces, bueno, hablamos del racismo del punto de vista social y político para poder hablar, hablamos de razas para poder hablar de racismo (Entrevista 14).

Bueno...el racismo se manifiesta en todos lados, en la cotidiana en las instituciones, lo que pasa que este llamado racismo sutil a los ojos de todos y de todas no aparezca tan claramente...sobre todo siendo un racismo estructural desde el punto de vista social, para nosotros no es nada escuchar un lenguaje sexista y racista; en general a la gente no le provoca [nada] porque es lo cotidiano y lo mismo pasa con las manifestaciones de racismo (Entrevista 3).

Bueno, el racismo como base ideológica fundamentalmente, como conceptualidad que establece la supremacía de un grupo humano sobre otro por razones étnico-raciales, indudablemente que tiene

componentes interesantes en términos de lo que algunos expertos llaman la "persistencia y mutación del racismo". Se expresa en diferentes coyunturas históricas, en diferentes espacios geográficos, muy vinculados a condiciones económicas y sociales, de diferente manera y en la medida que la sociedad avanza hacia nuevos, en nuevos aspectos, en nuevas situaciones, y también comienza a expresarse de manera diferencial (Entrevista 18).

Porque para hablar de racismo tenemos que remontarnos a la historia, a la esclavitud, a la trata de negros,... Ahí empieza la cosa y todo es muy complejo, es una reinyección de algo que es muy difícil y complejo de comprender (Entrevista 9).

También tienen claro que en cada contexto histórico, político y cultural va produciéndose y reproduciéndose esta concepción sostenida por los intereses del poder hegemónico y las clases dominantes, así como en la ignorancia de nosotros como población, que la vamos incorporando en el imaginario y la reproducimos en nuestro proceso de enculturación desde el núcleo familiar, barrial y desde nuestra socialización en las instituciones educativas, con la discriminación racial de los niños, niñas y adolescentes que allí concurren y la falta de respuestas por parte de los adultos referentes y educadores frente a estas situaciones, que ubican como un conflicto más entre niños.

Sabemos y conocemos situaciones de discriminación en la escuela, porque nuestros niños vienen y te cuentan: "Me dijo negro". "Bueno, ¿y qué dijo la maestra?" "No, y la maestra dijo que no nos peleáramos". La maestra la mayoría de las veces no tiene respuesta a ese tipo de situaciones; entonces, ese es un problema para mi gusto, institucional, porque debería estar incorporado en la formación del servicio docente" (Entrevista 5).

La invisibilización del afrodescendiente en la construcción de nuestra historia surge en los testimonios como una forma más de discriminación racial y un hecho a reparar de forma urgente. Es llamativo ese doble proceso de invisibilización de la presencia y legado de los afrodescendientes, su negación, como se vio con las denuncias realizadas por OMA a la cancillería uruguaya por un lado, y por otro, la visibilización del afro en su diferencia fenotípica, como diría Fanon: el negro se convierte en su color de piel cuando es construido desde la mirada estigmatizante de la otredad blanca dominadora. Mirada mantenida por los Estados emancipados en función, en parte, de la permanencia de la colonialidad del poder (Quijano: 2000).

He integrado una comisión de revisión de los manuales de primaria, de primero a sexto. El objetivo de la comisión no tenía que ver con el tema específico de racismo, tenía que ver con cómo se presentaban las distintas disciplinas en esos manuales, pero en el caso nuestro, además de trabajar específicamente sobre los programas en general, examinamos particularmente la presencia de, digamos, las raíces africanas de la identidad uruguaya, de la historia de la población afrodescendiente del Uruguay en los manuales y también en los programas de enseñanza. Y ahí encontramos que aun sin quererlo los autores, se mantenía la idea de los negros que llegaron como

esclavos y ahí se acababa la historia. Entonces, efectivamente había como un ocultamiento de una participación que pudiera de repente tener importancia en la formación de los niños, de ver, bueno, que estos compañeros de clase, ¿no?, también tenían una historia atrás. Es decir, no hay nada de África, entonces esta gente que viene no se sabe de dónde viene, cuando contrasta con los programas que sí hay todo un énfasis en las poblaciones amerindias. Entonces, allí hay todo un desarrollo de cómo es, de los amerindios, bien. Pero la población que viene de África viene de un continente que no se sabe ni qué es ni qué hay adentro, como si fuera una caja homogénea y llegaron y después desaparecen de la configuración, de, digamos, de los textos y de los programas... (Entrevista: 2).

(...) existe un racismo institucional, que de alguna manera sigue insensibilizando en muchas formas la condición de ser afrodescendiente, (...) en el sistema educativo, el hecho de que no haya curricularmente contenidos afro de calidad que reflejen lo que ha sido el proceso histórico de los afrouruguayos en su propio país me parece que es una forma viviente de racismo institucional, y todo lo que implica (Entrevista 5).

5.1.3 Ejemplos y experiencias de racismo

Surgen de los testimonios el desinterés de nuestra sociedad en los estudios ancestrales de la comunidad afrodescendiente en cuanto a la etnomedicina, valores familiares, tradiciones artísticas y folclóricas, tomando casi como único aporte a nuestra cultura nacional el candombe y el tamboril. Esta concepción de “no cultura”, o sea, de no aportar a la multiculturalidad uruguaya es sentida al día de hoy; como sociedad cerramos los ojos a los aportes artísticos (literatura, poesía, música, artes plásticas) que ya no se remontan al pasado histórico de una de las comunidades más antiguas de nuestro país, sino que siguen siendo invisibles en nuestro ahora.

Asimismo, al encontrarse el afrodescendiente en una situación de vulnerabilidad socioeconómica no tiene, como otros colectivos que también sufren de discriminación racial, un poder económico que los haga salir adelante y poder colocarse dentro del sistema hegemónico. Se produce de esta manera una reproducción de la exclusión del colectivo afrodescendiente frente a otros. La falta de redes sociales o, al decir de Pierre Bourdieu, de un fuerte capital social hace a este colectivo más vulnerable que otros que también padecen la discriminación racial.

De igual modo, la incapacidad de reconocernos como racistas o el tener “naturalizado” el racismo hace que se produzcan a diario situaciones que por lejos dejan de ser “sutiles.”

A mi hijo lo paran en rambla en un auto que es relativamente nuevo y le piden droga, siempre, no una vez. Y la policía lo ha perseguido y parado más de una vez pidiéndole documentos pensando

que el auto era robado, o sea, que el estereotipo está: ese no es el lugar del negro (Entrevista 3).

A nosotros en un momento, cuando estábamos haciendo el lanzamiento de un seminario de cultura afro, bueno, un canal, uno de los principales canales nos planteó que solamente podían ir a cubrir la nota si había tambores. Dijimos: “No, mirá es un seminario, tambores van a estar en la clausura, el segundo día a tal hora”. “No, es que si ustedes quieren que vayamos, por lo menos, ¿no nos podrían armar una cuerda?, porque eso un poco levanta”; desde un nivel de falta de respeto también, bien importante (Entrevista 5).

(...) y bueno, siempre que hablamos de esos temas en relación a la salud, muchas te plantean claramente que no van al médico porque sienten que el médico siente asco de tocarlas. Entonces, ese tipo de cosas que nadie dice o que, o sea, que de repente se comentan en un encuentro, o en un taller donde son todas mujeres negras donde se genera determinada empatía, es grave. Es grave que una mujer te diga a esta altura de la vida que no va al médico porque siente que el médico siente cierta resistencia a atenderla, o le habla de mala manera (Entrevista 5).

(...) yo estudié medicina y nunca tuve problemas durante toda la carrera. Es más: mis docentes siempre me incentivaron para que estudiara y siempre fui apoyado por mis compañeros, porque lo hice con mucho esfuerzo y trabajando y era muy aplicado. La cosa [es] que en el Instituto de Higiene nos fuimos por el 60 a Salto en tren por la campaña de Quiste Hidático con la cátedra de higiene y nos encontramos todos en el tren para ir con las identificaciones. Teníamos asignados dos vagones para el equipo de medicina que iba a trabajar, y bueno, allá íbamos subiendo y ubicándonos presentándole el boleto al guardia del tren... Cuando llegó mi turno el guardia me mandaba para otro vagón, obviamente no podía creer que iba con el equipo médico. Ahí tuvo que intervenir el catedrático y explicarle... y bueno, era el único negro... Llegué a destino. Estando allá íbamos a un barcito donde todos nos juntábamos y yo a veces me separaba con uno o dos colegas y nos dábamos cuenta que todo lo que pedíamos no tenían, o tardaban horas sin pasar por nuestra mesa. Servían a todos y nosotros quedábamos para el final, yo siempre le terminaba diciendo: “Bueno, ¿qué es lo que tenés?” o “tráenos lo que tengas” (Entrevista 9).

Estos testimonios dan cuenta de variadas situaciones en que el afrodescendiente ya está construido por el otro como aquel que no puede ocupar determinados espacios, tener determinado poder adquisitivo, no puede ser tocado, no puede hablar de temas importantes. Por eso, gran parte de las entrevistas coinciden en que la primera reparación es quitar el estigma.

5.1.4 El racismo en el debate

Los entrevistados coinciden en que es a partir del gobierno del doctor Tabaré Vázquez cuando el Estado comienza a poner énfasis en esta problemática, aunque su colectividad ya viene organizándose con anterioridad.

Lo definen como un proceso que empieza a darse en el año 2000 con la Conferencia Mundial contra el Racismo, lográndose que se creen oficinas o los mecanismos de equidad racial. El gobierno de izquierda ha tenido una apertura a nivel político que se ve reflejada

en diversos espacios de la administración; pero esto aún no es suficiente, sino el comienzo para que queden instaurados e instalados estos espacios de inclusión y equidad. En este punto es necesario recordar la organización defensivo-ofensiva (Touraine: 1997) del movimiento afrodescendiente de fines de los ochenta, su visualización internacional a partir de las campañas y denuncias realizadas por la Organizaciones Mundo Afro (Ferreira: 2003), los vínculos internacionales con sus pares y los foros y conferencias hasta llegar a la histórica Conferencia de Durban en el año 2001.

En Uruguay, la práctica del candombe se constituyó en punto de disputa cultural, identitaria, de reconocimiento y de visibilización de la situación de desigualdad que el colectivo afrouruguayo y la mayoría de sus integrantes ha experimentado en la vivencia de discriminación racial institucional, en las prácticas de la vida cotidiana y en las limitaciones a sus posibilidades de ascenso social y desarrollo humano; en la medida en que la posmodernidad rescata lo tradicional y la hipermodernidad lo mixtura con cualidades de la modernidad (Gilles Lipovetsky: 2006) algunas tradiciones son revisitadas (García Canclini: 1996).

También desde las organizaciones supranacionales cobraron importancia las desigualdades y desde el derecho internacional se instó a que los Estados prestaran atención a las discriminaciones. En su Observación General N° 20, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas hizo constar que el crecimiento económico no llevó a un desarrollo sostenible, y que la desigualdad perdura tanto en personas como en grupos, que continúan padeciendo sus consecuencias socioeconómicas ya sea de origen histórico, como bajo nuevas formas contemporáneas de aquella. La discriminación obstaculiza el ejercicio de esos derechos. En el entendido de que la no discriminación y la igualdad están contenidos en la normativa internacional sobre derechos humanos y son primordiales para el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, según figura en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados partes deben garantizar su pleno ejercicio sin discriminaciones por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición social” (Consejo Económico y Social 2009: 1).

Con el fin de garantizar y efectivizar el cumplimiento de la no discriminación, los Estados deben erradicar a la vez la discriminación formal y la sustantiva. A través de la primera, testifican que su Constitución, leyes y políticas cumplen con no discriminar, de acuerdo los motivos prohibidos tanto en el Pacto como en otros tratados, o lo establecido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Para prevenir el segundo tipo de discriminación, la discriminación sustantiva o de facto, los Estados partes deben atender a grupos o individuos “que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares” (Consejo Económico y Social 2009: 4).

Además, el Consejo Económico y Social exhorta a los Estados a la adopción inmediata de medidas tendientes a prevenir, reducir y eliminar cualquier condición y actitud generadora de alguna forma de discriminación, sea esta directa o indirecta. La directa refiere a aquellos casos en que los individuos, por alguna razón concerniente a cualquiera de los motivos prohibidos de discriminación, reciben trato menos favorable que otros en similar situación. La indirecta alude a leyes, políticas o prácticas que, detrás de una aparente neutralidad, activan mecanismos de discriminación.

Es importante destacar que en el punto II, denominado “Alcance de las obligaciones del Estado”, la Observación N° 20 alude a casos de discriminación sistémica “fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada”, y a la discriminación en la esfera privada “familia, lugar de trabajo y otros sectores de la sociedad” (5). La Observación es clara en cuanto a que el Estado debe sancionar a través de medidas y leyes, para que no se apliquen los motivos prohibidos de discriminación tampoco en esta esfera.

La CERD define como ‘discriminación sistémica’ a la discriminación contra algunos grupos fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de una sociedad, que implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta puede consistir en prácticas, políticas, normas legales o actitudes culturales manifestadas en sectores públicos o privados, generando desventajas sustanciales para algunos grupos y privilegios para otros. Asimismo, entiende que en la práctica los “motivos” de discriminación se amplían

con la noción de ‘interrelación’, al coincidir varios motivos para hacerla. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, presentan idéntica noción de discriminación.

El Consejo Económico y Social denomina a esta coincidencia de varios motivos prohibidos, “discriminación múltiple”.

5.1.5 Políticas focalizadas y acciones afirmativas

Los entrevistados entienden que las políticas focalizadas no son opuestas a las universales, sino un complemento de estas últimas, en la medida en que logran alcanzar a sectores de la población para los cuales la política universal no es suficiente para superar inequidades y desigualdades de muy larga duración.

Habría distintas formas de producción de inequidades y desigualdades que, aunque generalmente se encuentren relacionadas entre sí y sus consecuencias recaigan sumadas en aquellos sujetos que las sobrellevan, frecuentemente requieren medidas específicas. Estas pueden ser de orden socio-económico, cultural, psicológico, ecológico, etc. Se entiende que si bien cada medida podrá repercutir en las demás, cada una tiene su especificidad y requiere medidas concretas.

En ese aspecto es muy especial el tema del reconocimiento. Este sería un punto de primer orden. Un reconocimiento que implique legalidad y que supere las voluntades políticas de cada momento a fin de convertirse en una política de estado que tome en consideración que la identidad nacional es producto de múltiples etnias y culturas y quede establecido en la Constitución. Debe tratarse de un reconocimiento especial para los aportes y situación de cada una de las colectividades étnico-culturales, como es el caso de la colectividad afrodescendiente. Recordando lo que plantea el documento de (CEPAL: 2000), cuando se niega el valor de la identidad de cualquier grupo étnico o cultural, se dificulta su constitución como actor social pleno, reconocido por el conjunto. Además, la discriminación étnica implica también la obstaculización del acceso a recursos materiales,

así como a información y conocimientos que resultan básicos para el logro de niveles mínimos de bienestar material.

Según los entrevistados, para la población afrodescendiente sería necesario avanzar en el reconocimiento de su contribución a la identidad cultural nacional y muy especialmente de las consecuencias negativas varias que la esclavitud ha dejado para los integrantes de esta colectividad. Debe establecerse la responsabilidad que cupo al Estado en cada momento, ya sea por usufructo de las riquezas provenientes del comercio de esclavos, por omisión, invisibilización, permisividad o fomento del racismo por alguno de sus integrantes. Se debería mencionar especialmente el aporte que las personas esclavizadas habrían hecho a la economía nacional durante la vigencia legal o de hecho, de la trata esclavista.

Este reconocimiento formaría parte de las reparaciones que establece la normativa internacional al respecto. Permitiría asimismo elevar la autoestima de las personas afrodescendientes, contribuiría a abrir espacios de debate sobre el racismo y en él revisar las creencias, actitudes y lo aprendido sobre este colectivo social.

Si el Estado reconoce la participación en la trata esclavista, como fue lo que dice Naciones Unidas, un delito de lesa humanidad, pero de la parte directa, donde el estado usufructuó la ganancia muy importante. Yo siempre los jodo un poco cuando les digo que el estado uruguayo tuvo básicamente tres formas de generar su primera economía, el estado uruguayo no, la colonia, pero no importa, y eran casi los mismos, que era la trata esclavista... (Entrevista 13).
(...) hay un problema de reconocimiento sustancial de la cosa, esto que pasa es por el reconocimiento político (Entrevista 13).

Para los entrevistados, una forma de focalizar puede ser a través de la aplicación de políticas de acción afirmativa.

Creo que son imprescindibles dado el relegamiento histórico que hace imposible igualar sin diferenciar (Entrevista 10).

Se puede compendiar el concepto de acción afirmativa de los entrevistados a través de las siguientes palabras:

Una política afirmativa es una focalización de una política de Estado hacia un segmento o grupo de la sociedad que es más desfavorecido que el resto y es fundamental en la política afirmativa no darle a todos lo mismo, sino focalizar en el que necesita más y ahí levantarlo. Te lo voy a decir en una forma brutal cómo se hizo en Brasil: el primer proyecto fue sacar a la gente de la indigencia para convertirlos en pobres, porque el indigente no tiene proyecto, vive el día a día. El pobre tiene

proyectos, entonces, una política afirmativa es focalizar en ese sector y ahí generar las condiciones de ese sector desfavorecido por racismo, discriminación que tiene su correlato económico, [para que] sea capaz de formular proyectos inclusivos en la sociedad, porque una sociedad no es inclusiva si cada uno de nosotros no nos sentimos incluidos en ella. Porque la inclusión tiene dos partes: una puerta que se abre pero un par de pies que estén dispuestos a entrar; entonces ¿de qué te sirve (entonces) abrir la puerta si el que está del otro lado no se anima a entrar? La política de acción afirmativa supone las dos cosas: hacer que el que tiene derecho a entrar se sienta en condiciones y quiera hacerlo, y [que] el espacio social de recepción no lo señale... (Entrevista 4).

5.1.6 Acerca de la fundamentación de dichas políticas

Creo que son necesarios [cambios] en los ámbitos de desarrollo y en las aéreas sensibles de la diversidad cultural (creencias, costumbres, tradiciones, danzas, culinaria, lenguas, vestimentas, etc.) que son base del crecimiento libre y democrático de las poblaciones del mundo, como forma de combate real a la exclusión y búsqueda y realización de la integración humana. Si a una etnia se la quiere incluida, debe garantizarse institucionalmente desde los gobiernos su libertad y autenticidad y el respeto a sus tradiciones culturales (Entrevista 10).

[Las políticas focalizadas] son respuestas, son como trajes a medida; frente a cuestiones diversas, respuestas diversas. Atienden la particularidad que profundiza una inequidad y por lo tanto comprenden y suponen respuestas diferenciadas. La respuesta homogénea que no reconoce las particularidades o diversidades o condiciones de vida de las personas puede pecar de que no atiendan las necesidades o potencialidades de las personas (Entrevista 7).

Amén de ser sumamente resistida, por una cuestión también de determinada periodicidad el ejercicio que se pedía, una de las cosas que veíamos es que, por ejemplo, en el 2001 o en el 2002, Mercader, que era el Ministro de Educación y Cultura, asigna el diez por ciento de las becas de CECAP, que es el Centro de Capacitación de Profesionales, para afrodescendientes. Pues bien, cuando fuimos, una institución que trabajamos y sobre todo para ver cómo se iba a trabajar el tema y en qué forma podíamos colaborar, bueno, se nos planteaba, primero, que bueno, que en realidad a ellos les había llegado la orden de arriba pero que ellos en realidad anotaban a todo el mundo y que en realidad, si no era hacer racismo al revés. Y si no, yo decía: “Y siempre tenés un por qué o un cómo o una interpretación desde qué lugar se tienen que hacer las diferentes acciones”. Yo por ejemplo dije: “No, pero a ver, si había un decreto ministerial de que había que ocupar un diez por ciento de los cupos, eso no podía ser que recayera en la voluntad de la directora del lugar; llegado el momento era la directora que resolvía si eso se avalaba o no. Entonces, la directora de acuerdo a su sensibilidad x, o sea, x persona, no estoy hablando de nadie en particular, avalaba o no avalaba. De hecho lo avaló, pero (...) no le pudimos poner el tema. Entonces, el tema de la voluntad política es muy importante, pero sobre todo que se entienda, ¿no?, yo creo que el tema de políticas específicas o de las acciones afirmativas sigue siendo todavía muy resistido (Entrevista 5).

Algunas son de reparación, otras no, otras son de reconocimiento o de reparación. Bueno, como dijo Mujica en Bahía, las consecuencias del racismo son impagables; lo que pasa que las políticas de reparación permiten trabajar desde un lugar que tiene que ver con la reconstrucción de una serie de paradigmas, que para este colectivo son muy negativos... Nuestro colectivo vivía en barrio Reus al Sur y es desalojado en la época de la dictadura, y no fue porque las casas se estaban viniendo abajo sino que no era un barrio para albergar a gente negra y pobre, porque era un barrio que estaba muy cerca del centro y ya [se] estaba pensado hacer construcciones para personas de capas medias para arriba. Bueno, yo creo que ahí está clarísimo, en el tema de la vivienda, además nunca, nunca este colectivo tuvo como otros colectivos –por ejemplo, los que vinieron de Europa– créditos blandos, viviendas baratas, nada... Yo creo que corresponde hacer o ver qué tipo de acciones o políticas le corresponderían a nuestro colectivo. Independientemente, creo que es muy importante generar acciones de reconocimiento que permitan realmente que uno pueda trabajar los temas de identidad (Entrevista 3).

5.1.7 Acciones afirmativas implementadas

En lo que refiere a acciones afirmativas implementadas, los entrevistados resaltan las realizadas en materia de vivienda y educación. En vivienda se menciona la cooperativa UFAMA al sur y en diciembre se firmó un nuevo convenio con MTVOMA.

En educación, señalan las becas Quijano. Estas posibilitaron la realización de estudios de posgrado y las becas de apoyo a estudiantes de enseñanza secundaria que de 25 en 2011 se extendieron a 180 para 2012. También se señala que se están planteando líneas de trabajo con CODICEN para incluir el tema afrodescendiente en los programas de enseñanza.

Se indica la existencia de una resolución del período anterior, en el Ministerio de Desarrollo Social, acerca de programas que incluyan “cupos y acciones” que contemplen la “excepcionalidad racial para los afrodescendientes”.

Bueno, experiencias han sido pocas pero tenemos la de las becas de estudiantes del MEC junto con la Unidad Temática de Afrodescendientes, que fue para estudiantes de secundaria, 25 becas con acompañamiento que finalizaron muy bien [y] que se van a ampliar para 180 estudiantes. Después de las primerísimas que hubo, que son las viviendas en Palermo que eran para mujeres jefas de familia con hijos a su cargo y que ya llenaron sus viviendas hace dos años. Y ahora se están haciendo complejos para mujeres afrodescendientes jefas de familia y funcionan muy bien. Y al principio se generó toda una movida en contra, con un montón de cosas que se decían, como que iba a aumentar la delincuencia, que iban a tener que cercar. Bueno, había todo un estereotipo como “veo un negro y lo primero que me da es miedo” (Entrevista 3).

Hace muchos años que comenzó con la instalación de la cooperativa UFAMA al sur, que también en su simbología no era solamente una respuesta habitacional –que era muy importante–, sino que era una reparación a los desplazados en el periodo dictatorial. Ahora se vuelve a trabajar en esa línea desde el Ministerio de Vivienda. Obviamente que la ley va a estar muy vinculada al Ministerio de Trabajo. En el MIDES hay una resolución del período pasado de colocar más programas. Cupos y acciones que van a ser mucho más expresas en este período porque también [está] el hecho [de] que exista una voluntad establecida tanto del presidente como del ministro, en la importancia de colocar y hacer visible; inclusive el ministro se ha planteado y se ha comprometido a que haya una excepcionalidad racial para los afrodescendientes. Lo planteó el 25 de julio y lo viene planteando en sus últimos discursos. O sea, que la institucionalidad va a salir en este periodo, por lo menos ese es el compromiso que nuestro ministro viene estableciendo. Por lo tanto, bueno, hay avances, en términos institucionales, hay avances (Entrevista 18).

Las becas Quijano tienen una cláusula para población afrodescendiente y creo que también Unidad Temática firmó otros cupos de becas para población en enseñanza media. Y entonces, bueno, estamos con trabajos hacia CODICEN, también con diseños de programas. Estamos con un trabajo hacia la Universidad que también se está planteando. Creo que en términos de, bueno, eso yo lo miro mucho desde nuestra responsabilidad desde el estado (Entrevista 18).

Cabe resaltar lo que apuntamos más arriba en lo que tiene que ver con la

‘interseccionalidad’ que pueden presentar algunas acciones afirmativas. Es el caso de las acciones efectuadas con relación a la vivienda. Estas tienen efectos no solo en las condiciones socio-económicas de los beneficiarios sino también repercusiones de orden simbólico y cultural para el colectivo afro. Por lo mismo estarían dotadas de un sentido de reconocimiento y reparación, y quizá con una adecuada difusión podrían constituir un mensaje hacia la población no afro.

En el año 2013 la Asamblea General aprobó la Ley N° 19.122, Acciones Afirmativas hacia la población afrodescendiente. El proyecto de ley fue presentado por el diputado Felipe Carballo, perteneciente al Movimiento de Participación Popular-Frente Amplio.

Representantes de la sociedad civil en la estructura del estado me parece que no es un mecanismo conveniente. En cambio, como tiene la Intendencia o como tiene el MIDES, una secretaria con una persona que es nombrada, o eventualmente en el futuro, si se considera un tema importante como hay ministerios de equidad racial, cargos, que pasen, ya no a ser de confianza política sino de carrera y que, me parece más ese camino que el camino de tener representantes de la sociedad civil contratados para cumplir esa función. Eso me parece que puede haber sido un momento, un paso, un paso para abrir espacios, pero que sociedad civil y estado cumplen cada uno su función. No porque, de alguna manera, los procedimientos, los nexos de las concepciones chocan en el hacer cotidiano. Entonces, de alguna manera, tal vez es importante que haya oficinas, secretarías, espacios, muy vinculados a la estructura, que se vaya permeando con esa perspectiva y que haya un lugar específico para desarrollar programas, y otra cosa es el papel de la sociedad civil organizada, que tiene siempre ese papel de conciencia crítica (Entrevista 12).

5.1.8 Propuestas de acción afirmativa

Las propuestas priorizan los ejes educación y trabajo-empleo, principalmente en jóvenes en situación de vulnerabilidad.

El tema educativo se abre en varias dimensiones que podrían comprender educación formal o no formal. Educar para el ingreso al mercado laboral, incentivar la permanencia en las instituciones de enseñanza, propiciar una educación para convivir con las diferencias. El último punto se extendería a la población no afro.

Focalizar el tema en la deserción escolar de los afrodescendientes.

(...) Si esta comunidad no logra en los próximos cinco años revertir el tema de participación en el sistema educativo, va a volver a los estratos que estaba antes (Entrevista 13).

Se sugiere problematizar y discutir el tema del racismo: cómo se expresa en Uruguay, cuáles son sus características e incluirlo en el sistema educativo. Del mismo modo, incluir estudios sobre el continente africano, la ruta del esclavo y la afrodescendencia. Concientizar a los niños en relación al tratamiento de temas sobre la diferencia, el valor de los aportes de los diferentes grupos etno-culturales.

A nivel de la cultura, yo fui a ver a mi ahijada, que es blanca, a una escuela pública, la fiesta de fin de año, que había tambor, que había..., pero..., y eso que no solamente pasa por el folclore, que lo miren como folclore al candombe, sino que va más allá. Acá va un tema de integración, de inclusión, de concientización hacia los niños, porque los niños son el futuro del país. No te olvides que los padres... no sé cómo cambiar la mentalidad de los padres, porque [a] una maestra perfectamente se le puede capacitar sobre racismo, ella puede educar, pero son 45 minutos que tiene la maestra, o un día de clase (Entrevista 15).

Hay antecedentes de funcionamiento de una comisión en el Ministerio de Trabajo con integrantes del MIDES, MEC y MT que, siendo iniciativa del Ministerio de Trabajo, finalmente no funcionó.

Es necesario incentivar a las empresas para que tomen jóvenes afro. Crear porcentaje de cupos de empleo para jóvenes afro.

[Hay que] capacitar a los jóvenes especialmente a los más vulnerables (los que están en centros de reclusión, los drogadictos (...)) Las jóvenes madres en cárcel. Microemprendimientos. Capacitar a través de la Junta Nacional de Empleo (Entrevista 15).

Debemos crear de un área especial dentro del Estado destinada específicamente para pensar e implementar políticas focalizadas para poblaciones vulnerables por su ascendencia racial como es el caso del colectivo afrodescendiente.

Yo sugeriría, bueno, un uno, un punto focal es la educación. Sugeriría varias acciones en la educación: primero, capacitación para la gente, docentes y para poder de alguna manera sensibilizarlos en esa temática. Que fijate, en la escuela la base social que se tiene, la mayoría de los jóvenes de nuestra comunidad terminan la escuela y con suerte terminan un segundo y un tercer año de liceo. Entonces yo creo que es fundamental que en la escuela se asiente esa proyección, de alguna manera esa reversión, digamos, en la perspectiva que se tiene del afrouruguayo, ¿no?, una mirada servilista, desde una mirada subordinada, que no, no exaltando otras cosas, otras referencias positivas, ¿no?, más allá del candombe, más allá del deporte, otros aportes sumamente importantes de resaltar. Esa sería otra de las acciones que para mí son de urgencia. Otra de las acciones tiene que estar claramente en el sistema de salud. No puede ser que haya determinadas propensiones, afecciones crónicas que no sean tratadas en su justa medida porque no se tiene conocimiento, porque no se tiene recursos. Es grave que la gente esté en un estado de riesgo de salud, riesgo de vida y que sea una cuestión de que nos parezca que es vano, ¿no? Me parece que eso es fundamental también.

Otro de los lugares donde atacaría directamente o por lo menos plantearía, en esas cosas que se..., ni qué hablar en los medios de comunicación, cómo se considera ese estereotipo que se tiene de los afroamericanos (Entrevista 5).

En realidad, generaría acciones en un montón de vertientes, de aristas, desde el punto de vista de género, desde el punto de vista de la (...) o sea, transversalizaría un montón de políticas generales, como por ejemplo, en el caso del MIDES, con una perspectiva afro, sin duda (Entrevista 5).

Me parece que como en violencia o como en género, está el organismo coordinador de las políticas sociales que después hace acuerdos. En esto debería transitarse por el mismo camino: una fuerte transversalización de las políticas públicas, un fuerte monitoreo, un análisis de datos que te permita ir definiendo si son necesarias acciones focalizadas y qué tipo de acción afirmativa es necesario hacer (Entrevista 12).

5.1.9 Continuidad y temporalidad de las acciones

No alcanza con respuestas ventanas emergentes, o sea, una acción puntual para determinados momentos y bueno, y eso después se pierde. Tiene que tener una continuidad, un tiempo, se tienen que generar indicadores [de] cómo vamos a evaluar acciones afirmativas, porque también es eso: lo deseable es que esas acciones tengan un tiempo determinado para justamente también poder evaluar si se están llevando adelante con éxito (Entrevista 5).

El objetivo, el medio, es a través de la reparación, de la reparación por todo lo que implica la desventaja social acarreada a través de... bueno, del proceso de la esclavitud, post esclavitud, y bueno y después, bueno, acciones concretas del Estado (Entrevista 5).

Es deber de quienes estamos en los mecanismos de equidad proponer políticas públicas, políticas focalizadas a la transformación de esta realidad. Pero políticas que luego aterricen de verdad, que no se queden durmiendo en los cajones, que no se queden archivadas (Entrevista 8).

A la difusión y transparencia para el acceso al beneficio de las acciones afirmativas se suman el seguimiento y evaluación de dichas acciones y la posibilidad de que algunas puedan tener continuidad cuando los procesos así lo requieran. En principio, las políticas de acción afirmativa deberían tener una aplicación acotada a un tiempo determinado, estableciendo un inicio y un final para su implementación. No obstante, esto no impediría la existencia de situaciones en las cuales el seguimiento considere conveniente extenderlas en el tiempo. La conveniencia de la temporalidad de estas acciones ha sido indicada por las recomendaciones internacionales y expertos (Barbosa: 2003, Consejo Económico y Social: 2009, Bossuyt: 2002, Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Racismo: 2011; Torres: 2003).

5.1.10 Mecanismos de equidad racial

Desde 2005 se produce un nuevo enfoque en la agenda política del gobierno respecto a la

situación de desigualdad y racismo del colectivo afrouruguayo. A instancias de este nuevo enfoque, el gobierno creó secretarías específicas encomendadas a la atención de las cuestiones relacionadas con los afrodescendientes. Dichas secretarías se denominaron “mecanismos de equidad racial” (MER), encargadas de coordinar y promover políticas públicas de acciones afirmativas para afrodescendientes a nivel nacional o departamental, según sea el caso.

En los años 90 se comenzó a debatir sobre racismo y ante los reclamos de la sociedad civil organizada, durante la presidencia de Tabaré Vázquez, (cuando) la temática racial ingresó en la agenda pública y se instalaron mecanismos de equidad racial. Cabe mencionar como antecedente que permanece la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes de la Intendencia de Montevideo, creada por Resolución Municipal en el año 2003. Los mecanismos creados estuvieron presentes en MEC, MIDES, MSP, MVOTMA, INJU, MTSS. Actualmente funcionan: el MEC, MIDES y MRREE.

Una primera y unánime apreciación de los entrevistados es la valoración positiva en cuanto a la creación de los mecanismos. Estos son vistos como un primer gran avance en lo que tiene que ver con la presencia de los afrodescendientes en el Estado uruguayo. Sin embargo, esta sería una representación bastante acotada y que presenta algunos problemas indicados por los entrevistados, que enumeramos como debilidades.

A continuación se presentan las fortalezas señaladas por los informantes y posteriormente, las debilidades.

5.1.10.1 Fortalezas

En primer lugar se observa como positiva la creación de estos mecanismos, de la misma manera que desde el 2005 los gobiernos presten mayor atención al tema étnico-racial y la permanencia de algunos mecanismos de equidad étnico-racial es vista también como un logro a tomar en cuenta. De ahí que se mencionen los mecanismos del MEC y MIDES como las experiencias más exitosas y el antecedente de la UTA en la Intendencia de Montevideo.

Se realizó un primer paso que fue la creación de los MER; ahora convendría avanzar en su institucionalización.

Lo resume. La fortaleza es la posibilidad de acercar esta mirada, esta forma de mirar la sociedad uruguaya y sus problemas y conflictos, sus zonas invisibles, como el racismo, racismo inconsciente, más estructural si se quiere. Esa es una fortaleza que hay que aprovecharla y que también hay que vivirla y sentirla. Se da un paso más, o se tienen más contactos o, al estar dentro del ministerio también hay un acercamiento mayor de parte de las..., por las redes de los vínculos afro a un organismo que no conocían y al cual se tienen que acercar (Entrevista 12).

5.1.10.2 Debilidades

Me parece importante que (los mecanismos) sean un lugar de afrodescendientes, sin duda, pero con algún sistema de concurso. O sea, con un mecanismo de concurso transparente y que haya mayor elaboración, sin duda, programática, en los temas de las acciones. De alguna manera, tratar de salir de las acciones pequeñas y focalizadas a acciones más generales. Lo del censo y la pregunta sobre la ascendencia racial me parece una acción de las más importantes, y tiene que ir permeando todas las políticas involucradas, de modo de tener datos fidedignos. Y la Encuesta Continua de Hogares se ha procesado y ha dado, claro, los resultados” (Entrevista 12).
“Las debilidades tienen que ver más con la capacidad de propuesta, de planificación, de elaboración (Entrevista 12).

Respecto al conocimiento y difusión de los mecanismos de equidad racial:

Ante la pregunta sobre identificación de los mecanismos de equidad étnico-racial, los entrevistados manifestaron dudas para recordarlos en su totalidad. Los más recordados fueron MEC, MIDES y UTA.

Yo así con esa formulación no los conozco, así que si tuviera que decir cuál es una debilidad, la primera debilidad es que no tienen una presencia pública suficiente, si es que ha habido. Creo que no tienen presencia pública suficiente (Entrevista 2).

El tema pasa porque la prensa no lo levanta porque no vende. Vende que un hombre negro rapiñe. Que veinte jóvenes hayan egresado de becas dadas por el MEC, o que el campeón sudamericano de golf es un uruguayo negro, Joaquín Álvarez, que el padre era cortador de pasto del club de golf no vende. Por parte del Estado hay importante difusión, tanto que compramos 10 minutos diarios en la 14.10 de lunes a viernes, más los sábados de mañana (Entrevista 4).

Es sustancial subrayar que en relación la difusión de los mecanismos también se hizo referencia a la difusión de políticas sociales:

Yo creo que el MIDES hace más cosas de lo que la gente sabe. Tal vez la población objetivo de esas políticas las conoce pero el conjunto de la población no. Y como estamos en una sociedad donde se ha estigmatizado determinado tipo de población y donde se considera que de repente dar una

asignación familiar o dar una cuota extra de alimentación es fomentar la vagancia y no sé qué, porque es lo que uno escucha, creo debería hacerse también una política pública de concientización sobre eso (Entrevista 2).

En realidad el mensaje que surge de los medios es siempre un mensaje conservador, es un mensaje de que esto es un sector que si se lo pudiera eliminar se lo eliminaba. Como no se lo puede eliminar hay que ocultarlo, contenerlo y encerrarlo, y ahí estarían todos tranquilos (Entrevista 2).

La institucionalización de los mecanismos de equidad racial en el organigrama público se percibe como una necesidad sin la cual sería dificultoso avanzar.

Sobre el tema presupuestal se señala:

Yo creo que los mecanismos en la primer[a] gestión fueron importantes porque fueron una novedad que se incluye en el sistema político, pero generaba vacíos económicos y eso dificulta la generación de la política. Digo, la Intendencia de Montevideo no tenía recursos o el MEC no tenía recursos, es decir, una cantidad de lugares donde funcionaban los mecanismos pero no había recursos, y no se puede hacer políticas sociales sin recursos, eso también es una... Por esta gestión creo que está como más incorporado al sistema y estamos incluidos en los presupuestos (Entrevista 3).

Los informantes marcan como una fuerte debilidad la casi ausente coordinación entre los diferentes mecanismos de equidad racial. Están también las trabas presupuestales, la ausencia o no claridad en la ubicación dentro del organigrama, la falta de información que poseen los funcionarios en general –autoridades, jefes de sección, etc.– sobre el tema étnico racial, la existencia de estos mecanismos y sus cometidos que, por otra parte, no siempre están suficientemente explicitados y la falta de preparación para desempeñar un trabajo dentro del Estado. Otros problemas se relacionan más directamente con las personas que se han desempeñado en los mecanismos.

Se alude, además, a la necesidad de presupuesto propio, a la preparación de las personas al frente de los mecanismos, respecto del funcionamiento burocrático del Estado, a la presencia de afrodescendientes preparados dentro del Estado, a la formación de afrodescendientes para el ejercicio de las tareas concernientes a la formulación de políticas públicas, su implementación y el diálogo con la sociedad civil y sus organizaciones.

En cuanto a la difusión de lo actuado desde los mecanismos de equidad, se observa que lo ejercido en el desempeño de los mecanismos, las acciones afirmativas que se realizan, cómo acceder a ellas, quienes acceden deberían contar con mayor difusión entre la población afro y no afro y con los correspondientes seguimiento y evaluación de sus

resultados. Esto permitiría replicar lo adecuado y mejorar en aquellos puntos que las experiencias lo requieran.

Falta de articulación en la relación Estado-sociedad civil.

Yo creo que falta esa red, que si vos me preguntás con exactitud no sé bien cuál es, pero es una red que genera una interacción entre sociedad civil y estado, donde el estado produce, genera un producto, y está la sociedad civil, esta cosa intermedia lo difunde y hay una red de interacción, una cuestión interactiva (Entrevista 13).

En un relevamiento realizado para MIDES (Olaza: 2011-2012) se pudo averiguar que los objetivos de los diferentes mecanismos se han dirigido a comenzar a equiparar el usufructo histórico de los derechos de los afrodescendientes respecto de otras poblaciones. En algunas instancias los mecanismos dirigen sus acciones en políticas específicas hacia esta población y en otros casos, tal como más abajo se indica, las políticas van dirigidas hacia sectores por alguna razón específicamente vulnerables y dentro de estos se incluyen algunas acciones específicas para determinado sector de población afro.

Los mecanismos que comprenden una mayor variedad de dimensiones hacia donde dirigen sus políticas son los de la UTDA y el MEC. Los demás comprenden a un sector más delimitado dentro de la población afro, como es el caso de género del Departamento de Mujeres Afrodescendientes, de los jóvenes del INJU y a su vez pueden coordinar con otros mecanismos que atienden una dimensión problemática específica, como la vivienda para el MVOTMA. Asimismo, los que tienen una población objetivo más concreta, como puede ser el Departamento de Mujeres Afrodescendientes, proyectan planes y programas dirigidos a los variados problemas que emergen de los diagnósticos para las mujeres afro: trabajo, educación, vivienda, entre otros.

Con referencia a los diagnósticos, todos los mecanismos toman como insumo la producción y sistematización de los datos del INE, a partir de la inclusión de preguntas sobre raza y ascendencia étnico-racial en las encuestas de hogares y recientemente, en el Censo de 2011. Fundamentalmente MEC y MIDES mencionan, además, una producción propia. El primero, con los informes preliminares del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación y el segundo, con varias producciones de INMUJERES, el Departamento de Mujeres Afrodescendientes y la Dirección Nacional de Política Social.

A los efectos de diseñar proyectos, planes y programas, todos los mecanismos establecen vínculos con las organizaciones del colectivo afrodescendiente. Incluso, sus representantes proceden de alguna de las organizaciones y se indica que pudieron ser seleccionados por alguno o varios de los requisitos, como su trayectoria dentro del movimiento afro, por su idoneidad en determinado tópico y por concurso.

Con respecto a la implementación de planes y programas, INJU, MEC, MIDES y UTDA tienen programas en ejecución. MVOTMA-IM empezará a ejecutar un proyecto de construcción de viviendas en el barrio Reus-Ansina y un sitio histórico cuya finalización se proyecta para 2015.

Ante la pregunta sobre la existencia de evaluaciones, hay ausencia de respuestas; se indica su inexistencia, su existencia parcial o su proyección. Este último sería el caso del proyecto de MVOTMA, hasta ese momento sin ejecutar.

En el MEC, hay una sección encargada de coordinar y promover políticas públicas de acciones afirmativas para afrodescendientes a nivel nacional, junto con el Departamento de Mujeres Afrodescendientes del MIDES y la UTDA. Estos constituyen, por otra parte, los mecanismos aún existentes. El que identifica con más claridad los indicadores de seguimiento en la aplicación de algunos de sus planes y programas mostrando objetivos, descripción del avance registrado hacia el logro del objetivo y producto, es el Departamento de Mujeres Afrodescendientes. Le sigue la Sección encargada de coordinar y promover políticas públicas de acciones afirmativas para afrodescendientes a nivel nacional del MEC, la UTDA y el INJU.

Se identifican algunos obstáculos que enlentecen la implementación de los planes y programas: el presupuesto, otro que está ligado a las condiciones del primero como son los denominados “recursos humanos”, el funcionamiento lento del aparato estatal, la ausencia de conocimiento del significado e importancia de la transversalización étnico-racial y, a veces, el relacionamiento con la sociedad civil.

5.1.11 Síntesis

La información recogida por la pauta de entrevista trabajó cuatro dimensiones: racismo, políticas universales y políticas focalizadas, acciones afirmativas y mecanismos de equidad étnico-racial.

El total de entrevistados concuerda en afirmar que Uruguay presenta un tipo de racismo que, sin llegar a la segregación, ha tenido una incidencia histórica en la situación de pobreza socioeconómica que afecta a gran parte del colectivo afrodescendiente, en la generación de una autoestima negativa a partir de fomentar el blanqueamiento, en el estereotipo negativo del afrodescendiente y la falta de apoyo –a excepción de algunas acciones de los últimos años– por parte del Estado respecto del que han gozado otros colectivos étnico-raciales.

Lo étnico racial se presenta como un racismo estructurado en nuestra sociedad que se traduce como forma de violencia simbólica, lingüística y acciones cotidianas que se presentan ya naturalizadas en el uruguayo común. La negación del afrodescendiente como un “nosotros” hace que la problemática del racismo se convierta hoy por hoy en una necesidad de colocarse en el debate y en la educación curricular de la enseñanza primaria, media y superior.

La característica estructural del racismo hace que este se produzca y se reproduzca en el correr del tiempo. Como dicen algunos de los entrevistados “muta”. Esta es una de las razones por la que las sociedades y fundamentalmente los estados deben estar atentos a dichas reproducciones. Para esto, el tema debería transformarse en una cuestión de estado que profundice la legislación existente, haya un control efectivo de su cumplimiento y un trabajo permanente de sensibilización, concientización y enseñanza de la diversidad étnico-racial en las instituciones.

Los testimonios dan cuenta de variadas situaciones en que el afrodescendiente ya está construido por el otro como aquel que no puede ocupar determinados espacios, tener determinado poder adquisitivo, no puede ser tocado, no puede hablar de temas importantes. Por eso gran parte de las entrevistas coinciden en que la primera reparación es quitar el

estigma y revertir lo que Taylor llama el falso reconocimiento en un reconocimiento positivo.

Los entrevistados coinciden en que a partir del primer gobierno del Frente Amplio con la presidencia del doctor Tabaré Vázquez es el momento en que el Estado comienza a poner énfasis en la problemática étnico-racial, aunque su colectividad ya viene organizándose con anterioridad. Este proceso se inició durante la reapertura democrática y se intensificó en el año 2000 con la Conferencia Mundial contra el Racismo.

Con respecto a la aplicación de políticas universales y focalizadas, los entrevistados entienden como necesarios ambos tipos de políticas públicas. Destacan la posibilidad de complementariedad de las políticas focalizadas en situaciones en que las políticas universales no logran disminuir inequidades y desigualdades. De esta forma, la focalización beneficiaría a aquellas poblaciones con inequidades, afectadas por patrones de discriminación sistémica como es el ejemplo de la población afrodescendiente.

Otro fundamento en la misma dirección anterior es la situación histórica estructural de discriminación y pobreza que afecta a poblaciones como la afrodescendiente.

La atención a estos problemas está sugerida a través de la normativa acordada en conferencias y organismos internacionales de los cuales Uruguay ha sido parte. En estos acuerdos se destaca la importancia de la participación de los actores involucrados, a través de consultas y diagnósticos que permitan al Estado atender sus demandas para que ellos participen de los procesos de toma de decisiones e implementación de dichas políticas.

Los informantes subrayan que Uruguay se ha encaminado en esa dirección generando zonas de relación y participación entre Estado y sociedad civil organizada, planificando acciones, implementando varias de ellas, legislando y creando espacios como los mecanismos de equidad étnico-racial.

Sin embargo, se indica que es necesario avanzar tanto en la implementación de políticas como en institucionalización, reconocimiento y difusión de los mecanismos de equidad étnico-racial en el organigrama estatal. Sobre estos puntos se enfatiza en la urgencia de

solucionar las dificultades entre formulación e implementación de las políticas afirmativas y el desconocimiento de la creación de los mecanismos al interior de la institución estatal de que se trate. Se proponen desde áreas específicas respecto del tópico –con independencia económica y con capacidad de tomar decisiones– hasta un instituto o ministerio destinado al tema como fueron creados en otros países.

En la implementación de acciones afirmativas se insiste en la relevancia de la educación y el trabajo-empleo como focos hacia donde apuntar las políticas sociales relativas a la población afro. Se reconocen avances, principalmente en vivienda y educación. Se señala la importancia de profundizar estos avances y sentar nuevos en dimensiones como trabajo-empleo y salud, priorizando el grupo etario integrado por jóvenes y la perspectiva de género. Se entiende que la educación en sentido amplio podría potenciar el desarrollo de capacidades que permitan pensar en términos de trabajo y empleo.

Las acciones afirmativas se conciben como temporales, es decir, con un momento de inicio y de finalización. Sin embargo, la determinación de la finalización podría variar de acuerdo con el seguimiento y evaluación de los beneficiarios.

Asimismo se propone que dichas acciones cuenten con una difusión adecuada, de manera que su existencia pueda ser conocida por potenciales beneficiarios y el proceso de selección y evaluación de la implementación cuenten con transparencia y sean también difundidos. Para su financiamiento y también a los efectos de sensibilización temática sería importante que además del Estado pudiera participar la actividad privada.

A continuación se presentan dos cuadros que resumen las acciones afirmativas propuestas y fortalezas y debilidades de los mecanismos de equidad étnico-racial.

Propuestas de acciones afirmativas
<ul style="list-style-type: none"> • Focalizar en los factores que facilitan la permanencia y en los motivos que llevan a la deserción escolar de los niños y adolescentes afrodescendientes. • Promover espacios de formación para el trabajo y el empleo. • Propiciar una educación para convivir en la diversidad. • Promover el debate crítico sobre el racismo en el Uruguay. • Incentivar y promover estudios sobre la “africanidad” y la contribución afro a la historia, cultura e identidad uruguaya. • Focalizar acciones con perspectiva de género y de edad (jóvenes y adultos mayores). • Crear un área específica, dentro del aparato estatal, para la transversalización en las políticas públicas de la perspectiva étnico-racial. • Promover una política de estado con perspectiva étnico racial que trascienda las voluntades políticas de cada gobierno. • Creación de una institución claramente destinada a cuestiones étnico-raciales. • Reconocer en la Constitución la diversidad étnico racial, el aporte afrodescendiente a la economía y las consecuencias de la esclavitud para este colectivo.

Cuadro 2 (elaboración propia).

Mecanismos de equidad racial	
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento de la problemática afro al “mundo” institucional”. • Incorporación de la problemática de los afrodescendientes en las políticas públicas. • Apariciones de primeras experiencias de políticas focalizadas. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos económicos. • Falta de recursos humanos. • Escasa coordinación en las propuestas. • Falta de seguimiento y continuidad en algunos de los mecanismos. • Poca coordinación entre la sociedad civil y el estado. • Poca experiencia de los agentes afro en el desempeño y gestión.

Cuadro 3 (elaboración propia).

Vale resaltar como punto de gran relevancia para casi todos los informantes la necesidad de una reparación basada especialmente en el reconocimiento. Este comprendería la valoración de los aportes de los africanos y sus descendientes a la construcción de la nación y la historia uruguayas. Para este punto se aprecian acciones en diferentes direcciones pero complementarias entre sí. A nivel educativo, en programas escolares y

liceales, formación de maestros y profesores, cátedras universitarias sobre investigación y estudios africanos y afrodescendientes. También difusión a través de diferentes formas de comunicación dirigidas a población afro y no afro, en el entendido de que el racismo es un hecho social que comprende a la sociedad en su totalidad y está presente en las representaciones, actitudes y acciones de la vida cotidiana.

Para los entrevistados el desconocimiento histórico del problema étnico-racial, particularmente de la situación de la población afrodescendiente por parte de la sociedad uruguaya y muy especialmente por quienes ejercen funciones estatales –principalmente de mandos medios hacia abajo en el escalafón de funcionarios–, es un obstáculo para pensar una atención especial y transversal para las necesidades de esta población. No obstante, se mencionan como buenas experiencias de trabajo en cuanto a la sensibilización sobre la temática las realizadas con la institución policial, que habría que extender a las diferentes instituciones estatales.

Mencionan como sustancial la transversalización de la variable étnico-racial, tanto a nivel de políticas públicas como en diferentes instituciones que permitan relevar información sobre esta población.

De igual modo, se ve la necesidad de legislar el reconocimiento del rechazo a la esclavitud que vivió esta población. Todo dirigido a la reparación y fomento de una autoestima positiva que propenda a reducir cada vez más el estigma que vive la población afro.

Para finalizar, es importante enfatizar en la existencia de amplias coincidencias entre lo que plantearon los informantes para esta consulta y, por un lado, el “Informe del Plan Nacional contra el Racismo en el eje Población Afrodescendiente,” por otro, la “Sistematización del perfil de los principales programas y políticas en áreas claves para el ejercicio de la ciudadanía de la población afrodescendiente” en “La inclusión de la dimensión racial en la producción de información,” y también los resultados de distintas investigaciones realizadas por la Universidad de la República.

5.2 Opiniones ‘tópicas’

En este apartado se realiza el análisis de los grupos de discusión de la siguiente forma:

- a) identificación de los tópicos emergentes en cada grupo, acuerdos, desacuerdos y consensos ante los temas planteados;
- b) comparación de las temáticas de uno y otro grupo.

En ambas fases se consideraron los siguientes indicadores: tópicos recurrentes, tópicos apenas aludidos, los cambios de opinión sobre un tema, las argumentaciones presentadas para fundamentar las disidencias y los acuerdos, los ruidos o confusiones presentados por algún participante o por el grupo ante alguno de los temas.

Se formaron dos grupos de discusión, que funcionaron en la sala uno del quinto piso de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a finales del mes de octubre de 2013. El primer grupo estuvo conformado con integrantes cuyas edades oscilaron entre los 35 y 60 años, y el segundo con integrantes de entre 18 y 34 años. Ambas discusiones tuvieron una duración de noventa minutos. No se priorizó la etnicidad de los participantes pero se prefirió que su integración no incluyera personas afrodescendientes para captar mejor las opiniones tópicas.

5.2.1 Grupo 1

Integraron el primer grupo dos mujeres y dos varones de entre 35 y 60 años: una empleada y estudiante avanzada de Psicología, una empleada egresada de ORT con especialización en administración de empresas, un escritor y trabajador *free lance*, quien además se definió como desempleado, y un entrenador de básquetbol y empleado metalúrgico.

De un total de nueve participantes convocados y seis confirmados, se presentaron cuatro. Ante las dificultades para concretar la conformación de los grupos, y principalmente por el

compromiso de quienes asistieron, se decidió llevarlo a cabo asumiendo el riesgo de lo que supone la teoría de grupos de discusión, en cuanto a la posibilidad de conformación de parejas de habla, en vez de diálogo grupal. En caso de que esto se produjera y se manifestara la imposibilidad de la discusión de grupo, conformaríamos, además, un nuevo grupo. Pero no sucedió: desde el inicio se estableció una conversación en la que se involucraron todos los participantes con el tema propuesto.

5.2.1.1 Acerca del racismo

La manifestación de racismo en Uruguay se percibe en el deporte, en el trabajo en empresas privadas a nivel de no especializaciones, peones y mujeres del sector servicio doméstico, en la no presencia en publicidades televisivas, a nivel político partidario, en cargos de gobierno, en la escuela, en cómo se encaran determinados temas en programas de televisión. Por ejemplo: cuando se habla del tono de piel, en referencia a un color “piel” de vestido, se asocia naturalmente a piel blanca, no a tonos de piel como la afro. Como define (Balibar: 1991) el racismo constituye un fenómeno social total pues se expresa en todas las campos de la sociedad.

5.2.1.2 Acciones afirmativas

El grupo comienza hablando en torno a la existencia de la una ley y de lo que entiende por acciones afirmativas. Se trata de dilucidar el significado de una política afirmativa y se pide aclaración por parte de la coordinación. En el transcurso de la conversación, se hace referencia a políticas como “accesibilidad” y luego como “derecho”. Se compara el problema de accesibilidad con la situación de las “comunidades boliviana y peruana”, y se plantea el tema de la discapacidad y el no cumplimiento de la ley.

Con relación al acceso, como dice una de las participantes, sucede que “muchas veces, por más que tengan estudios o las mismas condiciones, (...) la diferencia es cuando seleccionan”. En ese sentido, las diferencias estarían no únicamente en las oportunidades de acceso y continuidad sino, por ejemplo, al momento de ser seleccionado en el campo

laboral, en la competencia por el puesto laboral, aun teniendo iguales credenciales para ocupar ese puesto.

Tal como lo planteamos en el marco teórico, las dificultades están presentes al momento de acceso a igualdad de oportunidades; no obstante, es necesario prever los inconvenientes que se presentan a lo largo de la vida de una persona afrodescendiente. Esto significa que hay que actuar desde la equidad y desde la igualdad en ambos sentidos (CEPAL: 2009, Garretón: 2000). Igualmente, las entrevistas a informantes clave dan cuenta de situaciones de este tipo.

Una de las integrantes del grupo plantea una posición similar a los argumentos presentados sobre la cuotificación de género. Dice:

Yo pienso que, en realidad, está bárbaro que haya una ley que lo haga, pero debería ser algo natural. No tendría que ser necesario que te digan: tiene que haber una cierta cuota; la gente debería ingresar por capacidad y no por el color de piel, de pelo, de ojos.

Esta afirmación recibe la siguiente réplica:

Pero, en base a los estudios, se ha demostrado que no es así, como se debiera hacer, entonces, por eso sería como, digamos, un paso para que después...

La primera expresión, que demuestra cierta ingenuidad, es replicada con un nivel mayor de información; pero justamente ese bajo nivel y el convencimiento de la afirmación que se realiza son demostrativos del grado de naturalización de las diferencias en cuanto a las oportunidades y dificultades que enfrentan algunas personas. Por lo antedicho, no es de extrañar que esta sea una posición ampliamente difundida en las interacciones de la vida cotidiana y depositaria de una gran certeza entre sus portadores.

5.2.1.3 La distancia entre la aprobación de leyes y su implementación

Se percibe como un obstáculo de relevancia la distancia entre la aprobación de una ley y su puesta en marcha y cabal cumplimiento. Uno de los participantes habla de un “doble discurso de la sociedad: a mí, particularmente, me molesta y creo que es la diferencia entre

la política en el papel y la política llevada a cabo”. Se alude a lo políticamente correcto y a la desconfianza en la ley. Es decir que lo que se cuestiona no es la ley en sí, sino su existencia en los casos en que solo representa lo políticamente correcto, y no la mejora de las situaciones de vida de las personas a partir de su puesta en funcionamiento. Estos comentarios son respondidos por otra participante:

Perdón, creo que justamente, con ese tipo de leyes, de repente se pueda obligar de alguna manera, porque es eso lo que vos decías, o sea: comparto por una parte lo que decís, que es cierto que hay como un doble discurso, pero de repente uno, viste que se dice que hay que hacer tal cosa, pero después, al final, no se hace. Pero a veces, es como todo, el ser humano es un bicho de costumbre también. Cuando a veces, de repente, empezás con ese tipo de ejemplo, la gente, ponele que empresas, exoneran los impuestos para que entre gente afrodescendiente y demás. Indirectamente, la persona, de repente, se hace visible.

En medio de la discusión se mencionan ejemplos de racismo como la ausencia de personas negras en la televisión, la presencia de un informativista ”negro” en Canal 10 hace varios años, y el episodio que relata una de las participantes, que se vio sorprendida por los comentarios de su hija adolescente mientras miraba un programa de televisión extranjera:

(...) había tres participantes, era un programa como que se tenían que vestir de determinada manera y había un jurado que las calificaba. Y había una que era afrodescendiente y había una rubiecita y había, no sé, otro también. Y me acuerdo que esta muchacha se había vestido de color beige y le dice uno de los jurados: ese vestido color piel no te queda. O ese vestido color piel te favorece. Entonces, mi hija dijo: ¿color piel de quién?, porque, en realidad, color piel, ellas tienen su propio color de piel.

Además de reparar en el comentario, por la atención prestada a lo que decía uno de los jurados, la participante pensó en el grado de naturalidad con el que ella misma estaba mirando y escuchando el programa, pues de no ser mencionado por su hija, ese comentario no atrajo su escucha. Aquí, otra de las participantes mencionó: “Lo diferente, un poco que hacen como que no se vea.” En ese momento, otro participante introduce la temática de la autodiscriminación:

Perdón, ¿y dentro de eso no está también la gente que se discrimina a sí misma? Muchísima. Yo me muevo en el ámbito del deporte. Yo soy entrenador de *volley*, juego mucho tiempo; en el tenis, por ejemplo, no hay un negro, no hay un negro y no se le prohíbe, pero no hay uno en un club que debe tener, no sé, 2.000 socios. Dentro del deporte yo soy entrenador de *volley*. He dirigido 10 equipos en Montevideo y tuve solo uno en un plantel de hombres. Planteles de mujeres, una sola, en 23 años de entrenador. (...) Y ahí, ¿qué pasa? ¿Es a los afrodescendientes que no les interesa hacer deporte, justo esos deportes? Y ojo: cuando yo hablo del *volley* en general, yo soy entrenador de equipo competitivo, por lo tanto he jugado contra muchos equipos y no voy a decir que no he visto ninguno, pero son contados, contados. Es decir, ahí ¿yo qué puedo interpretar?, que se discriminan solos, que no les interesa, justo da la casualidad que no les interesa ese deporte, o será que ellos... Porque acá

no estoy hablando de la intelectualidad, que ahí es otro problema también, porque, ¿están preparados para los cargos que...? (...) Aparte de entrenar *volley*, veo a los otros, la actividad de un club, donde está el fútbol de sala, básquetbol... chiquitos, medianos, grandes, todos. Son contadas, contados, los niños de color que ves. ... Digo, dentro de un club en todos los deportes,... ellos mismos no se animan.

Este es otro de los temas casi ineludibles cuando se habla de racismo: la autoexclusión de los excluidos. Sin embargo ¿no sería esta una de las respuestas más clásicas al racismo que se padece? ¿A la aceptación de las creencias de poseer menos capacidad, consecuencia de la mirada en el espejo que la construcción racializada ofrece? Sin duda que puede estar presente la autoexclusión, pero muy conectada con los factores que mencionamos. En el apartado de análisis de entrevistas se presentan testimonios que nos permiten realizar esta aseveración. Esta intervención menciona otro punto que se conecta con el tema recién aludido: es que el deporte no necesita del intelecto. Esta es la doble cara de, por un lado, si no pueden llegar por falta de oportunidades de formación, sí podrían hacerlo por sus capacidades físicas. ¿Hasta dónde es real esta afirmación? No obstante, ¿cuánto interviene en el imaginario colectivo? Pero lo más interesante sería preguntarse quizá, como se interroga otra de las participantes del grupo, cómo se accede al juego de *volley*:

Con respecto al tema del deporte, me quedé pensando en el *volley*, capaz que no es un deporte más, que accedés digamos, a través del liceo.

Y nos preguntamos, ¿cuál es la presencia de los afrodescendientes en el liceo? En el capítulo dedicado al problema de investigación se mencionó la educación como una dimensión significativa en la que se expresa la desigualdad entre los afrodescendientes y el resto de la población uruguaya. También se alude a factores culturales y económicos, mencionados por otro participante:

Y aparte, en el proceso de adaptación, puede sentir o una empatía muy grande o un rechazo de..., por los rechazos culturales, porque no tengo los mismos champions, porque no puedo ir a los mismos lados. Yo me acuerdo clarito de..., yo jugué unos años en Huracán al fútbol y los compañeros negros que tuve, tuvimos algún que otro problema saliendo al interior, pero muy cerquita. ¿Los bailes?, olvidate. Y acá sigue habiendo en los lugares gente, si no lo quieren ver, pero...

Otra participante retoma y resume las ideas planteadas:

En la medida [en] que hay una ley, pienso que es porque se ve que hay un problema... Y bueno, habría que buscar una manera; digamos, no se va a solucionar con la ley, pero por lo menos, puede ser un paso para que la gente empiece a tomar conciencia. Porque, un poco, lo que vos decías recién, o sea, está bárbaro, porque yo escuchaba, creo que es el ideal que todos, más o menos, cuando

hablás con una persona, es difícil que alguien te diga: No, yo a la gente afrodescendiente, acá en mi casa no. O no sé si lo dicen tan abiertamente, como que hay un doble discurso. Pero el ideal ese de que, tá, todos somos iguales y todos tenemos los mismos derechos es algo, es un ideal. Y en realidad, no sé si la mayoría de la gente lo maneja, entonces, a veces, es necesario.

5.2.1.4 Pobreza. Raza. Cuotas. Exclusión. Autoexclusión

Posteriormente el tema se va deslizando hacia la pobreza, ante el planteo de uno de los participantes, en cuanto a las diferentes circunstancias que enfrentan personas en situación de desventaja económica, para derivar en la intervención de otro participante, quien reconoce que la pobreza es otra de las dificultades que afronta la mayoría de los afrodescendientes. Pero esboza nuevas dudas en lo que atañe al interés propio de los afrodescendientes en mejorar su posición social, su trabajo, para luego preguntarse si sabrán aprovechar la cuotificación:

Indudablemente, como bien lo hablamos acá, están muy desamparados, todo este contexto está muy desamparado. Es realmente así. Pero tiene que venir acompañado, me parece de..., como decíamos hoy, va a haber una ley, pero, ¿la gente va a estar preparada para...? Eso es otra cosa que también habría que ver, la preparación de esa gente y si esa gente se quiere preparar para eso, para los puestos que se cuotifiquen. Eso va a ser un problema también, que va a abrir el camino y habrá que ver si la gente no se discrimina, lo afecta o tienen otras vidas; están acostumbrados a la vida que ya tienen y no quieren...Y bueno, lo vemos con la parte de los recolectores de basura, que si tienen para hacer un trabajo, prefieren hacer eso porque ese es el trabajo de ellos, se sienten libres con ese tipo de trabajo y lo hacen.

Este tipo de inferencia suele presentarse cuando las decisiones políticas se enfocan únicamente en términos de beneficios y no de derechos hacia las personas que las reciben. Además, en este aspecto hay que recordar al racismo atlántico, en relación con la explotación económica y la imposición cultural a la que fueron sometidas millones de personas capturadas por la ‘trata esclavista’ (Segato: 2010, Walsh: 2010). Se traduce también en la falta de confianza en quienes reciben un cierto beneficio o más bien derecho, ¿será que el resto de la sociedad gestiona razonablemente sus beneficios?

La participante que realizó el resumen que presentamos más arriba retoma la palabra y dice:

O sea, hay una realidad: nosotros, lo que hablamos acá está bárbaro, pero también no deja de ser romántico, como que hay que partir un poco de la realidad. Yo creo que todos estamos de acuerdo que está bueno respetar al otro, pero, en realidad, cuando uno..., en el diario vivir, no sé si se da eso, porque como decías vos, un poco, o porque sos flaca o porque sos rubia, siempre hay alguna diferencia que te van a marcar. En este caso, me parece, bueno, porque hablamos de los

afrodescendientes, porque por la esclavitud, porque fueron explotados, porque fueron, ellos, en realidad, fueron como los que dieron riqueza a muchos, en el trabajo de ellos, ellos fueron como objeto de riqueza, digamos, de otra persona, de que sirva mucho esta cosa, digamos. Y esa historia me parece, también, yo supongo que les debe haber pesado en cómo poder salir adelante, en cómo, por lo que decías vos, de todas las generaciones que vienen con eso, que se va transmitiendo, se va transmitiendo, y ¿cuándo salir de eso? Un poco como decía el señor, el tema de la autodiscriminación, cómo, a veces eso pesa en la autoestima de la persona o de la colectividad o de la comunidad.

Este testimonio recoloca lo étnico-racial como factor asociado a la pobreza para el caso de la afrodescendencia, frente al discurso de la pobreza y la discriminación que los iguala a otros sectores de población que padecen esas situaciones. Se instala el factor histórico enmarcado en la sociedad capitalista, a pesar de que no lo denomina de esta forma y habla de la autodiscriminación, individual y como colectivo, del afrodescendiente en correspondencia con sus condiciones de vida, no como una negación a la promoción social, sino como naturalización del no poder, causa y consecuencia de la posibilidad de una autoestima deteriorada que puede desencadenar la autoexclusión. A continuación, hay una nueva mención de ejemplos de las ocupaciones de los afrodescendientes:

Yo, por ejemplo, trabajo en una empresa metalúrgica hace años; he visto, ahí sí, pasar mucha gente de color. Y he visto, porque van con los camiones, mucha gente de color. Digo, me parece que en la parte privada es según el tipo, si son empresas de trabajo de fábricas y eso, ahí no existe mucho la discriminación, ahí es el interés del patrón por el trabajo y no, en eso, por lo menos, en esa parte, que es la que me muevo yo, ahí no he visto discriminación. La verdad, y dentro de los compañeros no lo he visto nunca, ni en la parte...

La coordinación pregunta qué puestos ocupan los afrodescendientes en esa empresa metalúrgica; el participante responde: “En máquinas, balancines, prensas”. Y otra participante dice: “Claro, pero en puestos gerenciales...” Y el participante responde: “Claro, ahí sí, no: no he visto muchos”.

Continúan las alusiones a otros ejemplos de situaciones de discriminación laboral, como la renuncia frente a empleados que demuestran desagrado en ser supervisados por una persona afrodescendiente, en el ejemplo citado, mujer. Y retoma el participante que dijo no ver negros en puestos gerenciales, y anteriormente manifestó desconfianza frente a la cuotificación y se refirió a la autodiscriminación:

Pero es el doble discurso [del] que hablábamos hoy; yo creo que nuestro país es muy racista, pero muy racista. Ahora, cuando sucedió esto con Suárez, que todos conocen, yo la verdad que discutía mucho dentro de la empresa, porque aparte, digo, los periodistas, todo, como que le dan, no, pero le dijo como... A mí me parecía, realmente, que lo insultó, sí lo quiso molestar, por eso lo agredió refiriéndose al color de la piel, lo quiso agredir y por eso le dijo lo que le dijo. Pero acá, todo el

mundo lo justifica. “Yo tengo amigos negros”, como dice Suárez, yo tengo amigos negros, tengo aquel, que es otro, pero...

Este discurso contradictorio generalmente se manifiesta frente a ese tipo de tema, por momentos reconociendo vivir en una sociedad racista, con conocimiento de ejemplos de discriminaciones concretas. Si cambiáramos la palabra “racista” por “machista”, podría ser una argumentación del tipo: ¿las mujeres estarán capacitadas para estos puestos?, ¿tendrán el tiempo disponible para dedicarse?, en lugar de proponer la creación de condiciones que hagan innecesaria la formulación de estas preguntas.

Como se repite en el tema de la pobreza y los ejemplos de racismo, el grupo comienza también a repetirse en el tema de la discriminación de las personas negras hacia las blancas. Además del momento de saturación temática en el grupo, ¿podríamos estar asistiendo a la incomodidad que suscita en el uruguayo hablar del tema racial?

Hoy me quedó una cosa que iba a decir sobre..., todos hablamos acá del racismo en referencia del blanco hacia el negro. Yo no he conocido muchos negros en mi vida, pero sí puedo decir que el 15% de los que he conocido eran racistas ellos contra nosotros.

Yo, mi resumen es ese: para mí es un tema cultural y económico. Un borracho es un borracho. Después, la gente, si tomó champán o tomó tetra, ya ahí empieza a hacer muchos juicios de valores diferentes y según donde termines caído.

Claro, si toma champán no está borracho, le cayó mal.

Claro, y según donde termine cayendo. Si cae en Playa Verde, bueno, mañana te despertarás y lo cruzamos. Si cae en la Cachimba del Piojo, es complicado.

Pero desde ese lado, o sea, no somos todos iguales, porque, ¿qué pasa?, la educación te enseña como que somos todos iguales, todos sentaditos mirando al frente porque han cambiado las cosas. La sociedad es diferente, las costumbres son diferentes, pero siguen existiendo los mismos prejuicios, los mismos estigmas. Entonces habría como que rever eso, me parece a mí, desde la tolerancia, ¿no?, en la escuela, porque ojo, yo no voy a ser hipócrita, pero yo también, si viene una persona que viene con determinadas características por enfrente de la calle, yo cruzo, pero es porque es una imagen valorada, uno ya tiene eso.

A continuación se presentan dos cuadros que resumen los temas planteados por el grupo; el primero acerca de racismo y el segundo sobre acciones afirmativas y consensos logrados.

Temas relacionados con el racismo

Se habla de racismo no manifiesto en Uruguay.

Se dan ejemplos (no se ven personas negras en la tv, en las fiestas de la escuela se les asignan los roles aprendidos, se los califica “negro y limpito”, se va a buscar a los hijos más temprano al cumpleaños porque los negros se emborrachan).

Se menciona la necesidad de educar desde la niñez.

Se hace referencia al racismo de personas afro hacia blancos.

Se enfatiza en la importancia del cumplimiento de la ley.

Se duda si se sabrán aprovechar las oportunidades derivadas de las acciones afirmativas o si a los beneficiarios les interesará progresar.

¿Clase o raza?

Cuadro 4 (elaboración propia).

Acciones afirmativas y consensos

Hay que atacar la pobreza para disminuir la desigualdad.

Todos deben tener oportunidad de estudiar, trabajar y avanzar.

Son necesarias acciones específicas para la población afrodescendiente.

Cuadro 5 (elaboración propia).

5.2.2 Grupo 2

El segundo grupo se integra con un total de ocho participantes, a partir de doce convocados. Se forma con seis mujeres y dos varones de entre 18 y 34 años. Son estudiantes avanzados de Derecho, Psicología, Magisterio, Ciencias de la comunicación, y tres de ellos además de estudiar, trabajan.

Seguidamente a la presentación de la consigna, el grupo comienza a caracterizar lo que entiende por acción afirmativa, estableciéndose similar división que en el grupo anterior entre quienes han tenido un acercamiento al tema por alguna circunstancia especial y quienes lo desconocen. En el diálogo el grupo va situando las acciones afirmativas.

5.2.2.1 Caracterización de las acciones afirmativas

Tenía alguna idea de que había escuchado antes hablar, pero en el contexto hablaban como de favorecer algunas cosas, a algunos grupos.

Yo el término lo conozco, porque tuvimos que tratar sobre ese tema en especial para hacer un informe, pero antes no lo conocía, no tenía ni idea. Tuvimos que formarnos mucho para poder hacer el informe, si no, no lo conocíamos. Son, por ejemplo, la ley que salió en el 2009, creo que fue para los afrodescendientes, que sugiere que el 8% de los cargos públicos estén asignados para personas afrodescendientes, no sé si me explico.

Como cuotas:

Claro, de acciones afirmativas, no sé, creo que va por ese lado.

Para que incluyan a las personas afrodescendientes en...

Claro, que una parte de los cargos públicos esté destinado para personas afrodescendientes.

Yo estaba pensando que sería como afirmar la diferencia, o sea, sería fomentar que la afrodescendencia, por ejemplo, o algún grupo minoritario, logre ir saliendo de esa minoría en base a sus propias capacidades, posibilidades, proyecciones y qué sé yo, y que quizá ellos puedan dialogar con lo dominante, si se quiere, con aquello un poco más homogéneo.

“Es que es como un puntapié inicial, cuesta mucho; una vez a mí me preguntaron, por ejemplo, es algo que uno a veces no se da cuenta, pero si te ponés a mirar la realidad, sucede. Uno dice: Bueno, no tendría que pasar, pero incluso eso no se asegura, esa cuota, en realidad no pasa. Por ejemplo, una vez me comentaron algo: “¿Viste en la Facultad de Derecho a algún afrodescendiente?” Y a veces uno mira y, realmente, no los ve, si no surge de esa manera, me parece que, o tal vez no cuenten con un apoyo desde afuera, ¿me explico?, si no surge todo de esa manera, de un puntapié inicial de unos pocos que luego habilita a lo que tú decías, a los demás, a alguien que surja o que tenga esa idea de que sí. Pero como que ese puntapié inicial, a través de las cuotas, me parece que es como un pie para lo otro. Como que de otra forma la veo muy complicada, no sé. Así con varias cosas, con varias minorías, que uno se pregunta: ¿y por qué y desde cuándo y por qué hoy?, ¿por qué ahora está surgiendo todo eso? Si uno lo mira, los afrodescendientes están oprimidos en un montón de cosas. Uno no se da cuenta, pero si a veces nos ponemos a mirar, eso es verdad.

5.2.2.2 A favor y en contra de las acciones afirmativas

En un momento del diálogo en el que se caracterizan y sitúan las políticas de acción afirmativa, surge una clara postura de negación frente a estas.

Tienen los afrodescendientes una carga histórica, por todo lo que pasaron; creo que darles una ley para que ocupen cargos públicos, o cualquier ley, no sé, para favorecer a alguien, para mí es discriminar más de lo que se les discrimina. (...) Hay que cambiar esa realidad, pero no sé, cambiarla quizás desde otro lado, no dándoles como beneficios por ser tal.

Esta participante explicita que la discriminación podría ser negativa, porque podría transformarse en la continuación de la que han sido objeto históricamente. Argumento similar se presentó en el debate acerca de la aplicación de cuotas en la Universidad de Brasilia. Se explicó que la asignación de cuotas supondría un estigma para la población que las recibe, sufriendo más discriminación al poder ser vistos como incompetentes

obteniendo becas, aun habiendo conseguido menor puntaje que otros estudiantes blancos. Esto produciría efectos contrarios a los deseados. Quienes argumentan a favor de la aplicación sostienen que el estigma negativo ya existe, siendo una de sus formas de expresión la casi inexistente presencia de afrodescendientes en la universidad, y que probablemente la cuota opere como factor impulsor del éxito (Arocena: 2007).

En el mismo sentido, Barbosa (2003) señala que las experiencias de aplicación de acciones afirmativas a nivel internacional muestran que en los planes y programas de entidades públicas y privadas, la mayor parte de las plazas disputadas en empleos, escuelas, etc. quedan para competencia de la mayoría, de manera que esto garantiza la salvaguardia de la democracia, la libertad individual y la no discriminación.

Retomando la discusión del grupo, ante la postura en contra surge otra que sustenta que no se trata de un beneficio, sino de igualar, de integrar: “A mí me pasó una vez, con esa pregunta sencilla, que una decía: tantos afrodescendientes, pero en realidad no los ves; aunque parezca feo lo que decís, los ves solo en carnaval. Parece que hay un montón, pero no los ves en tu facultad, no los ves al lado tuyo, no los ves. ¿Y qué pasa ahí?”

Un participante le responde: “Vos te manejás en diferentes territorios, en los que no se manejan esas personas.” Y la participante anterior le indica que no debería ser así. El participante que recibe la respuesta alude al Uruguay imaginado y al real, de esta forma:

Pero claro, obviamente que vos no las vas a ver a las personas, porque lo que pasa que Uruguay es un país muy racista, homofóbico, y eso lo que hace es denunciar y decir. Entonces, en realidad eso siempre pasó y va a pasar y no es que no estén integrados, o sea: están integrados a la sociedad, entonces, estamos todos.

Este participante aporta a nuestro juicio uno de los nudos más difíciles de desatar en lo que refiere al racismo y a su presencia en Uruguay. En esa contradicción entre el imaginario y la realidad, Uruguay es un país integrado; pero existió siempre el racismo. ¿Se percibe su presencia, entonces? Algo similar ha ocurrido con la democracia racial en Brasil y con las dificultades para aceptar el volumen de población afrodescendiente en ese país. El imaginario brasileño se pensó integrado, invisibilizando la diferencia racial a través del mestizaje.

Más adelante, ese participante relacionará su postura sobre la permanencia del racismo con la desigualdad que produce el sistema capitalista, incompatible con políticas afirmativas. A esta opinión, Segato (2006) la denomina “argumento de la razón socialista”; la idea de aplicación de estas medidas desagrada a aquellos que, aun desde una perspectiva de izquierda, afirman que las acciones afirmativas son reformistas y distraen del verdadero objetivo: la conciencia y la lucha de clases.

Posteriormente se discute sobre mayorías y minorías y el respeto hacia estas, y se plantea la posibilidad de que las minorías se adapten a las mayorías, hasta que una participante se pregunta:

¿A dónde querés llevar a la mayoría, si el lugar que ocupan es como cero, no hay un lugar? Y otra cosa, que capaz que me pongo mística y medio chota, pero cuando se dice esto del colectivo afrodescendiente referido a su historia, a mí me rechina un poco, porque me parece que es la historia de todos y que eso, hoy, construye el mundo en el que yo vivo, plantear la diferencia desde “a ellos les pasó y a mí no me pasa”. A mí me pasa porque yo soy parte primero, así lo estoy viendo yo.

En esta intervención se da entrada a un “nosotros” que se integra desde el discurso. Lo que les pasa a los afrodescendientes y su historia es parte de la historia de la sociedad uruguaya, no son ellos, y nosotros los otros. Esta postura se reitera cuando otra participante habla de que cada uno se haga cargo de la parte que le corresponde para salir adelante en la convivencia social. Se presentan varios ejemplos de racismo.

Pero digo, con los negros en particular, sí; yo vengo, por ejemplo, mi familia, mi abuela tenía un campo y yo estaba muy acostumbrada a ver negros, era totalmente, porque acá, en Montevideo, no sé; en Treinta y Tres estaba totalmente acostumbrada. Caí cuando mi sobrina empezó a mirar cuando venía un negro ahí, y miraba y ahí me di cuenta que algo que, tal vez por mi situación familiar, yo lo veía como común y totalmente integrado. No todo el mundo lo ve así.

Un día me pasó eso, en mi facultad había un solo negro, uno: lo vi en toda mi carrera. Eso, ahí hay algo que te está diciendo que las cosas no son lo que tendrían que ser, ¿por qué hay uno en mi facultad?, y no es porque..., bueno, pero eso, podemos hablar de la línea de pobreza o el acceso a facultad, que hoy en día es gratuita y todo, pero sí mucha gente puede seguir teniendo dificultades. De hecho, a mucha gente le pasa, con las becas y todo eso, que a veces tienen que rebotar, están en hogares estudiantiles y no todos, realmente. Hay situaciones que tienen que rebotar porque no pueden acceder a una beca o cosas, digamos, en situaciones de pobreza importante. Pero cómo puede ser, hoy en día, en esta devolución, que haya un negro en facultad, no creo que no les interese eso, porque es una de las facultades más concurridas.

En una de estas mesas, un muchacho que es uruguayo, un afro de trenzas muy largas, yo no lo conozco, es como un representante, es una figura bastante importante, con unas raftas, decía: “Para mí, que me digan ¿qué hacés, negro de mierda?”, es un saludo; yo estoy acostumbrado a ir por la calle y que me digan: “Bo, negro puto...; eso es un saludo”. Imaginen, o sea, cuando el tipo dijo eso, a mí me cae la ficha de decir: “tá, la discriminación es diaria y de un momento atrás del otro”. Y como eso lo tenía como tan incorporado como cuando a mí una vecina me dice: “Buen día, ¿qué tal?” “Buen día”, ¿no?, y yo sigo caminando. Entonces, hay como pequeñas cosas que construyen

nuestro discurso y su cotidianeidad, que son como tan explícitas y tan obvias que las damos como normales, como válidas.

En Montevideo me pasaba, en Maldonado también. Yo soy de Maldonado, me pasaba que no ves negros, no los ves, vas a una oficina pública y no los ves; vas a un shopping, y a los negros no los ves. Los ves en carnaval, que hay montones y vos decís: “¿en dónde están el resto del año?” Aunque parezca feo, pero yo lo empecé a ver y que es verdad, se autodiscriminan y los discriminamos, es todo a la vez, las dos cosas juntas.

Se incorpora la construcción del otro, del nosotros, la naturalización de los prejuicios propios y ajenos, temas también testimoniados en las entrevistas a informantes clave.

Se plantea cómo integrar. Para algunos participantes, debe darse desde la cultura, y alguien alude al candombe. Otra postura lo critica, considerando que no es la única manifestación cultural o posibilidad cultural para apoyar la integración de personas afrodescendientes. Se vuelve a mencionar la integración desde lo económico para superar la desigualdad, con el ejemplo de la preferencia de personas blancas con respecto a afrodescendientes de un mismo perfil al momento de buscar empleo. Se menciona el rol de la familia, principalmente de los padres, para incentivar la formación que permita superar las barreras de ascenso social.

5.2.2.3 Legislar, pero después implementar

Como en el grupo anterior, se exponen las múltiples formas de discriminación, la ‘interseccionalidad’ y la desconfianza en la implementación de las leyes.

Como argumento a favor de la presencia de leyes y sus garantías, se aporta el ejemplo de la legislación obrera:

El asunto, me parece, es que cuando uno, respaldado por el Estado, tiene ya la seguridad como para muchas cosas, es como, por ejemplo, derechos de trabajadores que está respaldado por alguna ley hoy, que se ha evolucionado mucho. No es lo mismo vos presentarte, más allá de que cuesta o no, no es lo mismo vos estar en un trabajo sin ninguna protección estatal a tener una posibilidad, por ejemplo, como que capaz de ir al Ministerio, que te asesoren y saber y que vos puedas pelear muchas cosas que no.... Y me parece que va por ese lado.

Varios integrantes acuerdan con dicha postura, hasta que una de ellos hace la siguiente afirmación:

Pero eso no tiene, no es siempre; si yo te perjudico a vos, porque es..., o sea, esta ley, para mí, está beneficiando a un grupo y ¿por qué se lo tiene que beneficiar? Está bien que se entre en la sociedad, que se le dé, pero que se eduque de otra forma, desde otro punto de vista. O sea, que se fomente la integración y el respeto, pero no dándole beneficios; darle beneficios es fácil, a cualquiera, sí, dale, yo te hago una ley.

Con esto, la participante encuadra una postura radical en contra de la aplicación de políticas de acción afirmativa. Se aduce que los afrodescendientes deben tener los mismos derechos, pero se debe acceder a ellos por mérito propio, por incentivo de los padres. Esta participante afirma: “La ley esa genera más violencia; la ley, para mí, genera más violencia, debe generar más discriminación”.

Tomar en cuenta los méritos fue otro de las argumentaciones en la discusión de las cuotas en la Universidad de Brasilia. Los estudiantes en contra de la cuota afirmaban la conveniencia del mérito como criterio exclusivo para la selección de los ingresos a la universidad, como garantía de selección de los mejores estudiantes, y formularon la pregunta: “¿Usted querría ser operado del corazón por alguien que entró en la universidad porque era negro, o porque era competente?” (Arocena 2007: 108). Los partidarios de las cuotas afirman que una baja calificación en el vestibular no implica necesariamente un posterior rendimiento bajo. Para quienes provienen de la enseñanza pública es prácticamente imposible un buen rendimiento en dicha prueba, y lo destacable sería haber llegado a esa instancia a pesar de todas las dificultades anteriores, lo que constituiría un indicador de talento y capacidad que podrían ser potenciados con la oportunidad de continuar los estudios (Arocena: 2007; Barbosa: 2003).

Comparando esto último con el tema discutido por el grupo uruguayo, si bien en Uruguay la enseñanza pública terciaria no exige una prueba de ingreso, la presencia de afrodescendientes en la educación terciaria presenta sensibles diferencias con respecto a la población no afro, y dificultades de permanencia en la educación formal⁵.

Ante las citadas aseveraciones, otros participantes explican:

Hay una ley, también, que dice que los varones no les pueden pegar a las mujeres; por suerte, porque si no, lo harían. Entonces, ¿qué hacemos? Y además, yo les pregunto: ¿muchas veces es necesario crear una ley o crear algo, poner determinado parámetro? La sociedad y que todos seamos de

⁵ Información presentada en el capítulo referido al planteamiento del problema.

determinada manera, parejos, para poder acceder, por ejemplo, al estudio, ¿no estoy beneficiando a la sociedad?, ¿solamente beneficia a las personas que son un poquito más oscuras en su piel que yo? ¿Por qué? La ley de violencia doméstica es buena para toda la sociedad, pero integrar a personas que han sido excluidas y marginadas, eso no es para toda la sociedad, es solo para ellas.

A mí, lo que no me queda muy claro como propuesta, ¿tú no estás de acuerdo con una ley, o sea, te parece contraproducente?, ¿no la ves como un puntapié inicial para todo? Porque sabemos que la educación en el hogar no es para todos igual respecto a la integración. Lo que tú dijiste es clave, todos somos seres humanos.

Hoy en día, en esta sociedad, a no ser una ley, ¿qué otra cosa ves viable para lograr ese cambio que nos va a llevar a la igualdad, qué otro medio ves?

Creo que hay determinadas demandas según tu rol, supónete: ser negro no es changa, y ser mujer y ser negra debe ser horrible. Es así. Pasa que, por ejemplo, porque es así, porque la mujer es discriminada sin ser negra.

Es lo mismo que ser negro, disculpen el término, pero ser negro y puto.

Uno de los participantes responde desde el cambio cultural en la interacción social cotidiana:

Hacer que, generar una conciencia y eso sea positivo a largo plazo, que tengas un compañero de trabajo, empieces a generar una costumbre, a generar una igualdad, que es algo que hoy no está pasando, porque no lo ves y no interactuás. Entonces el ver, el estar en contacto, empieza a generar una integración en la persona. Si uno, estamos hablando de las generaciones que vienen, crecen viendo eso, lo van a..., se van a familiarizar y no van a separar, es lo que yo considero. Hoy en día separamos, porque no lo vemos, no vemos, lo que yo te decía hoy, un negro en... ¿se habla del cambio cultural?

Se retoma y afianza la necesidad de la ley como garantía; como dicen los participantes, “es necesaria pero no suficiente”.

Lo veo como generador de conciencia, generador de conciencia social, pero es como, yo lo veo totalmente, cuando uno es trabajador, porque lo veo en los chicos jóvenes ahora, que tienen 20 años, tienen clarísimos los derechos que tienen como laburantes, entonces están en eso todo el tiempo para exigir cosas que antes, yo, cuando empecé a trabajar, no tenía ni idea, ¿me explico?

Entonces, me parece que eso lleva un puntapié a que, hoy en día, el trabajador tenga un derecho que sea un igual, un igual entre comillas, como quieras, pero está muy respaldado, en eso está muy respaldado por el Estado y por ley, nos da mucha tranquilidad. Me parece que va por ese camino, al uruguayo me parece que va por ahí.

En la mentalidad uruguaya, es como que las leyes son como: ah, sí hay una ley, bueno, eso es serio. Me parece que el uruguayo funciona como así, es como, vos lo ves, los delincuentes, ah, si no hay ley parece que no, que no existen las cosas, es como que no buscan, generan conciencia cuando sale una ley, es como una cosa así.

5.2.2.4 Propuestas y posiciones hacia el consenso

Se entiende a la educación como factor integrador, comenzando por la escuela y el rol que tiene el Estado en esto: “que vos le enseñes a un nene de cuatro años que esta persona es igual a esta y es igual a vos y a todos, eso sería una buena...”

El sistema de educación privada, primero, antes que todo, la familia (...) Entonces, listo, hay como muchas instituciones que respaldan diferentes cosas, yo lo que veo es como un trabajo interno y un trabajo externo, esto que ustedes, hablábamos, de poder generar metas, discusiones. No en todos los ámbitos se va a dar, porque si no, nos hubiéramos organizado para muchas otras cosas que nos molestan y que queremos revertir, somos muchas las generaciones que no estamos organizadas ni preparadas ni para salir, y reclamar y pedir. Y muchos reclaman y piden desde la comodidad de sus casas. Bueno, así como sucede eso, sucede en otros ámbitos. Entonces, me parece importante una ley, me parece importante que se regule, me parece importante que las personas que están vulneradas sean reconocidas, que por lo menos, se sepa que existen y que intentemos, de alguna manera, el Estado o quien sea, respaldar, poner así una mano protectora. Y bueno, y después será un trabajo de cada uno y será un trabajo también del Estado, eso, como vos decías, pequeñitos soldaditos con una militancia constante en estar cuidando algunas cosas. Y sí, en la escuela sí, hay cosas que están clarísimas y se van a seguir reproduciendo. Pero capaz que, no sé, generar talleres a los docentes, de muchas áreas, no solamente en la escuela, de otras, que empiecen a generar como una conciencia de la diversidad, porque pasa con el sordo, pasa con la gorda, pasa con el feo, pasa con el alto, pasa con, ¿no?, esto de las etiquetas que, de alguna manera, también nos genera una identidad, yo sé quién soy detrás de donde me pongo.

No, yo iba a decir que para mí hay un riesgo bastante grande que es el de banalizar las desigualdades, y estamos, siempre pasó como si no existía la ley, todo sigue igual. Pero la realidad es que, para algunas personas, que haya ley o no, o que haya cambios o no, es la vida o la muerte. O sea, para mí, una de las cosas que me impactó más en una clase de salud que tuve, fue que, por ejemplo, la esperanza de vida para una mujer, por ejemplo, yo, es de 78 años.
¿Cuánto?

Setenta y ocho. Para una persona transexual, es de 29. Es la vida o la muerte. Y capaz que para una familia afrodescendiente, quizás la ley sea la diferencia entre comer o no comer. Esa es la verdad.

Es como absurdo, es tan absurdo como, no sé, un sinsentido, un caos, como muy perdido en la nada. O sea, ¿cómo puede ser que la vida de alguien dependa de una ley, ¿cómo porque yo escriba algo en un papel, yo puedo habilitarle que esa persona coma? O sea, es tan inhumano que sobrepasa cualquier límite, pero eso ya por fuera de la lógica de, pero me parece como algo para tener en cuenta, siempre presente.

A continuación se exhibe un cuadro con temas relativos al racismo. Otro con argumentos a favor y en contra de las políticas de acción afirmativa, y un tercero con las opiniones emanadas del consenso.

Temas relacionados con el racismo

El racismo no se niega: se acepta que existe socialmente.
 La invisibilidad del afrodescendiente, salvo en carnaval. (Ej., ausencia en Facultad de Derecho, en un shopping, en el ómnibus).
 No es suficiente con la existencia de la ley: es necesario que se fiscalice y se ponga en práctica.
 La importancia de la interacción para la integración.
 La ley como beneficio vs. la ley como derecho.
 Se discute si el beneficio es para todos o solo para aquellos a quienes se dirige la ley.
 Diferencias con respecto al rol del Estado, la garantía de las leyes, ser parte de un todo o no.
 Interseccionalidad de las discriminaciones.
 Naturalización de la construcción de los otros desde la denominación.
 El racismo se enmarca dentro del capitalismo y la valoración cultural.

Cuadro 6 (elaboración propia).

Acciones afirmativas	
A favor	En contra
<ul style="list-style-type: none"> • Si no se atiende la desigualdad desde lo económico, no se combate solo desde lo cultural. • ¿De dónde saldrían las herramientas para la superación, de no aplicarse estas acciones? • “La ley es buena como medio, no como fin”; solo con ella no se terminará con el racismo. • Es importante la creación de leyes, genera garantías para los beneficiarios y para toda la sociedad. ¿Qué pasaría si no existieran las leyes? ¿Qué otro medio puede ser viable en esta sociedad para llevar a la igualdad? • La ley genera conciencia, el conocimiento de los derechos, por ej., laborales. • No siempre se construye desde las familias, entonces la ley favorece. • Para algunas personas la ley significa la vida o la muerte, diferencia entre comer o no comer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se percibe como violento el 8%. Se sugiere realizar actividades de índole cultural, como el candombe. • Las capacidades están en la familia y hay que fomentar a través de la educación y convivencia la integración. • Las oportunidades se buscan con los ejemplos de los padres; tendrían que buscar salir adelante. • El “Estado no es quién para beneficiar a un grupo” “que pueda acceder pero por mérito propio, creando conciencia, que se promoció estudiar como lo hacen mis padres en mi caso.” • La ley genera más discriminación. • Se debe ocupar de la educación, pero no se dice cómo. • Los afrodescendientes deben tener más oportunidades (no se aclara cómo). • Se admite que hay mayor discriminación hacia la afrodescendencia, pero que “hay que aprender a vivir con eso”. • Se discute sobre el respaldo del Estado y la ley. El beneficio sería solo para aquellos a quienes se dirige la ley: esto refuerza la discriminación, porque produce discriminación al revés.

Cuadro 7 (elaboración propia).

Ideas surgidas del consenso

Es necesario el combate a la desigualdad, pero se está dentro de la lógica del sistema.
La ley no es suficiente para cambiar. Es necesario cubrir diversos aspectos.
La ley generó controversias: ahora ya está, hay que construir desde ahí.
Es importante la ley, la regulación, el respaldo del Estado, talleres a los docentes en general y sobre estos temas y otros, que permitirán conversar sobre las etiquetas.
Estudiar el discurso: la palabra construye pensamiento.

Cuadro 8 (elaboración propia).

5.2.3 Síntesis comparativa

Luego de los comentarios relativos a cada grupo, a continuación se condensa y articula la información relevada.

En el análisis de los grupos se identificaron los tópicos emergentes, los acuerdos, desacuerdos y consensos ante las temáticas planteadas, considerando los siguientes indicadores: tópicos recurrentes, tópicos apenas aludidos, los cambios de opinión sobre un tema, las argumentaciones presentadas para fundamentar las disidencias y los acuerdos, los ruidos o confusiones presentados por algún participante o por el grupo.

5.2.3.1 Funcionamiento de los grupos

Apertura: se abre la reunión, agradeciendo la participación de los asistentes. Se pide permiso para grabar. Se especifica el marco del proyecto de tesis y el objetivo del grupo. Se explica la dinámica de trabajo (grabación del grupo, trabajo por tópicos, los turnos de habla, la importancia de la palabra de todos y de cada uno de los participantes. Se solicita la presentación de cada uno.

Consigna: Conversar en torno a sus opiniones sobre las políticas públicas que toman en cuenta los problemas de algunos colectivos de nuestra sociedad. Por ejemplo, la opción sexual, la pertenencia de género y el racismo.

5.2.3.1.1 Dinámica

Momento 1

El primer grupo (35-60 años) comienza hablando de la existencia de diferencias en las posibilidades de capacitación, pero hace hincapié en la presencia de la diferencia durante los procesos de selección. Inmediatamente introduce el tema de la ley y las acciones afirmativas.

El segundo grupo (18-34 años) comienza a conversar sobre lo que cada uno entiende por política afirmativa.

Momento 2

Se introduce el término “acciones afirmativas.”

- ¿Alguna vez escucharon el término “políticas afirmativas”?
- ¿Qué les sugiere?
- ¿Dónde?
- ¿En qué caso se debería aplicar?
- ¿Quiénes deberían ser beneficiarios?
- Ejemplos de otros países (USA, Brasil).

Definición de acción afirmativa (si fuera necesaria).

Se podría entender por ‘acción afirmativa’ aquella acción destinada a disminuir las desigualdades.

¿Qué les parece este concepto?

Momento 3

Se solicita opinión acerca de las acciones afirmativas; se alude a la Ley N° 19.122, al conocimiento de acciones afirmativas concretas a nivel nacional, y se incentiva a buscar argumentos que sustenten las posiciones a favor y en contra de la aplicación de políticas de acción afirmativa.

- ¿Qué opinan ustedes de las acciones afirmativas destinadas a disminuir las desigualdades de origen étnico-racial?
- ¿Conocen acciones afirmativas en nuestro país?
- ¿Han escuchado hablar de la Ley N° 19.122?
- Reserva de cupos de trabajos en el ámbito estatal (y privado).
- Incentivos en la educación.
- ¿Qué argumentos favorables o desfavorables le encuentran a este aspecto dispuesto por esta ley?

Momento 4

A partir de las argumentaciones precedentes, se buscan los acuerdos derivados de la discusión previa.

- Consenso.
- Resumen, aclaraciones y comentarios.
- Agradecimientos.

Momento 5

Cierre: la coordinación sintetiza los temas discutidos y agradece nuevamente la participación.

Casi de forma inmediata a la presentación de la consigna, los grupos comenzaron a caracterizar lo que entendían por acción afirmativa y se produjo una división entre quienes han tenido un acercamiento al tema por alguna circunstancia especial y quienes lo desconocen. Durante el diálogo, los grupos fueron situando las acciones afirmativas.

5.2.3.2 Respeto de acciones afirmativas

Uno de los primeros tópicos tratados por los grupos fue la necesidad de dilucidar en qué consisten las políticas de acción afirmativa. Este es un tema en general poco conocido para los participantes; en esto fue vital la información que brindaron quienes poseían algún conocimiento del tema y la ayuda que se solicitó a la coordinación.

Se entiende que estas acciones están destinadas a integrar a grupos que por alguna razón han resultado desfavorecidos en el reparto de los bienes socio-económicos y culturales. Se esbozó en ambos grupos, y se trata con más profundidad en el segundo, la posibilidad de favorecer a algunos miembros de la sociedad como cuestión de derechos. Este punto no logra quedar del todo claro: si bien se comenta que todos tenemos los mismos derechos, eso parece más bien declarativo para la mayoría de los participantes. Solo algunos entienden que en los hechos esto no se cumple y el incumplimiento constituye una vulneración de los derechos ciudadanos que forman parte de estos sectores de la población.

5.5.3.2.1 En contra de su aplicación

En cuanto a la aplicación de acciones afirmativas, el segundo grupo presenta más polarización debido a que una de sus integrantes plantea una visión negativa de la Ley N° 19.122, alegando que su aplicación genera más discriminación, siendo ese el efecto que se quiere eliminar, porque favorecer a unos es desfavorecer a otros. Otra argumentación de la misma participante señala que cada uno debe buscar sus propias soluciones para salir de la situación de desventaja en la que se encuentra y que la educación recibida en su casa es crucial para esto.

5.2.3.2.2 A favor de su aplicación

Se indica que además de los episodios de racismo mencionados por cada grupo, existen datos que corroboran la situación de desventaja para los afrodescendientes. En algunos casos, como en las mujeres afro, puede presentarse más de un tipo de discriminación. También se manifiesta la raíz histórica de la discriminación racial.

En el transcurso del análisis, en estos puntos presentamos similares argumentos a favor y en contra, tomados en cuenta en la discusión de la aplicación de cuotas en la Universidad de Brasilia.

5.2.3.3 Clase y raza

El hecho de no acceder al ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía plantea, para los participantes, si esto es un problema racial, simplemente un problema de pobreza o una combinación de ambos. Este es un punto que dividió a los grupos, fue recurrente y presentó argumentaciones enfrentadas. Fue en el grupo 2 donde se presentaron con mayor claridad las posiciones ideológicas opuestas: una concepción individualista liberal, desde la cual cada individuo o familia debe resolver su situación, percibiendo las problemáticas como separadas entre unos y otros, y otra concepción redistributiva atendiendo a la pobreza y sus especificidades, considerando la problemática de la población afro como concerniente a toda la sociedad y destacando la importancia de la interacción para la integración. En relación con esto, también se discute si el beneficio es para todos o solo para quienes se dirige la ley, volviendo a marcar posiciones inclusivas del nosotros y los otros y su opuesto, en una construcción que divide entre un nosotros y los otros.

A pesar de esto, se acuerda en que es necesario tomar medidas específicas para la población afrodescendiente, aunque no siempre se logra distinguir la singularidad que supone la discriminación racial entre los distintos tipos de discriminaciones, y se mencionan otras, como las provenientes de discapacidad, por opción sexual, por género.

5.2.3.4 El racismo

Se exhiben variados ejemplos de la presencia de racismo en la sociedad uruguaya, y se la reconoce como discriminadora. No obstante, por momentos predomina el imaginario de igualitarismo, característico de la sociedad uruguaya, ante las dificultades para visualizar otras manifestaciones de racismo, en la no presencia de los afrodescendientes en ciertos

espacios o estableciendo dudas acerca de si ellos estarían interesados en participar de estos espacios.

En relación con este punto, el grupo 1 discute con fuerza el tema de la autodiscriminación por parte de los afrodescendientes y la discriminación hacia las personas blancas. Esta temática fue introducida por un participante y rebatida por el resto.

Otro aspecto a destacar es que el racismo no se niega, y se acepta que existe socialmente. No obstante, si bien se plantean medidas institucionales para disminuir la desigualdad y para mejorar la convivencia en la diversidad, prácticamente no se revisan las prácticas cotidianas de los participantes.

Importa señalar que el racismo se enmarcó dentro del capitalismo y su valoración cultural. Se discute cómo integrar: algunos participantes proponen que sea desde la cultura y alguien alude que sea desde el candombe. Esta propuesta recibe la respuesta desde una postura que advierte que el candombe no es la única manifestación cultural o posibilidad cultural para apoyar la integración de personas afrodescendientes.

5.5.3.5 Sobre las leyes

Los participantes de los dos grupos describen la necesidad de las leyes, pero desconfían de su efectiva aplicación. Esto último se transforma en un tema central, previéndose la necesidad de controlar el cumplimiento de la ley.

A continuación, se presenta un cuadro que resume los acuerdos y propuestas de los grupos en torno al racismo y acciones afirmativas.

Acuerdos y propuestas

Reconocimiento del racismo presente en la sociedad uruguaya.

Es necesario el combate a la desigualdad, pero se está dentro de la lógica del sistema.

Hay que atacar la pobreza para disminuir la desigualdad.

Todos deben tener oportunidad de estudiar, trabajar y avanzar.

Son necesarias acciones específicas para esta población.

Estar alerta ante la implementación de la ley.

La ley no es suficiente para cambiar. Es necesario cubrir diversos aspectos.

Fomentar el respaldo estatal en diversos sentidos, por ejemplo a través de los programas educativos; fomentar la discusión del tema racial y de la diferencia, la aparición de personas afrodescendientes en los medios, especialmente en televisión, en cargos de relevación política y otros.

Educar para convivir en la diversidad desde la niñez.

Cuadro 9 (elaboración propia).

5.3 La ley

En este apartado se toman como fuentes documentales la Ley N° 19.122 –“Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral. Agosto 2013”– y esencialmente las discusiones parlamentarias anteriores a la aprobación de esta ley: las Sesiones de la Cámara de Representantes, del Senado y su posterior discusión en la Asamblea General. La información se obtuvo de la página web del Parlamento⁶.

Al tratarse de fuentes documentales recientes no fue necesario realizar las preguntas clásicas de la técnica de trabajo documental, debido a que las respuestas estaban implícitas al momento de ubicar la fuente, en la medida en que es pública la información de su producción y se accede a ella a través de la página web del Parlamento uruguayo. Nos referimos a su autenticidad y credibilidad: la autenticidad, con relación a la imposibilidad de considerar que la información sea falsa, falsificada, con errores al momento de su realización; en este sentido, estamos ante documentos originales, oficiales, procedentes de una fuente no cuestionable y creíble (Miguel Valles: 1997).

⁶ <http://www.parlamento.gub.uy>.

Los documentos seleccionados tienen el carácter representativo del momento en que se producen, no hay duda de su autoría y permiten realizar inferencias sobre la realidad social en la que fueron producidos. No hay cuestionamientos en torno a cómo, cuándo y dónde fueron producidos. La respuesta de por qué se irá hilvanando en el correr de su análisis, en relación con el contexto de las condiciones materiales y sociales de su producción (Valles: 1997).

En el caso de los debates, cabe aclarar que si bien se trata de documentos escritos, estos proceden de una discusión oral posteriormente transformada en texto escrito.

En materia legislativa, a partir del año 2003 y hasta la fecha, Uruguay exhibe una serie de leyes y resoluciones ministeriales y municipales que toman en consideración la temática afrodescendiente y en tal sentido crean institucionalidad en el ámbito estatal. Hay preocupación por las diversas formas de discriminación presentes en la sociedad uruguaya, por la cultura y aportes afrodescendientes a la identidad nacional y la equidad racial; la Ley Nº 19.122, a partir de la situación de vulnerabilidad de la población afro, focaliza la consideración de prioridad en los ámbitos educativo y laboral. A continuación se presentan las fuentes aludidas:

Ley Nº 17.677. Incitación al odio, desprecio o violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas. 9 de julio de 2003. Asamblea General. Sustitución del Artículo 149 bis del Código Penal, incorporado por Ley Nº 16.048, 16 de junio de 1989, por el Artículo 149 ter. del Código Penal. Este último incrementa el castigo previsto por la comisión de actos de odio, desprecio o violencia contra determinadas personas de tres a 18 meses de prisión a seis a 24.

Resolución Municipal 3895/3, 26 de setiembre de 2003. En Montevideo se creó la Unidad Temática Municipal por los Derechos de los Afrodescendientes, con el fin de promover y ejecutar políticas dirigidas a generar situaciones de igualdad para la población afrouruguaya.

Ley Nº 17.817. Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. 18 de agosto de 2004. Asamblea General. Se declara de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación.

Resolución Ministerial, 18 de octubre de 2005. MEC. Creación de la sección encargada de coordinar y promover políticas públicas de acciones afirmativas para afrodescendientes a nivel nacional de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del MEC.

Ley N° 18.059, 20 de noviembre de 2006. Establece la celebración anual del 3 de diciembre, Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrourugaya y la Equidad Racial. Asamblea General.

Ley N° 18.315, 22 de julio de 2008. Se establecen los principios de conducta policial.

Ley N° 18.437, Ley General de Educación, 12 de diciembre de 2008. Establece objetivos de lucha contra la discriminación.

2009. UNESCO declara al Candombe y el Tango como parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad. A solicitud de los Estados argentino para el tango y uruguayo para el candombe.

Resolución Ministerial 1686/2009. 27 de noviembre de 2009. MIDES. Enfoque étnico/racial en todas las direcciones, planes y programas del MIDES. El mencionado enfoque se incorpora en direcciones, planes y programas de esa Secretaría de Estado, dirigido hacia el Plan de Equidad; aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, asistencia y asesoramiento técnico de las diversas direcciones desde el Departamento de las Mujeres Afrodescendientes.

Resolución Ministerial, 20 de octubre de 2011. MEC. Creación de un grupo de trabajo destinado a impulsar la revisión histórica del aporte de los afrodescendientes a nuestro estado nación.

Ley N° 19.122. Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral. Agosto de 2013.

Cuadro 10 (elaboración propia).

Si trazamos una línea de tiempo, abarcamos un período de diez años de 2003 a 2013, en el que se observa un lapso casi ininterrumpido de decisiones concernientes a la cuestión de la discriminación en sentido amplio, y específicamente relativo a la cuestión afro. Cabe agregar que en este mismo período se aprobó la Ley “Día de la Resistencia de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena” en 2009, y la Ley de Inmigración, N° 18.250, de 2008. De esta forma, las decisiones expresadas en leyes pueden enmarcarse en un proceso que desemboca en el año 2013.

En 2003, bajo la resonancia de las decisiones de la Conferencia de Durban (2001) en la que participan integrantes del movimiento negro uruguayo, este es desde entonces mayoritariamente denominado afrodescendiente, habiendo adoptado desde la década de los ochenta una posición ofensivo-defensiva⁷ (Touraine: 1997). Principalmente a partir de entonces, la sociedad civil afrodescendiente organizada comenzará a buscar un aumento de su visibilidad, por ejemplo, presionando para incluir la identificación étnico-racial en los

⁷ Este tema se profundizó en “La cultura afro-uruguayo. Una expresión de multiculturalismo emergente de la relación global-local”,

relevamientos censales, demandando un nuevo espacio donde funcionar, organizando actividades para difundir la llegada forzada de personas esclavizadas a esta zona geográfica, entre las diferentes actividades realizadas, además de revisar y trabajar en torno a su “identidad deteriorada” (Goffman: 1993), camino a una “identidad proyecto” (Manuel Castells: 2000).

Por otro lado, el proceso de aprobación de leyes supuso el tejido progresivo de voluntades políticas, sin las cuales no se podría legislar. Para llegar a la aprobación de determinada ley hay una acumulación de tiempos de negociación, ¿quizá extensos?, ¿quizá muy uruguayos? No tenemos respuestas acertadas para esas interrogantes. Lo que sí es destacable son los cambios en el contexto latinoamericano desde los años noventa, y en la región, especialmente Brasil, sumados a la atención que por esos mismos años la comunidad internacional desde distintos organismos que Uruguay integra –ONU, CEPAL, BID–, presta a la temática de las diferencias étnico-raciales y por último, la iniciativa de aunar esfuerzos con otros discriminados por motivos parecidos o por otros.

Otro elemento insoslayable es el gobierno del Frente Amplio en la IMM y posteriormente a nivel nacional, en el período de la toma de las decisiones reseñadas. Estas medidas consienten la creación, ratificación o ampliación legislativa, la creación de institucionalidad y de reconocimiento. A este último punto hacen alusión la Ley N° 18.059, que instituye la celebración anual del 3 de diciembre, Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial, la presentación solicitada ante UNESCO, a bien de considerar al Candombe como Patrimonio Cultural de la Humanidad, y la Resolución del Ministerio de Educación y Cultura para la creación de un grupo de trabajo destinado a impulsar la revisión histórica del aporte de los afrodescendientes a la historia y cultura de la nación. Esta última resolución es al mismo tiempo una medida de creación de institucionalidad.

A su vez, se suman las resoluciones ministeriales provenientes del Ministerio de Desarrollo Social para incorporar el enfoque étnico/racial en todas las direcciones, planes y programas del MIDES, y por parte del Ministerio de Educación y Cultura, con la resolución de creación de una sección encargada de coordinar y promover políticas públicas de acciones afirmativas para afrodescendientes a nivel nacional, en la Dirección Nacional de Derechos

Humanos de dicho ministerio. El resto de las leyes enfocan las discriminaciones, específicamente dirigidas hacia afrodescendientes.

A los efectos de este trabajo, es de interés detenernos primero en la Ley N° 19.122, y posteriormente, en los argumentos discutidos en el Parlamento durante el proceso que culminó en su sanción legislativa.

La ley se originó en la XLVII Legislatura de la Cámara de Representantes, con el proyecto presentado por el diputado de Compromiso Frenteamplista, Felipe Carballo, a la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social, Carpeta N° 1288 de 2011, Repartido N° 761. Nos detendremos en su análisis y en las sesiones parlamentarias que condujeron a su posterior aprobación unánime por parte de la Asamblea General, en el mes de agosto de 2013.

El diputado del Movimiento de Participación Popular, Felipe Carballo, presenta el proyecto en 2011. La bancada del Frente Amplio crea una comisión y convoca a organizaciones de la sociedad civil e integrantes de los partidos Colorado y Nacional. Conjuntamente, participan juristas especialistas en materia legal de la Universidad de la República, de la Universidad Católica, de la Universidad de la Empresa: los doctores Gonzalo Aguirre, Juan Pablo Cajarville, Jaime Sapolinski y José Korzeniak.

En ese proceso de dos años⁸ –desde la presentación del proyecto de ley a su aprobación– en primer lugar, el texto es analizado por la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social de la Cámara de Representantes. Cuenta con el asesoramiento, por la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación, de las doctoras Alicia Esquivel y Alicia Saura y los señores Enrique Auyanet y Martín Prats. Por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el doctor Nelson Loustaunau, Ministro Interino. Entre marzo y mayo de 2013 asistieron, además, miembros destacados de la sociedad civil organizada, autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, el Embajador Itinerante Romero Rodríguez, Director de la Unidad Étnico Racial del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁸ Esta información, las leyes y las sesiones se encuentran disponibles en: <http://www.parlamento.gub.uy>.

El proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes fue modificado en su redacción e incluyó otros agregados por el proyecto de ley sustitutivo aprobado por la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadores, posteriormente aprobado por la Asamblea General.

La Ley N° 19.122 consta de doce artículos (ver anexos). Como se menciona en el inciso segundo del artículo primero de la ley, el espíritu del legislador está puesto en favorecer la reparación del daño histórico que el racismo ha causado y causa en la población afrodescendiente que habita el territorio nacional. En el inciso primero del mismo artículo, se hace referencia al reconocimiento del padecimiento histórico vivido por la población de este territorio a consecuencia del racismo, la discriminación y estigmatización, actualmente condenados por el derecho internacional como crímenes contra la humanidad. Asimismo, para favorecer la erradicación del racismo y sus consecuencias negativas para dicha población, la ley prevé la elaboración e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, que garanticen el cumplimiento del usufructo de los derechos humanos establecidos en la Constitución de la República.

Para el cumplimiento de dichas aspiraciones, el artículo cuarto establece por un plazo de quince años “destinar el 8% (ocho por ciento) de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para ser ocupados por personas afrodescendientes, previo llamado público”. Esta obligación rige para “los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas de derecho público no estatales”.

Para la observancia de lo estipulado en el artículo cuarto, la Oficina Nacional del Servicio Civil deberá informar anualmente acerca del cumplimiento en la aplicación de lo dispuesto por el artículo cuarto. Desde el quinto año de aplicación de la ley comenzará a funcionar la comisión encargada de seguimiento y evaluación de lo estipulado por ella. Se establece que “La Comisión contará con el asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, con probada competencia en la temática afrodescendiente” (Art. 9°).

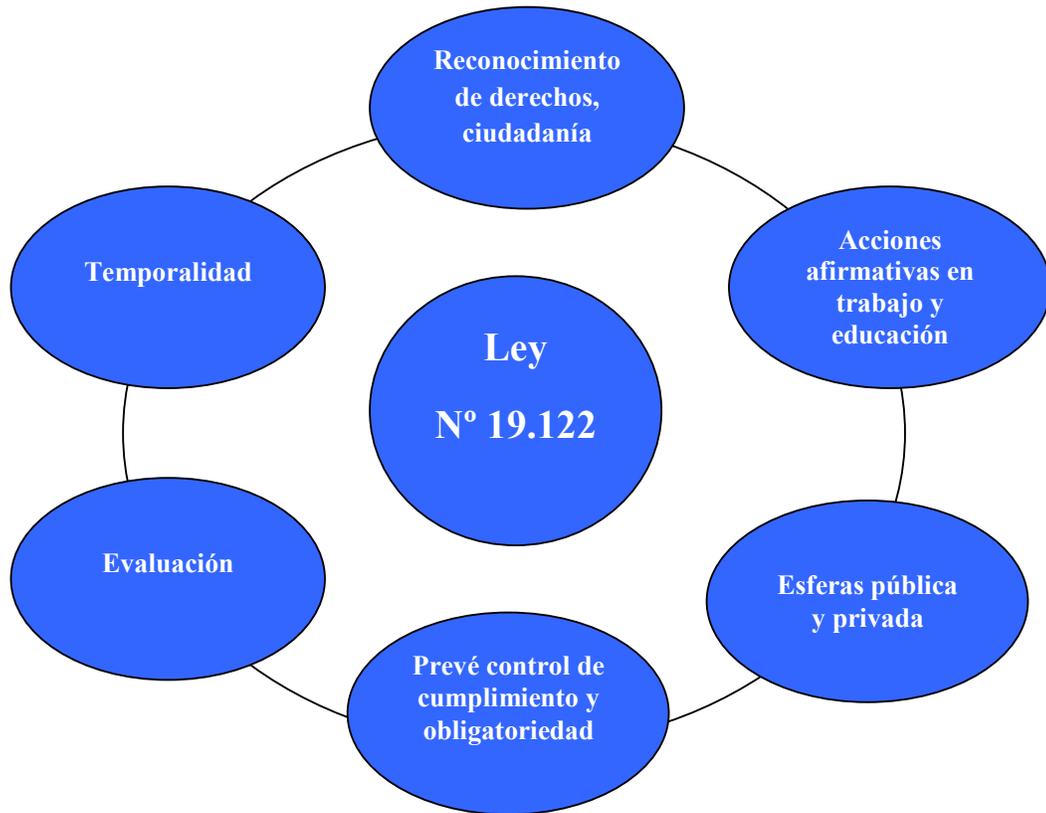
El mismo cupo deberá ser tenido en cuenta por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, y para las becas y apoyos estudiantiles en lo nacional y departamental (Art. 5° y 6°).

Se considera de interés la incorporación del legado de la población afrodescendiente en los programas educativos y en la formación profesional, la promoción de la investigación a nivel nacional en torno al tema y una especial atención y tratamiento a su pasado de esclavitud, trata y estigmatización (Art. 8°).

En el Artículo 10, se estipula para la totalidad de los organismos públicos la obligatoriedad de informar anualmente a la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, el cumplimiento con las acciones afirmativas establecidas en los artículos anteriores de la ley.

La reglamentación de la ley, que estará a cargo del Poder Ejecutivo en consulta con la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, con un plazo de noventa días desde de su promulgación, se prevé en su artículo 12.

5.3.1 Aspectos que considera la ley



Cuadro 11 (elaboración propia).

Un primer punto a destacar es el impulso, por parte de legisladores del Frente Amplio, a la política de reconocimiento de derechos, a través de la presentación de este proyecto de ley. Otro punto es la participación de la sociedad civil organizada, de sus representantes en los organismos de equidad racial en las discusiones y el asesoramiento por parte de juristas destacados.

El texto de la ley, amparado en el derecho internacional, admite las consecuencias actuales en la población afrodescendiente uruguaya del pasado colonial y del tráfico esclavista, hoy considerado como crimen efectuado contra la humanidad.

Al mismo tiempo, esta ley es concebida como parte de la reparación ante los hechos anteriormente reconocidos. En este sentido, la ley observa dos campos de aplicación: trabajo y educación. Estos campos, al igual que otros no incluidos, presentan significativas

desigualdades para la población afro en comparación con la no afro, indicados por los análisis de registros estadísticos y por la investigación cualitativa, por ejemplo, a través de entrevistas, grupos de discusión e historias de vida.

El contenido de esta ley, especialmente en sus primeros cuatro artículos, guarda relación con legislaciones anteriores (Ley N° 17.817, Ley N° 18.059, Ley N° 18.046, Ley N° 16.906); esto muestra la idea de proceso que mencionamos en la presentación del cuadro. En tal sentido, los objetivos del articulado se proponen progresar en la prevención y sanción de racismo, discriminación y estigmatización dirigida a la población afrodescendiente. Simultáneamente, buscan la promoción del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incorporando la perspectiva de género y una especial consideración hacia la tercera edad, niñez y jóvenes.

Si bien la ley expresa la responsabilidad del Estado en la aplicación de acciones afirmativas, se prevé no solo para el ámbito público, sino también para el privado. Al no restringirse a la esfera pública, esta medida puede ser un incentivo que probablemente incida más rápido en la vida de buena parte del colectivo afro. La ley no establece un marco para su cumplimiento en este ámbito, como sí lo hace para la esfera pública. Esto último abre la interrogante acerca de si el cumplimiento queda librado a la voluntad de los empleadores privados, o si habrá un seguimiento por parte de la comisión que comenzará a trabajar al quinto año de su implementación. Para los organismos públicos, el artículo 10 establece la obligatoriedad de informar anualmente el cumplimiento de lo establecido por la ley ante la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación.

En lo referente al período establecido para la constitución de la Comisión de seguimiento y evaluación, nos preguntamos si esta no debería constituirse con anterioridad, por ejemplo, para establecer criterios de seguimiento, indicadores de evaluación. De la misma manera nos preguntamos cómo se establece el cumplimiento de la ley en el período previo a esos cinco años, cómo se implementará a nivel estatal, cómo llegará la información a los funcionarios de cada institución, información que debería incluir un aspecto de sensibilización con respecto a la población afrodescendiente en el país. Recordemos que la ignorancia, negación o invisibilidad de los mandos medios y funcionarios en general

acerca de esta situación fue señalada por los informantes clave como uno de los inconvenientes presentes en la actividad diaria, principalmente en la institucionalidad estatal. Asimismo, ¿cada dependencia tiene la información al respecto de cuántos funcionarios afrodescendientes desempeñan tareas allí? ¿Cuáles serán los dispositivos a seguir para cumplir con el informe anual que cada dependencia estatal deberá presentar a la Comisión?

Cabe destacar que los llamados se harán en forma pública. Habría que pensar en la difusión entre las personas del colectivo afro, ya sea de la ley como de los llamados, para que puedan apropiarse y hacer efectivo el ejercicio de estos derechos. Porque, aunque habrá que estudiarlo, podemos especular que el conocimiento y goce de estos derechos tendrán múltiples efectos positivos para sus beneficiarios.

Luego de la presentación y análisis de la ley, intentaremos realizar un paralelo con legislación que contempla a la población afrocolombiana y particularmente con Brasil y el Estatuto de la Igualdad Racial.

5.3.2 La afrodescendencia en tres escenarios legislativos: Brasil, Colombia y Uruguay

En primer lugar se presenta brevemente el Estatuto de la Igualdad Racial para posteriormente establecer algunas líneas de cotejo con la Ley N° 19.122 y otras legislaciones que contemplan la cuestión racial y la afrodescendencia en los tres países.

5.3.2.1 El Estatuto de la Igualdad Racial

En el año 1988 el Senador del Partido de los Trabajadores, Paulo Paim, presentó en el Congreso Nacional el proyecto para la creación del Estatuto de la Igualdad Racial, aprobado por unanimidad en 2005 por la Cámara de Senadores y en 2009, por la Cámara de Diputados, con modificaciones, y se transformó en ley en el año 2010 (Arocena: 2012).

El Estatuto determina las circunstancias en las que existe desigualdad racial, conceptualiza las situaciones que entiende que contienen discriminación, redefine a la población brasileña circunscribiendo en la categoría afrobrasileño a negros y mulatos, obliga a incluir en la enseñanza de la Historia, la de África y la historia de la población negra en Brasil, prevé políticas también en áreas de trabajo, en el deporte, la adopción por parte del Estado de medidas tendientes a disminuir la violencia policial hacia la población negra. En lo relativo a los cultos de origen africano, fija 3 años de prisión para prácticas de racismo en Internet, los partidos políticos deben incluir un 10% de candidatos negros en sus listas, garantiza el respeto a la libertad de costumbres en los quilombos, a la vez de líneas especiales de financiamiento público (Arocena: 2012).

El Estatuto se consultó en (dos Santos y Lobato: 2003). En sus *Disposiciones Preliminares* el Congreso Nacional declara su concepción de desigualdades raciales, discriminación, políticas públicas; declara la intención de combatir las desigualdades raciales a partir de la aprobación del proyecto de Estatuto de la Igualdad Racial. Entre sus disposiciones establece como prioridad la participación de los afrobrasileros en condiciones de igualdad de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida social a partir de la adopción de medidas, programas y políticas de acción afirmativa; valora e impulsa las iniciativas de la sociedad civil. Prevé que en la relatoría anual de los Ministros de Estado prevista en la Constitución estos informen acerca de las políticas públicas y acciones afirmativas en su ámbito de competencia.

El Estatuto está dividido en diez capítulos. A continuación nombramos otras de las disposiciones. El capítulo I se refiere al derecho a la salud y estipula que este será garantizado por el Estado para los afrodescendientes; se recabará en forma obligatoria la información de raza/color en todos los documentos del Sistema Único de Salud; se investigará sobre enfermedades prevalentes en la población afrobrasileña; se integrarán líneas de investigación en programas de posgrados y sus resultados formarán parte de los programas de los cursos en salud. Establece claras disposiciones hacia el Sistema Único de Salud y hacia los gobiernos estaduais para el diagnóstico y acompañamiento de las personas con anemia falciforme; prevé la creación de un Programa de Agentes Comunitarios de Salud para trabajar con todas las comunidades de quilombos del país.

Para esta y otras disposiciones en el campo de la salud el estatuto marca un plazo de cumplimiento.

El capítulo II legisla en torno al derecho a la educación, la cultura, el deporte y el esparcimiento. Se establece la obligatoriedad de promoción, por parte de los gobiernos federal, estadual, distrital y municipal, de espacios para los afrobrasileños. Los centros de enseñanza deben invitarlos a participar en sus fechas festivas, para realizar intercambios con los estudiantes y organizar campañas educativas de solidaridad con los afrobrasileños; también la elaboración, por parte del Ministerio de Educación, de programas de enseñanza, en las universidades, de Historia General de África y del Negro en Brasil, para crear líneas de investigación y producir conocimiento relativo a la población afrobrasileña; la incentivación del valor de la pluralidad étnica y cultural en la formación de los profesores; la realización de trabajos de extensión universitaria y el relevamiento de la variable raza/color.

El capítulo III se dedica a legislar sobre la libertad de conciencia, creencias y el libre ejercicio de los cultos religiosos.

En el capítulo IV se crea la Fundación de Promoción de Igualdad Racial, dedicada a la implementación de políticas públicas especialmente en áreas de educación y empleo, y a posibilitar la realización de investigación en diversas áreas.

El capítulo V se ocupa de la cuestión de la tierra, vinculada principalmente a las tierras donde se asientan los quilombos, estableciendo su importancia histórica, su administración. Dentro de este extenso capítulo se hace constar que las comunidades deben permanecer asentadas en sus territorios o tener acceso a otro en una zona cercana.

El capítulo VI se refiere al mercado de trabajo y establece la responsabilidad de todas las escalas gubernamentales para mejorar el desempeño en materia de trabajo para los afrodescendientes. Se ratifican los compromisos asumidos por Brasil ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ante la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ante la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Discriminaciones

Conexas. Las medidas afirmativas deberán tender al desarrollo profesional de los afrodescendientes y el fomento de medianas y pequeñas empresas en los niveles federal, estadual, distrital y municipal y a nivel público y privado. Establece la autoclasificación obligatoria en todos los servicios administrativos; estipula penas ante situaciones de discriminación en el ámbito del trabajo; prohíbe la exigencia de la fotografía por parte de las empresas a sus posibles contratados. En caso de empate entre dos o más personas, se indica que debe ser considerado quien posea mayor antigüedad dentro del plan y en caso de persistir se procederá a sorteo público.

El VII establece un sistema de cuotas, destinando el 20% de los puestos de trabajo para población afro en empleos públicos de la administración federal, estadual, distrital y municipal directa o indirecta, en los cursos de todas las instituciones de educación superior de Brasil. En contratos del Fondo de Financiamiento de Enseñanza Superior, cada partido debe reservar un mínimo de treinta bancas para afrobrasileños. Las empresas que superen los veinte empleados deben reservar un mínimo de 20% para trabajadores afrobrasileños.

El capítulo VIII trata sobre los medios de comunicación, instándolos a la valoración cultural de este sector de la población; establece que debe haber un 20% de actores afrobrasileños en el total de actores de los programas de televisión. El no cumplimiento se penará con multa mediante la realización de servicio comunitario.

El IX establece auditorías permanentes en los poderes legislativos federal, estadual y municipal en defensa de la igualdad racial y con el fin de recibir denuncias e investigar. El X capítulo está dedicado al acceso a la justicia.

Finalmente la ley decretada por el Congreso Nacional brasileño y sancionada por el presidente Luiz Inácio Lula Da Silva no incluyó la obligatoriedad de las empresas de contratar un mínimo de 20 por ciento de empleados negros ni las cuotas para negros en las universidades (Presidencia de la República Federativa del Brasil, 2010). Esto último fue objeto de otro proyecto específico convertido en ley, que estableció que en las universidades públicas federales la mitad de los lugares deben ser adjudicados a estudiantes procedentes de la enseñanza secundaria pública y priorizar la presencia de negros e indígenas (IPS, 2012; Xinhua 2012). En 2014 el gobierno brasileño de Dilma

Rousseff promulgó la denominada “Ley de Cuotas”, que reserva el 20% de las vacantes en los concursos públicos federales a la población negra del país (MercoPress 2014).

5.3.2.2 Cotejo con la Ley N° 19.122 y otras legislaciones que contemplan la cuestión racial y la afrodescendencia en los tres países

Después de Nigeria, Brasil es el país con mayor población afrodescendiente en el mundo. Es un país con enormes desigualdades, siendo gran parte de ellas resultado de la herencia de la esclavitud y el colonialismo. Conjuntamente con lo anterior es un país con larga trayectoria en materia de implementación de medidas y ejecución de acciones afirmativas (CEPAL: 2009).

Colombia es el segundo país de América del Sur con mayor población afrodescendiente, con un total de 4.311.757⁹ personas afro, el 10,62% del total de la población según datos del Censo de 2005. Este Censo aclara que el término “afrocolombiano(a)” incluye a la población que se reconoció como raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, palenquera de San Basilio de Palenque y negra, mulata, afrocolombiana o afrodescendiente (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2007).

En Uruguay los afrodescendientes son el 8.1% de la población total, constituyendo la minoría mayor (Cabella, Nathan, Tenenbaum: 2013).

Un año clave para la ‘cuestión racial’ en Brasil fue 1988, cuando se introdujo una enmienda constitucional que proscribió los actos racistas, se reconoció en la Constitución la diversidad cultural y étnica y desde el gobierno se asumió como deber la protección de las diferentes culturas y su incorporación a la identidad nacional. En la misma Constitución, el racismo fue considerado por primera vez un delito excarcelable y se establecieron políticas de acción afirmativa (Barbosa: 2003).

⁹ http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.

En el Decreto N° 4.228 de 1992 se instituye en el ámbito Federal de la Administración Pública el Programa Nacional de Acciones Afirmativas; la Ley N° 7.668, de 1998, que incluye el estudio de la historia y cultura afrobrasileña en el currículum de enseñanza básica. En 2003 se promulgó el Decreto N° 4.886 para la creación de la Secretaria Especial de Políticas de la Igualdad Racial (SEPPIR) y la Ley N° 12.288 que reglamentó el procedimiento para identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por descendientes de las comunidades de quilombos. En el cuadro 12 se presentan algunas otras leyes y decretos de este país (Fundación Equitas: 2005).

Colombia reconoce la igualdad de resultados en su Constitución de 1991. Se prevén acciones afirmativas. La Sentencia C-418/02 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de todos los grupos étnicos que habitan el territorio colombiano, en especial las comunidades afrocolombianas (Fundación Equitas: 2005). En 1993 la Ley N° 70 o Ley de Negritudes (Castro, Urrea y Viáfara: 2009; Fundación Equitas: 2005) se otorgan dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras. En 2001, la Ley N° 649 establece el respeto a los territorios de los grupos étnicos y la integridad cultural, social y económica, así como la participación en los procesos de toma de decisiones. Son sujetos especialmente protegidos, en primer término, por su raza-etnia (negritudes, indígenas, gitanos) (Fundación Equitas: 2005). En el aspecto legislativo la medida no académica más común en las universidades privadas es el descuento parcial o total del valor de la matrícula y en las universidades públicas, el pago de la matrícula mínima (Fundación Equitas: 2005). Seguidamente se presenta un cuadro con la legislación mencionada y se incluyen otras.

Legislación

Países	Rango legal (ley, decreto, resolución, etc.)	Año	Descripción
Brasil	Enmienda constitucional	1988	Proscripción de actos racistas.
	Lei Nº 7.668	1988	Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares e dá outras providências.
	Lei Nº 7.716	1989	Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.
	Lei Nº 8.081	1990	Consideración como crimen y establecimiento de penas para actos discriminatorios practicados por medios de comunicación o publicaciones de cualquier naturaleza.
	Lei Nº 9.459	1997	Altera os arts. 1º e 20 da Lei 7.716, de 5 de Janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo no art. 140 do decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.
	Decreto Nº 4.228	2002	Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências.
	Lei Nº 10.639	2003	Inclusão do estudo da história e da cultura afro-brasileira no currículo do ensino básico.
	Decreto Nº 4.886	2003	Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e dá outras providências.
	Decreto Nº 4.887	2003	Regulamentação do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
	Decreto Nº 5.520	2005	Institui o Sistema Federal de Cultura e dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural do Ministério da Cultura.
	Decreto Nº 6.853	2009	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Cultural Palmares (FCP), e dá outras providências.
	Portaria Nº 68	2009	Aprova o Regimento Interno da

			Fundação Cultural Palmares (FCP).
	Lei Nº 12.288	2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.
	Portaria Nº 78	2010	Orientar as entidades públicas e privadas sem fins lucrativos sobre os procedimentos, fluxos e normas internas para os processos de apoio a projetos na área da cultura afro-brasileira mediante convênio e contratos de repasse.
	Portaria Nº 22	2010	Aprovar o Planejamento Estratégico da Fundação Cultural Palmares para o período de 2010-2011.
Colombia	Constitución. Artículos 13, 40, 43, 46, 47 y preámbulo, y artículos 171 y 176	1991	Los artículos citados promueven acciones afirmativas. Representantes a las comunidades negras.
	Constitución. Sentencia C-418/02	1991	Respeto a los territorios de los grupos étnicos y la integridad cultural, social y económica, así como la participación en los procesos de toma de decisiones.
	Ley Nº 70, sobre comunidades negras	1993	Centrada en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de todos los grupos étnicos que habitan el territorio nacional, en especial las comunidades afrocolombianas.
	Ley Nº 649	2001	Son sujetos especialmente protegidos, en primer término, por raza-etnia: negritudes, indígenas, gitanos).

Cuadro 12 (elaboración propia con base en datos de Fundación Palmares y Fundación Equitas, 2005).

Comparativamente con Brasil y Colombia, Uruguay también realiza un proceso progresivo en su legislación relativa a la ampliación de derechos, a considerar los derechos etno-culturales y de los afrouruguayos, hasta incluir la aprobación de una ley que instituye acciones afirmativas para afrodescendientes.

En los tres países se constata, a través de la información que se pudo consultar, que están presentes el reconocimiento y la redistribución en las acciones afirmativas pensadas. En cuanto a representación, Uruguay no la prevé, sí Brasil y Colombia. Esta última reserva dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras, mientras que Brasil establece el 30 % mínimo de reservas a candidaturas para afrobrasileños en todos los partidos políticos.

El Estatuto define claramente las desigualdades, mientras que la Ley N° 19.122 reconoce la situación de discriminación histórica atravesada por las personas del colectivo afrodescendiente.

Brasil y Colombia reconocen la multiculturalidad de origen étnico racial en sus constituciones en los años 1988 y 1991 respectivamente, en tanto que Uruguay no lo ha hecho. Este reconocimiento sí está en la Ley N° 19.122, al igual que en el Estatuto de la Igualdad Racial brasileño; ambos exhortan a investigar las temáticas afrodescendientes y formular nuevos currículos educativos en los diferentes niveles de enseñanza. El Estatuto establece reglas concisas, campos y plazos para su realización en todos los ámbitos públicos federal, estadual y municipal.

En el Estatuto de Brasil, además de referir a la valoración positiva de los aportes de los afrobrasileños a la cultura nacional, hace énfasis en un capítulo dedicado a la libertad de conciencia, creencias y ejercicio de cultos religiosos y reconoce los períodos de ocultamiento padecidos por los practicantes de las religiones afrobrasileñas. También reconoce las diferentes dolencias que afectan a los afrodescendientes e incentiva a investigarlas; dispone que así se haga a través de cátedras en salud de la educación pública. Sobre este punto, en Colombia igualmente se favorece el desarrollo de la etnoeducación (CEPAL: 2009).

La redistribución se consigna en Colombia y Brasil, por un lado, a la propiedad de los territorios ocupados por comunidades afrodescendientes de larga data y en el caso de Brasil y Uruguay, se estipulan cuotas para el ingreso en llamados a la administración pública y en el mercado de trabajo público y privado.

Brasil regula la presencia de afrodescendientes en los medios de comunicación, establece un fondo de promoción para la igualdad racial y normas para el acceso a la justicia.

Se puede apreciar que en cotejo con el Estatuto de la Igualdad Racial, la Ley N° 19.122 es más limitada, pero no por esto menos importante, si se toma en cuenta la magnitud que diferencia al volumen de población afrobrasileña de la afrouruuguaya. Pero este mismo argumento sirve para sustentar la importancia de esta ley para el colectivo afrouruuguayo, a la vez que puede ser un incentivo para contemplar aspectos que resultan también relevantes para los afrouruuguayos, como es el derecho de acceder a ocupar espacios de poder, a visibilizarse en los medios de comunicación, a considerar especialmente las afecciones de salud prevalentes en su colectivo y a no ser mirados con prejuicios por sus prácticas religiosas.

En Brasil, al igual que las cuotas, el Estatuto levantó polémica, incluso entre los propios integrantes del movimiento negro, defensores de las acciones afirmativas, con el argumento de que en el acuerdo fueron modificados varios artículos considerados por ellos de importancia.

Como se pudo ver en la breve presentación de los temas tratados por el Estatuto, Brasil es el país que considera mayor cantidad de aspectos en cuanto a las necesidades de su población afrodescendiente, incluyendo: territorialidad, aspecto compartido con Colombia, salud, educación y trabajo –preocupación considerada en los tres países–, acceso a la justicia, disposiciones para los medios de comunicación, investigación de denuncias por racismo, libertad de creencias y cultos.

La aprobación de las legislaciones ha contribuido al avance en políticas que buscan beneficiar a los afrodescendientes en esos países. En Colombia, como señala el PNUD (s.f.), las políticas afirmativas se han dirigido a tres áreas: educación, cultura y territorio. En educación y cultura, con la creación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos con el fin de abordar el significado histórico, geográfico, político y cultural de las comunidades afrocolombianas. Su implementación comenzó a partir del 2000 (Ley N° 70, de 1993). En el Programa de créditos educativos para comunidades afrocolombianas se estipulan créditos reembolsables por prestación de servicios mediante trabajo comunitario, social o

académico, de acuerdo con un proyecto de trabajo presentado al solicitar el crédito, el cual es avalado por una organización de base (1996, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex). Está el Programa de cuotas dentro de las universidades con sistemas de admisión especial –solo cinco universidades cuentan con cupos para minorías étnicas entre las que se incluyen afrodescendientes: Distrital Francisco José de Caldas, del Rosario, de Antioquia, Tecnológica de Pereira, y de Caldas (los cupos son de 2 a 5 por curso)–. La Alcaldía de Bogotá en el Decreto 151 de 2008 adopta los Lineamientos de Política Pública Distrital y el Plan Integral de Acciones Afirmativas, para el Reconocimiento de la Diversidad Cultural y la Garantía de los Derechos de los Afrodescendientes residentes en Bogotá D. C., para el período 2008-2016. En el territorio el Programa de titulación de Tierras reconoce a las comunidades negras, como grupo étnico, el derecho a la propiedad colectiva. El proceso de titulación de tierras colectivas comenzó en 1995 con la expedición del Decreto 1.745. Durante los ocho primeros años de vigencia de la norma se han adjudicado aproximadamente 4.555.384 hectáreas en departamentos en la cuenca del Pacífico.

A pesar de constituir indicadores de progreso para la situación de los afrocolombianos, Castro, Urrea y Viáfra (2009) señalan su insuficiencia, pues para ellos las medidas redistributivas no resultan suficientes o más bien son insuficientes para los afrodescendientes que habitan fuera de las zonas comprendidas en las comunidades territoriales beneficiadas por las medidas tomadas en este sentido. Para estos investigadores, la problemática afrodescendiente está siendo resuelta como para las comunidades indígenas o para los mestizos. Para los primeros es lo que mencionamos antes, y para los mestizos o blancos pobres se emplean medidas enfocadas hacia la pobreza y estas no alcanzan para los afrocolombianos porque son necesarias medidas que contemplen conjuntamente las relaciones raciales.

Entre otros problemas (Fundación Equitas: 2005) menciona que algo común a todas las universidades que implementan acciones afirmativas con beneficiarios afrocolombianos es el pedido de un certificado que acredite la pertenencia a una determinada comunidad y una certificación de la Dirección de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior que acredite la existencia y registro legal de dichas comunidades para usufructuar del beneficio de la acción afirmativa. Este es autorizado por los municipios ante los cuales es frecuente la

presencia de intermediarios que generan favores de índole política, creando así una forma de amiguismo o clientelismo y certificando a personas que no pertenecen a dichas comunidades (Fundación Equitas: 2005).

En Brasil el PNUD (s.f.) registra políticas de acción afirmativa en salud, educación, trabajo y cultura. En salud se indica Afroatitude, proyecto que asocia el Programa nacional DST e AIDS del Ministerio de Salud y las Universidades que posean el Programa de acción afirmativa para afrodescendientes y que adoptan cuotas de acceso a esta población. En educación, hasta que se realizó este registro, el sistema de cuotas era así: 21 universidades públicas prevén una reserva de plazas para afrodescendientes proporcional al de la población, concesión de becas totales y parciales en cursos de graduación en instituciones privadas de educación superior, con reserva de plazas proporcionales a la población de cada estado según el censo de IBGE (Ley N° 11.096 del 13 de enero de 2005). En 2012 la presidenta Dilma Rousseff sancionó una ley de cuotas sociales y raciales que reserva la mitad de los lugares en las 59 universidades federales a estudiantes procedentes de la escuela pública atendiendo, además, a criterios de renta y raza. Para esto último las universidades deben considerar la proporción de ciudadanos negros, mulatos e indígenas contemplados en el censo de cada estado brasileño por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (no sé cómo se referencia una búsqueda en la prensa).

Siguiendo con el registro de PNUD (s.f.) Uniafro, hay financiación para instituciones federales y estatales de enseñanza superior que fomenten acciones destinadas a la formación inicial y continuada, en modalidad presencial o a distancia, de profesores de educación básica y la elaboración de material didáctico específico, becas-Premio de vocación para la diplomacia como el Programa del Instituto Río Branco en el que se ofertan becas para que candidatos afrodescendientes preparen los exámenes de selección de la carrera diplomática, lanzado por el Ministerio de Relaciones Exteriores/ Itamaraty (Edital N°1/2003-IRBr del 13 de mayo de 2003). También el Diversidade na Universidade: programa de apoyo financiero a instituciones con un mínimo de un año en gestión de proyectos educativos y un 51% de afrodescendientes o indígenas estudiantes; el Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB), que postula la inclusión en las universidades e institutos académicos de departamentos que se dedican a la investigación y divulgación de estudios sobre afrodescendientes en Brasil. En lo territorial, está el Projeto Terra Negra Brasil,

desarrollado para promover la permanencia de trabajadores rurales afrodescendientes en la agricultura familiar; el Premio Territorios Quilombolas; el PPIGRE del MDA, que es responsable de la selección y dotación de premios a trabajos en ciencias humanas, sociales, agrarias y afines centradas en las comunidades de los quilombos. En cultura se valora la Capoeira como bien cultural inmaterial, se prevén incentivos para su difusión en el mundo, un banco histórico, la creación de un centro nacional de referencia PNUD (s.f.).

En Uruguay las medidas legislativas y la inclusión de la afrodescendencia en las políticas públicas son bastante más recientes. En la década de los noventa comenzaban a implementarse cambios constitucionales en Brasil y Colombia, mientras que en Uruguay el movimiento negro comenzaba a reorganizarse como movimiento defensivo-ofensivo (Touraine: 1997) y emprendía sus primeras acciones hacia la visibilidad (Ferreira: 2003).

Si bien se advierte la necesidad de intensificar las políticas porque los datos del censo 2013 indican que la población afrodescendiente prácticamente no ha modificado su situación de desventaja aun con políticas sociales universales enfocadas hacia las personas comprendidas en sectores pobres y excluidos de la población, se visualiza una paulatina inclusión del enfoque étnico-racial con especificidad afro en decisiones de política pública. Algunas de ellas han sido: incorporación de preguntas sobre ascendencia étnico-racial – 1996 en la Encuesta Nacional de Hogares, en 2006 en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, en 2011 en el Censo–, la Ley N° 17.817, “Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación”, de 2004. En 2006 se creó, en el Ministerio de Educación y Cultura, la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación; en el mismo año se aprobó la Ley N° 18.059 que declara el 3 de diciembre como “Día Nacional del Candombe, la Cultura Afro uruguaya y la Equidad Racial”; se estableció la capacitación en la dimensión étnico-racial dirigida a docentes, estudiantes, futuros diplomáticos y cuerpo policial en acuerdo con los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, y Educación y Cultura; el Plan Quinquenal de Vivienda (2005-2009) del MVOTMA; la resolución entre el Ministerio de Vivienda, la Intendencia Municipal de Montevideo y las Cooperativas de Mujeres Afrouuguayas de generar medidas reparatorias a través de la construcción de viviendas y centros culturales para el retorno de personas expulsadas por la dictadura militar de barrios tradicionales; la Resolución Ministerial 1686/2009 que aplica un enfoque étnico/racial en todas las

direcciones, planes y programas del MIDES. Una resolución municipal y dos resoluciones ministeriales incorporan la temática étnico-racial y en 2005 se crearon los “mecanismos de equidad racial” (MER). Se aprueba la Ley N° 19.122. En el transcurso de dicho período se comienzan a implementar, además, planes y programas que dentro del enfoque universal empiezan a considerar la diversidad, entre ellas la étnico-racial. En 2014 se implementó el “Diploma en Afrodescendencia y Políticas Públicas” editado por el Departamento de Mujeres Afrodescendientes (MIDES) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

5.3.3 El proyecto de ley en el debate parlamentario

Aquí interesa particularmente identificar los argumentos esgrimidos a favor y en contra de las políticas de acción afirmativa dirigidas hacia afrodescendientes. El interés radica en la importancia de destacar las manifestaciones debatidas, establecer un paralelo con otras realidades, especialmente la brasileña, que se destaca en la región, y el llamado de atención ante la unanimidad para el logro de la votación afirmativa.

De la lectura de las sesiones en las que se discutió la aprobación del proyecto de ley, se enfatiza, en primer término, un recorrido de cuatro años desde la creación del proyecto hasta su discusión, con un trabajo previo por parte de la bancada del Frente Amplio y un largo trayecto en las comisiones; la consulta a las organizaciones de la sociedad civil, a quienes integran mecanismos de equidad racial en la institucionalidad estatal, y los no menos importantes informes de evaluación internacional que Uruguay recibe relativos a este tema, señalando los avances y los puntos pendientes de solución.

Para el arribo a la unanimidad, sería esperable que haya influido el número de votos que este colectivo representa y que los partidos se disputan, y la certeza de que no tendría sentido oponerse a proyectos cuando de antemano se sabe que cuentan con mayoría para su aprobación.

Por otro lado, se creyó más o menos ingenuamente en el discurso del igualitarismo uruguayo, característico del imaginario social predominante. Se pudo no escuchar los

relatos de afrodescendientes o no tener conciencia de los trabajos en los que predominan, prestar poca atención a las letras de las comparsas, naturalizar la presencia histórica de los afrodescendientes como aguateros, cebadores de mate, esclavos, y verlos casi únicamente en su rol de excelentes tocadores de tambor en febrero. Pero no es posible ignorar el poder de las cifras y menos aún si estas provienen de datos estadísticos producidos por el Instituto Nacional de Estadística. Menos puede eludirse esto cuando los datos tienen detrás una sociedad civil organizada que demanda, en medio de una situación internacional habilitante.

En el transcurso de las sesiones se presentaron temas como la situación de desventaja de la población afrodescendiente, y si la misma es producto de la pobreza o de la pertenencia racial. A veces, aun reconociendo rasgos de racismo y su incidencia en las condiciones y oportunidades de vida, se vuelve sobre la pobreza, aludiendo a la similar situación de otros pobres. Esto implicó otras interrogantes: ¿Focalizar las políticas o solo universalizar? ¿Se trata de pobres contra pobres? ¿Es lícito favorecer a unos si se sabe que esto implica que otros tengan que esperar?

Cuestionamientos similares a los planteados en la discusión en torno a las políticas de acción afirmativa se habían suscitado en otros países, en un lapso similar del proceso y en los grupos de discusión organizados para esta investigación. También se plantea que la ley es necesaria, pero no alcanza su sola existencia para producir modificaciones. Muy por el contrario, es imprescindible su implementación, y muchos parlamentarios y parlamentarias acentúan la necesidad de actuar en un nivel amplio de políticas de antirracismo.

Como se mencionó al inicio, las fuentes documentales citadas son las Sesiones de la Cámara de Representantes, del Senado y su posterior discusión en la Asamblea General. La información se obtuvo de los Diarios de Sesiones publicados en la página del Parlamento.

En general, se parte de la premisa de la necesidad de combatir la desigualdad y del hecho de que esta tiene raíces históricas para el colectivo afrodescendiente. Las Comisiones de Población y Desarrollo Social y de Población, Desarrollo e Inclusión arribaron a estos datos solicitando los asesoramientos aludidos anteriormente, y en la Asamblea General,

con la presentación del Informe realizado por el diputado Bango. El informe hace referencia a la situación internacional y detalla los datos arrojados por las Encuestas de Hogares del INE y los datos del último Censo.

5.3.3.1 Argumentos desfavorables para la aplicación de políticas afirmativas

El diputado Cersósimo, al fundamentar su voto afirmativo en general, comenta algunos aspectos que entiende como negativos en relación con el proyecto de ley: “El primer aspecto que nos preocupaba refería a que la solución que establece este proyecto de ley es una discriminación y, por lo tanto, afecta el principio constitucional de igualdad ante la ley, que es fundamental en nuestro ordenamiento jurídico”. Este es uno de los argumentos regularmente utilizados por quienes se oponen a la aplicación de las políticas de acción afirmativa.

Otro argumento contrario fue: “advertimos sobre ciertos límites que se deben respetar a la hora de votar privilegios para determinados sectores. Hemos señalado que de su aplicación han de derivar, indudablemente, perjudicados inocentes, también marginados, desplazados y postergados, que ven reducidas sus posibilidades de acceder a estos mismos beneficios” (Sesión: 8 de agosto de 2013, 133). Argumentos ambos razonables pero también rebatibles.

El primer argumento en contra de la aplicación de acciones afirmativas se refiere a su contradicción con el artículo de la Constitución que establece la igualdad en el tratamiento de todos los habitantes sin distinción. Ese fue el argumento presentado ante la Suprema Corte, por más de 200 estudiantes blancos, rechazados debido a las cuotas en la Universidad de Río de Janeiro, quienes afirman que la igualdad no se logra a través del mismo trato a todos, sino efectivizando el cumplimiento de dicho principio en el tratamiento diferencial a personas en distintas situaciones. En este caso, se estaría extendiendo efectivamente la ciudadanía históricamente negada a indios y negros, la mitad de la población brasileña (Arocena: 2007).

Otro punto esbozado por el mismo diputado tuvo relación con la existencia de denuncias por actos de discriminación, planteadas a nivel estatal al momento de acceder a la función

pública por parte de la población afrodescendiente. Esto fue consultado, y su existencia negada por el Director Correa Fleitas, de la Oficina Nacional del Servicio Civil (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012).

Un punto más de preocupación para el diputado fue el plazo y el otorgamiento del 8%, equivalente al volumen de la población afro en el volumen total de la población uruguaya, de acuerdo con los datos recabados por el último censo.

Quando determinamos la solución y se logró acercar los criterios, se estableció que el plazo sería de diez años y que la reserva de lugares en la función pública sería del 8%, equivalente al porcentaje de afrodescendientes que existe en nuestra sociedad. También queremos aclarar que el porcentaje de reserva de cargos públicos nunca debe ser igual al porcentaje de participación de la población o clase social beneficiada por la medida. Siempre debe ser menor, ya que de lo contrario tiene un mayor efecto perjudicial para ese mismo sector y para los otros sectores de la sociedad (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 41).

Asimismo, Cersósimo mencionó otra de sus inquietudes: “También nos preocupa (–fue aclarado–) que en el artículo 1º –que fue por todos señalado como una declaración y que debe formar parte de una exposición de motivos pero no del texto normativo de la ley– hay un reconocimiento de responsabilidad que podría dar lugar a posibles demandas en ese sentido, lo cual fue aclarado por docentes de la Facultad, en especial de la Cátedra de Derecho Civil (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 40)”. En relación con este aspecto formulado por Cersósimo, el diputado Abdala señala:

Señor Presidente: se planteó en la Comisión un aspecto que creo no es menor –fue muy responsable habérselo cuestionado– y es en qué medida estos reconocimientos amplios y genéricos que formulan los primeros artículos de este proyecto de ley pueden llegar a ser fuente de responsabilidad civil para el Estado; esa fue una duda razonable que se planteó. Hay que ser justos en cuanto a reconocer que el señor Diputado Cersósimo fue uno de los colegas que hizo especial hincapié en este aspecto; se preocupó por este asunto y nos hizo reflexionar a todos, y yo creo que eso motivó que la Comisión agregara determinados asesoramientos que hasta ese momento no había recabado para quedarnos tranquilos y votar cómodos con relación a este asunto (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 37).

5.3.3.2 Categorías en debate: clase y raza

El debate entre la clase y la raza está generalmente presente en el tratamiento de la situación de la población afrodescendiente o cuando se señalan dificultades y desventajas para acceder a bienes y servicios. Esto puede consistir en marcar una postura de pertenencia de clase o, como parece ser el caso de la explicación del diputado Abdala al

referirse a las posibilidades educativas de los afrodescendientes, se termina queriendo resolver el problema por la pobreza y eliminando la racialidad, que sería y es para nosotros, el origen de la discriminación. Dice el diputado Abdala:

“[En] aprendizaje y estudio, los afrodescendientes están en esta situación debido, sobre todo, a su condición de pobres, a la que arriban, obviamente, debido a la discriminación de que fueron objeto antes. Pero en esa misma condición también se encuentran miles de compatriotas que no son afrodescendientes y, sin embargo, tienen las mismas dificultades para incorporarse al sistema educativo formal y, por lo tanto, para formarse, aprender y prosperar (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 39).

Al relato de la situación de pobreza de un alto porcentaje de afrodescendientes, le sigue y se le compara con otras situaciones de pobreza, que se verán postergadas por la política afirmativa, argumento cierto que ya vimos. Lo que interesa subrayar en este punto es la circularidad entre la pobreza y la pertenencia racial, en la que nunca se termina de reconocer a esta última como origen de la primera. Aunque se haga referencia a la historia de la esclavitud, hay un momento en el que el discurso se despega y se pasa a la pobreza prácticamente olvidando la pertenencia racial, el pasado colonial y lo que esto jugó y juega en América Latina, habiéndose colado desde la sociedad de castas latinoamericana a la sociedad de clases.

5.3.3.3 Apreciación del contexto internacional, el enfoque de derechos humanos en estas decisiones y el énfasis en la pobreza

Cersósimo hace alusión a que, en definitiva, se acepta la aplicación de esas políticas por los compromisos de Uruguay a nivel internacional relativos a los derechos humanos. Y toma palabras de uno de los asesores llamados por la Comisión, el doctor Risso Ferrand:

Nos permitimos señalar y recordar lo que expresó el catedrático doctor Risso Ferrand cuando trajo a la memoria el famoso caso de Alan Bakke, en Estados Unidos de América: “Cuando los afrodescendientes no llegan a la universidad, o llegan en porcentajes muy inferiores al número que representan en la sociedad, no sé si no llegan por ser afrodescendientes o porque, en general, están ubicados en los sectores más pobres de la sociedad, y reciben peor formación, peor educación. Si eso es correcto, los afrodescendientes están en una situación de igualdad con todos los no afrodescendientes que están en el mismo lugar. Si blancos y afrodescendientes están en la misma situación, es decir que no pueden acceder a buena educación ni a buena formación, la distinción entre afrodescendientes y blancos me parece que podría generar un problema de constitucionalidad”. Más adelante, el doctor Risso Ferrand expresa: “Yo veo que los afrodescendientes no precisan las becas por ser afrodescendientes, sino porque están en sectores muy pobres. En esa situación de pobreza hay afrodescendientes y hay gente que no lo es. Entonces, ¿por qué destinar más becas a los afrodescendientes cuando hay personas que están en la misma situación?”

Luego agrega: “Pero acá el problema es si las dificultades que tiene el afrodescendiente para acceder al mercado de trabajo, a la educación universitaria, a UTU, etcétera, se deben a su condición de afrodescendiente o a su condición de pobre. Si derivan de su condición de pobre no podemos discriminarlo, pero si se prueba que por ser afrodescendiente hay bloqueos especiales –por ejemplo– si ingresa a una institución universitaria y es segregado-, entonces sí se puede” (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 41).

Este último punto sugiere algunas reflexiones: quizá el afrodescendiente no llegue nunca a ser segregado porque este tipo de discriminación no es corriente en la sociedad uruguaya, o porque nunca ingresará a la institución universitaria dado que ya fue discriminado de alguna forma en la escuela o en el liceo, o porque comporta en su persona varias formas de discriminación, y ser pobre se suma al antecedente de su origen étnico-racial. Porque el azar de la pertenencia étnico-racial se une al de la pertenencia de clase que, como manifestara Marx, no depende de la voluntad de los individuos.

5.3.3.4 Argumentos favorables para la aplicación de políticas afirmativas

Diputado Abdala:

Las acciones afirmativas están plenamente contempladas por el ordenamiento jurídico, porque ingresan a la Constitución a través de las normas internacionales de derechos humanos que se incorporan al ordenamiento constitucional, en lo que se llama el bloque de derechos humanos. Por lo tanto, a partir de allí adquieren plena legitimidad este tipo de soluciones y de acciones afirmativas o de discriminaciones positivas, como se las quiera llamar, que precisamente apuntan a corregir desigualdades irritantes o a solucionar situaciones de estigmatización o de exclusión. No estamos hablando de cualquier desigualdad. No es que la mera circunstancia de una simple desigualdad nos lleve a reaccionar desde el punto de vista político y sea suficiente para establecer estas formas de discriminación que a alguien en algún lugar y en algún momento van a terminar afectando, porque discriminar a favor de determinado sector implicará, por lo menos por algún tiempo, afectar, postergar, relegar, disminuir o retacear la expectativa o el derecho de otros integrantes de la comunidad y de otros miembros de la sociedad a acceder al mismo beneficio, al mismo estado jurídico o a la misma situación jurídica. Debe ser una discriminación completa, profunda, relevante, prolongada en el tiempo. Eso es lo que los juristas nos demandaron. Yo creo, señor Presidente -por eso digo que podemos votar bien tranquilos-, que en este caso, dada la situación del colectivo que estamos analizando, sin ninguna duda esta condición se da como un hecho notorio que, a esta altura, no requiere ni admite prueba en contrario. Los juristas que consultamos nos decían que la condición de la temporalidad, sin duda, también deviene esencial. Los doctores Martín Risso Ferrand, Correa Freitas, Gonzalo Aguirre, así como el escribano Berdaguer, entre otros, fueron bastante coincidentes en cuanto a la orientación general del planteo. Todos ellos insistieron en la necesidad de que este tipo de medida y, en particular, la referida a la reserva de un porcentaje de vacantes laborales en el Estado, estuviera asociada a un plazo de vigencia y a un tiempo de duración, a efectos de introducir el concepto de la temporalidad (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 37).

Este diputado señala algunos puntos ya aludidos, como la situación internacional favorable a la aplicación de esta normativa cuando las realidades así lo requieran, el señalamiento

hacia el Estado uruguayo acerca de estos aspectos, la casi imposibilidad de no reconocer la información de la situación de este sector de la población en la actualidad, y aparece la importancia de la temporalidad para la aplicación de las medidas de acción afirmativa. Este sería uno de los puntos clave para poder acordar el tema, el establecimiento de límites temporales de duración para esta política.

El diputado Ibarra manifiesta que la preocupación del Frente Amplio proviene de su V Congreso, y hace un *racconto* del proceso enmarcándolo en un propósito de mayor igualdad y equidad en el goce de los derechos ciudadanos:

Este es un tema que siempre nos ha inquietado como fuerza política. En el V Congreso del Frente Amplio se tomaron decisiones muy claras en cuanto a planteos a realizar a la ciudadanía sobre la equidad de género, generaciones, razas y etnias: “La equidad étnico racial se incluirá como orientación permanente. Se deberá avanzar en la visibilización del problema, atender los factores culturales que lo sostienen e instrumentar mecanismos que promuevan la igualdad de oportunidad”. (...) Emprendimos acciones afirmativas, y es cierto que se avanzó en la generación de mecanismos de equidad racial, en la desagregación de indicadores y en acciones puntuales, como el caso de las becas. Se ha trabajado en conjunto para romper aquellos mecanismos de discriminación que generaran situaciones de exclusión social, económica, política y cultural y, por tanto, vulnerabilidades que nos llevan a tener que contar con este tipo de acciones (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 42).

Aquí lo encontramos como uno de los puntos programáticos del partido Frente Amplio, en el marco de otras inequidades que pueden presentarse en forma interseccionada, y a la pertenencia de clase. A su vez, se introduce el tema cultural, al mencionar que los factores de este tipo serían los que sostienen las inequidades, al igual que se menciona la exclusión en diferentes expresiones: la económica, política y cultural son las que aquí se mencionan.

No obstante, considerando la inclusión programática, los mecanismos de equidad racial instalados en algunas dependencias del Estado uruguayo enfrentan problemas presupuestales que no les permiten funcionar en forma adecuada: como lo mencionaban algunos de los informantes clave, no lograron mantenerse todos; en algunos casos están ubicados, como en la Intendencia de Montevideo, en uno de los peores sitios del edificio y durante algún tiempo han sido ignorados por la portería de la institución. Nos sucedió en 2008, al preguntar por la oficina: nos manifestaron que no sabían que allí funcionara esta, a la que llegamos luego de muchas preguntas y vueltas por el tercer piso de la Intendencia de Montevideo. En la actualidad la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes funciona en el Anexo del Palacio de la Intendencia, con condiciones apropiadas para el desempeño en este espacio.

El diputado Michelini expresa:

Es bueno tener presente las dificultades, la incomprensión a la que muchas veces nos enfrentamos para algo tan simple como agregar una pregunta en el censo nacional, en la Encuesta Continua de Hogares, para establecer una pequeña oficina en una dependencia pública, en definitiva, para generar sensibilidad en la sociedad uruguaya con respecto a este tema Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 63).

Las razones para acompañar este proyecto de ley son históricas, jurídicas y políticas, pero también hay un aspecto emotivo en tanto está reconociendo la lucha de esas organizaciones, de sus dirigentes, del hombre y de la mujer afrouruguayos que todavía soportan en forma cotidiana la discriminación, que tanto erosiona la autoestima (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 64).

La senadora Moreira, en calidad de miembro informante de lo trabajado y aprobado por unanimidad por la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadores, expone y argumenta en la sesión plenaria:

Quinientos años de tráfico de esclavos y muchos siglos de esclavitud instalan este fenómeno como algo estructural. Hoy lo que estamos haciendo es implementar algunas acciones correctivas con respecto a un fenómeno que no va a desaparecer así como así (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 249).

Existe una discriminación absoluta entre blancos y negros, que es el fenómeno de la estigmatización. ¿Qué es la discriminación absoluta? Entre una persona afrodescendiente –uso el término afrodescendiente y negro en sentido equivalente, como lo hacen los autores del libro y muchos otros– y una blanca, con el mismo nivel educativo, la persona negra gana casi un 27 % menos, solo por cuestiones de origen racial; hay que recordar que lo mismo sucede con las mujeres. Esto significa que hay discriminación pura, que es la discriminación que no se explica por componentes de capital humano. No se trata de que ganen menos porque están menos educados. No. Cuando se controla el nivel educativo, igual ganan menos porque existe un componente de discriminación pura –que es el de la estigmatización– que, a su vez, opera en otro sentido, que es en el desánimo para continuar estudiando, lo que tiene que ver con el tema de la autoestima. Los jóvenes afrodescendientes están mejor que sus padres, ya que se han movido hacia arriba, y lo mismo sucede con los jóvenes blancos, que también están mejor. El país no está cayendo, sino que más bien hay un fenómeno de movilidad intergeneracional positiva en toda la sociedad uruguaya; los niños tienden a tener mejor nivel educativo que sus padres en todos los niveles. Sin embargo, los estudios muestran que la diferencia entre los dos grupos se mantiene constante. Quiere decir que el impacto de la educación sobre las diferencias raciales, sería relativamente neutro. Cito textualmente: “El sistema educativo estaría operando en forma neutra –es decir, no a favor de ninguno– en cuanto a la brecha educativa bajo análisis”. Por lo tanto, no la ensancha, no aumenta la discriminación, pero tampoco la acorta. Por eso, algunas de las medidas que tenemos en este proyecto de ley, son de acción afirmativa hacia el interior del sistema educativo (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 253).

Interesa destacar, de esta intervención, el acento en cuanto a la presencia de discriminación relacionada a la pertenencia racial basada en los datos estadísticos y en investigaciones en las que los afrodescendientes expresan la falta de ánimo o el sobreesfuerzo no únicamente económico de la familia, sino por problemas relacionados con la autoestima y la duda en

cuanto a capacidades para desempeñar tareas no relacionadas con lo estrictamente manual, con la visibilidad de su imagen en la actividad comercial, que recaen sobre los afrodescendientes.

Asimismo, si bien hay generaciones de afrodescendientes jóvenes que han logrado superar la educación de sus padres, es necesario acotar que esto no ha significado superación en la herencia de oficios, como el trabajo doméstico femenino, el predominio en el trabajo manual entre los afro y la vivencia de discriminación racial disimulada algunas veces, no asumida por naturalización otras, y deliberadamente hostil en algunas circunstancias. Este tipo de investigaciones no han estado prácticamente presentes en el debate.

Senador Da Rosa:

En definitiva, este proyecto de ley, además de consagrar acciones concretas en lo que tiene que ver con los cupos laborales, con el acceso al Estado y con las becas para lograr determinados niveles de estudio, establece una declaración de interés general para que en el futuro los programas educativos y de formación docente contengan expresamente capítulos referidos a la participación y a los aportes que la raza afrodescendiente ha realizado a lo largo de la historia del país y para que se conozca el pasado de esclavitud y estigmatización que estas personas sufrieron (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 254).

Esta intervención supone una mirada hacia el pasado de esclavitud para su tratamiento en las aulas al igual que la participación y aportes de los afrodescendientes y su estigmatización. Lo que llama la atención es que todavía se habla de raza. Este término podría ser usado en otros contextos como, por ejemplo, para dar cuenta realmente que la raza es una construcción social y simbólica que hay que derribar, que refiere a cuestiones biológicas infundadas para la ciencia actual, que responde a una teorización deliberada formulada en el siglo diecinueve justamente para dominar y explotar a personas fenotípica y culturalmente diferentes del patrón occidental eurocéntrico. Aquí se la usa para hacer referencia a la afrodescendencia.

Probablemente esté cerca de la certeza la hipótesis de la diputada Santalla al hablar de la situación histórica de la población afrodescendiente:

(...) sumergidos desde los tiempos de la trata esclavista, víctimas de discriminación racial y social. Sobre este último punto, resulta preocupante que en nuestra sociedad aún no lo hayamos tratado ni encarado de manera que podamos sacar a la luz, con la más absoluta nitidez, esa otra faceta escondida donde rayan estos prejuicios, aunque es probable que en el intento estaríamos corriendo el riesgo de acercarnos a descubrir lo que realmente han padecido estos compatriotas a lo largo de casi

dos siglos de marginación. Creo que sería un duro golpe a nuestro querido modo de vida uruguayo. Hoy, afortunadamente, van cambiando los vientos, aunque sin debate profundo de por medio y, sobre todo, al impulso de las nuevas generaciones, vamos abriendo espacios de tolerancia y niveles de respeto hacia el otro, que no teníamos algunas décadas atrás. De alguna manera, se trata de avanzar por un camino que todavía se ha recorrido poco (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 52).

Nos interesa detenernos en la afirmación de la diputada respecto a la falta de profundidad en el debate que menciona, pero no propone. Efectivamente, se van abriendo espacios de tolerancia y de consideración de las situaciones diferentes, pero el debate sustancial aún queda pendiente. En los ejemplos mencionados hasta el momento no se habla de las situaciones de padecimiento concreto de discriminaciones pasadas y actuales existentes más allá de las cifras, no se profundiza en las cuestiones históricas que sí se mencionan, y en su permanencia más allá de los 500 años de conquista y colonización del continente. No se habla acerca de la sedimentación de la construcción simbólica estereotipada y estigmatizada de lo no europeo, de lo indio y lo afro, y de la desvalorización o ignorancia de lo mestizo. Para esta investigación, una buena pregunta es por qué no se da el debate. Las hipótesis de respuesta pueden ser varias: porque es un tema que no se ve como trascendente, por ser uno de los rasgos de la sociedad uruguaya el amortiguar los temas y no profundizarlos, porque no existe convicción de la fuerza que posee la raza en la acentuación de las desigualdades, porque es lo que en este momento el parlamento uruguayo puede resolver. Lo relevante es que el tema “salga a luz” como menciona la diputada aludida, porque hace diez o quince años atrás sería impensable su tratamiento parlamentario de esta forma, aun siendo insuficiente.

El diputado Bango pone en evidencia la necesidad de que exista la ley, al igual que un marco más amplio de medidas que atiendan la discriminación y la desigualdad:

Convencidos que las leyes son una condición necesaria pero no suficiente para resolver la situación de discriminación y desigualdad planteadas, con la aprobación de esta ley entendemos que el Parlamento Nacional efectúa un paso muy relevante y favorable para avanzar en el combate de las mismas en aras de la construcción de una sociedad más diversa, plural, justa y democrática (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 22).

Algunos otros puntos que importa destacar son: el rol de los medios de comunicación en relación con el tema, la representación, la institucionalidad necesaria para el efectivo cumplimiento de la ley, la resonancia del término “afrodescendiente” y la pregunta de autoidentificación.

5.3.3.5 Rol de los medios de comunicación para la aplicación de estas políticas

La implementación de nuevas políticas puede tener mayor éxito si los medios contribuyen a su difusión. La experiencia de Brasil lo demuestra, al realizar varias campañas en este sentido, visibilizando a personas afrodescendientes reconocidas y otras no y resignificando el valor de cada comunidad étnico-racial en la conformación del ser brasileño, con las variantes de acuerdo a la zona del país.

En nuestro país, la salida en los medios de comunicación de la campaña “Borremos el racismo del lenguaje” abrió debate, si bien en esos momentos se concitó un episodio con connotaciones racistas como fue el caso Tania Ramírez. Igualmente, la difusión en los medios amplificó el conocimiento de este episodio y por un tiempo el tema estuvo presente, más con énfasis en la violencia que en su carácter de racismo, como lo tipificó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Pero los medios estuvieron ausentes durante las discusiones de este proyecto. Sobre esto el que interviene es el diputado Puig:

En realidad, no podemos decir que la aprobación de este proyecto de ley, que tiende a analizar y a tomar acciones positivas en torno a la violación sistemática de derechos humanos, haya concitado el entusiasmo de los medios de comunicación. En esta Sala, generalmente, cuando se tratan temas de menor importancia, hay una presencia significativa de medios de comunicación. Pero hoy, que sería absolutamente necesario que los medios de comunicación cumplieran un papel fundamental en la promoción de los derechos humanos, vemos que no están presentes; al parecer este tema no ha concitado gran entusiasmo. Y eso lo vemos como una de las dificultades que se presentan para llevar adelante políticas integrales en materia de no discriminación y de integración social y que impidan que en nuestra sociedad se sigan construyendo círculos de exclusión (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 58).

Además, el diputado Puig coloca la temática dentro de las acciones de violación a los derechos humanos, cuestión poco probable hace unos años atrás.

5.3.3.6 Representación

Senadora Beramendi:

Quiero señalar que los afrodescendientes no están presentes como portavoces de este debate, porque, al igual que otros colectivos, además de estar más excluidos en el sistema educativo y en el empleo, de estar sobrerrepresentados en el último quintil de ingresos y en el trabajo doméstico, ellos están

subrepresentados en los espacios de toma de decisión (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 263).

El diputado Elgue testimonia:

La otra reflexión tiene que ver con algo que me pregunto. No nos rasguemos las vestiduras y hagamos una introspección: entre 99 Diputados titulares y los suplentes alternamos 152 Representantes. ¿Cuántos Diputados y Diputadas afrodescendientes hay acá? ¿Cuántos? No lo voy a decir; cada cual sabe. ¿Qué nos está pasando? ¿Por qué por un lado pedimos contemplar cupos y nosotros, los dirigentes políticos, no lo hacemos donde corresponde? (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 55).

Estas intervenciones hacen notar la ausencia de representación de los propios afrodescendientes en lo que respecta a sus asuntos, al empoderamiento con respecto a sus propios temas e intereses, a su ausencia en muchos de los espacios de poder y quizá al mismo espacio parlamentario, donde los partidos con representación han tenido durante largo tiempo un solo diputado afro, como fue el caso de Edgardo Ortuño.

5.3.3.7 Cumplimiento de la ley

Diputada Sanseverino:

¿Cómo juega la institucionalidad, el Estado? En este proyecto hay actores que tienen que estar muy fuertemente atenazados, y no se trata solamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ni de las becas que podamos dar; es un entramado institucional muy fuerte que probablemente tenga necesidad de algunos cambios legislativos para hacer más operativo el cumplimiento de los derechos humanos, la no discriminación y el no racismo (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 67).

Senador Heber:

¡Cuidado cuando aparecen una o dos vacantes, porque después la Administración nos va a decir que no puede respetar el 8 % porque no se ha generado el número suficiente de vacantes para poder cumplir con ese porcentaje! No sé si me explico. Hemos visto que la Administración, frente a los porcentajes, se engaña a sí misma. Como decía el señor Senador Penadés, lo que establece la ley no se refleja luego en la realidad. No creo que haya mala voluntad; no estoy asignando mala voluntad a nadie. Quizás haya anteojeeras burocráticas que lleven a no mirar lo que el Legislador quiere hacer; anteojeeras burocráticas utilizadas por quien casualmente esté en la Administración. Por ejemplo, el 8 % de dos vacantes no alcanza para que una se destine a este fin; por lo tanto, se llenan las dos vacantes como siempre, y no se cumple con la ley (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 268).

Sobre el cumplimiento de las disposiciones, varios de los informantes clave referían a las dificultades con las que se encontraban al momento de implementarlas. Por ejemplo, el desconocimiento del tema afro, de las cuestiones étnico-raciales, la negativa de los mandos

medios, la molestia que genera el tema, su negación o minimización. En este sentido, cabría poner en práctica diferentes mecanismos institucionales que permitan el funcionamiento de las disposiciones, evitando que queden únicamente en el discurso o en órdenes incumplidas. Para la aplicación de la ley, por ejemplo, se debería saber cuál es la presencia de afrodescendientes en el ámbito estatal, en qué puestos se encuentran, si han tenido barreras no formales para su ascenso escalafonario.

5.3.3.8 Afrodescendencia y autoidentificación

El senador Bordaberry cuestiona: “¿Puede una ley dejar al arbitrio de un ciudadano que se autoidentifique para acceder a un derecho? Creo que no” (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 263).

Esto es respondido por parte de la miembro informante, senadora Moreira, al concluir las exposiciones. La senadora explica que este es un tema ampliamente discutido a nivel internacional y nacional y que, por el momento, esta suele ser la forma adoptada en estos casos.

El senador Pasquet dice:

Comparto también las observaciones que está formulando el señor Senador Bordaberry, que apuntan a una dificultad objetiva que se va a presentar en la aplicación de esta ley. Lo que realmente queremos es respaldar, apoyar y promover a la población negra en Uruguay, pero en lugar de decir “negro” estamos diciendo “afrodescendiente”, lo que genera un montón de dificultades por las razones que acaban de ser expuestas; estamos aludiendo a una cuestión que no da en el centro del concepto y eso, como dije, genera dificultades. Me parece que sería bueno utilizar un lenguaje más llano para subsanar estos problemas (Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 267).

Este es un tema en permanente tensión, debatido en conferencias y otros encuentros internacionales afro, y también está respondido en las decisiones que el movimiento afrouuguayo ha tomado al respecto. De esta manera, dudar sobre si la denominación es llana o dificultosa por parte de un integrante del senado ¿no significaría un problema de desconocimiento y de falta de reconocimiento?

5.3.4 Síntesis

Las fuentes de este análisis documental fueron la Ley N° 19.122 y las sesiones parlamentarias que condujeron a su ulterior aprobación, unánime por parte de la Asamblea General.

En primer término, se examinó la temática abordada por la ley; posterior y particularmente, los argumentos discutidos en el Parlamento durante el proceso que culminó en su sanción legislativa, y se procuró vincularlos con similar discusión en otros países, como en el transcurso de la instauración de sistema de cuotas en el ámbito universitario de brasileño.

La Ley N° 19.122 constituye un avance significativo en lo atinente a políticas públicas dirigidas a la atención de inequidades y desigualdades históricas que hoy, el Estado uruguayo asume como tales. Se constituye además, como un antecedente de política de Estado relativa a la cuestión racial afro según se desprende de la unanimidad lograda para su aprobación. Como sostiene el diputado Michelini, al expresar: “Además, hay que tener en cuenta la acumulación de actores, experiencias y reflexión colectiva, porque no siempre sucede que todos los partidos terminen afirmando y consensuando un proyecto en común” (Sesión Ordinaria del 17 de octubre de 2012: 63).

Esto es muy importante para los resultados reales de su aplicación, para acompañar implementación, evaluaciones, rectificaciones y porque cuenta con mayores chances de superar los cinco o diez años de gobierno de un partido. Si bien la propia ley estipula 15 años de aplicación al establecer un marco temporal acordando lo que en el momento se consideró como plazo razonable que permitirá corregir las situaciones de desigualdad, no se debería descuidar la necesidad de reforzar dispositivos que permitan seguir paso a paso su real cumplimiento.

Otro punto efectivo que genera una base sólida de compromiso con la futura implementación de esta ley es la participación de la sociedad civil organizada, de los representantes, en los mecanismos de equidad racial. A la vez que cuenta con el respaldo de técnicos y académicos en trabajo conjunto con los parlamentarios y representantes del colectivo afro organizado.

Igualmente positiva es la inclusión de la participación del ámbito privado en la aplicación de acciones afirmativas. Si bien es una responsabilidad estatal su aplicación, control, definiciones, el involucramiento del ámbito empresarial privado permite abarcar más situaciones y promueve el ejercicio del trabajo con la diversidad.

Es de importancia subrayar que la ley estipula el asesoramiento de la Comisión, por parte de un Consejo Consultivo integrado por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, con probada competencia en la temática afrodescendiente. Establece la obligatoriedad de informar anualmente su cumplimiento ante la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación.

De cualquier manera, podemos interrogarnos si habría obstáculos con un cambio de gobierno y ensayar algunas respuestas de acuerdo con el análisis que antecede a esta síntesis. A pesar de que en el Partido Nacional existe una Agrupación Afro y de las argumentaciones vertidas a favor de la aprobación de esta ley, a nuestro juicio no se logra resolver o al menos visualizar en profundidad las relaciones entre la pobreza y la pertenencia étnico-racial. Este mismo tema se presenta de forma más notoria en las intervenciones de los parlamentarios del Partido Colorado.

Las intervenciones de los representantes del Frente Amplio introducen cuestiones no consideradas, como el papel de los medios de comunicación, el problema de la representación y enfatizan en las raíces históricas de esta desigualdad. Aun así, no existió un debate profundo, no solamente acerca del problema afrodescendiente sino de la cuestión racial en Uruguay. Este es un debate pendiente para la sociedad uruguaya y del mismo modo para su parlamento. Es un debate difícil y profundo, porque implica entre varias cuestiones, una revisión de su historia, pero principalmente de su imaginario. Quizá este aún no haya sido el momento pero se está en camino de serlo.

Es bastante notorio que para la aprobación de esta ley, tal vez más que el convencimiento de los parlamentarios, estuvieron presentes los informes internacionales presentados al Estado uruguayo, que instaban a tomar decisiones acerca de este tema, la normativa internacional vigente, una sociedad civil organizada que controla y reporta votos y, como

mencionamos en el transcurso del análisis documental, había mayorías para aprobarla, que incluye una perspectiva gubernamental desde el enfoque de derechos. Consideramos que hacer estas preguntas no minimiza la relevancia de la unanimidad al momento de la votación, pero nos parece insoslayable no abordar estas cuestiones.

Retomando los conceptos de reconocimiento, redistribución y representación (Cachón Taylor: 1993, Honneth: 1997, Fraser: 2001; Parek: 2005) analizados en el marco teórico, esta ley toma en cuenta los dos primeros. La representación no se menciona y, como vimos anteriormente, una senadora y un diputado señalan la falta de presencia de la voz afrodescendiente en espacios de decisión como es el Parlamento Nacional.

Con referencia al reconocimiento, el texto de la ley admite las consecuencias actuales en la población afrodescendiente uruguaya del pasado colonial y del tráfico esclavista, hoy considerado como crimen efectuado contra la humanidad. Simultáneamente, esta ley es concebida como parte de la reparación ante los hechos anteriormente reconocidos, y en el mismo sentido establece medidas de recuperación de la historia afrodescendiente y su difusión en el ámbito educativo.

En cuanto a la desigualdad por distribución, la ley contempla las dimensiones trabajo y educación. Estas dimensiones, al igual que otras no incluidas, exhiben desigualdades significativas para la población afro en comparación con la no afro.

El contenido de esta ley, especialmente en los primeros cuatro artículos, mantiene relación con legislaciones anteriores (Ley N° 17.817, Ley N° 18.059, Ley N° 18.046, Ley N° 16.906): esto indica la idea de proceso. En tal sentido, los objetivos del articulado se proponen progresar en la prevención y sanción del racismo, discriminación y estigmatización dirigida a la población afrodescendiente y buscan la promoción del ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incorporando la perspectiva de género y especial consideración hacia la tercera edad, niñez y jóvenes.

Por lo anteriormente expuesto, aunque Uruguay aún no forma parte de los países que reconocen su pluriculturalidad y pluriétnicidad en su carta constitucional, en estos últimos

años el país presenta varios proyectos y leyes que lo colocan en un sitio de avanzada con respecto a derechos y a la consideración de la diversidad. Por ejemplo, la Ley N° 17.817, en el año 2004. Declara de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación; la Ley de Inmigración, N° 18.250, de 2008, busca garantizar el respeto a la identidad cultural de los inmigrantes y se compromete a fomentar la permanencia de vínculos con su país de origen; la Ley de Matrimonio Igualitario, N° 19.075, aprobada en mayo de 2013; la Ley de Adopción para Parejas Homosexuales en setiembre de 2009; la Ley “Día de la Resistencia de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”, estableciendo así, la necesidad de reconocer la presencia, aportes y verdad histórica acerca de la población indígena que pobló estos territorios, aprobada en 2009; la Ley N° 19.122 de Acciones Afirmativas para la Población Afrodescendiente, en agosto de 2013 (normas para favorecer la participación en las áreas educativa y laboral); la Ley N° 18.987 de Interrupción voluntaria del embarazo, en octubre del año 2012 y el Proyecto de Liberación del Consumo de Marihuana, aprobado en el mes de diciembre de 2013.

En las discusiones registradas en la documentación, la presentación de diferentes informes hace innecesario dar discusión a la constatación de racismo. Ante evidencia tan contundente no es posible su negación declarativa. La discusión principal se da en torno a la necesidad de focalizar o no en la aplicación de políticas públicas, y se pasa por temas como las garantías para el cumplimiento de la ley y las medidas que esto último requiere.

Antes, nos interesa detenernos en dos aspectos que consideramos substanciales: uno de ellos, presente en los otros trabajos de campo, es el caso del uso del término “afrodescendiente” y el otro, el problema de la autoidentificación. Para el primero, la fundamentación efectuada por el senador Bordaberry, aludiendo al significado de ‘afro’ y ‘descendiente’, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia, al origen africano del primer ancestro *homo sapiens sapiens* y a la vastedad del continente africano no tomó en cuenta el significado político del término y primordialmente la decisión de su uso por parte de los movimientos afrodescendientes organizados, reunidos en conferencias regionales y mundiales.

Lo dicho por el senador Bordaberry es ratificado por el senador Pasquet, diciendo: “Me parece que sería bueno utilizar un lenguaje más llano para subsanar estos problemas”

(Sesión Ordinaria del 16 de julio de 2013: 267). Entendemos que la discusión del uso de los términos “negro” y “afrodescendiente” está en permanente tensión, no está clausurada y hay fundadas razones para respaldar ambos términos. Pese a lo cual, nos preguntamos, ¿se pueden desconocer las decisiones de los propios actores?

En lo atinente a los argumentos presentados a favor de ley, estos tienen que ver con la discriminación y la desigualdad en su dimensión socioeconómica. No obstante, la dimensión cultural y simbólica de la desigualdad se trae al nombrar como antecedente de reconocimiento la Ley N° 18.059 que estableció el 3 de diciembre como Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial, y en la revisión de la presencia y aportes afro a la historia y cultura nacional, establecidas en la ley y mencionadas en la discusión. También se alude a la ausencia de los medios de comunicación en la difusión de la discusión de este proyecto. Sin embargo, esto no tuvo gran eco, al igual que la casi ausencia de mención de políticas culturales que refuercen el no racismo, porque si bien es importante la existencia de la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda Otra Forma de Discriminación, lo deseable no es actuar solamente cuando ocurre un episodio de este tipo, que sí lo es, sino procurar prevenirlos.

Entre los más importantes argumentos para cuestionar la habilitación de políticas afirmativas, uno de los primeros planteados como problema a tener en cuenta al legislar acciones afirmativas es la contradicción con el principio de igualdad determinado por la Constitución de la República.

En las sesiones se argumenta sobre el por qué votar o no esta ley; no se plantea un debate en torno a la fundamentación de las argumentaciones, como sí se dio en Brasil, por ejemplo. El argumento ofrecido para rebatir fue que el principio de igualdad ya no existía en los hechos, en la medida en que las personas afrodescendientes no gozan de sus derechos aun existiendo dicho principio constitucional.

En la misma línea cuestionadora, se señala que para dar solución a la situación de pobreza de un sector de la población, se retrasa la solución a otros sectores también pobres (Sartori: 2001), pensando además que los afrodescendientes están en situación de desventaja porque son pobres más que por ser afrodescendientes. Si bien esto por momentos aparece puesto

en duda, el razonamiento culmina en la pobreza como factor determinante de la desventaja socioeconómica. Este argumento es levantado por parlamentarios de los partidos tradicionales y, como vimos, el diputado Cersósimo trae palabras de Hoenir Sarthou, citado como hombre de izquierda.

Es evidente que gran parte del colectivo afrouruguayo que está en situación de pobreza forma parte de los sectores pobres en una sociedad de clases como la uruguaya. Lo que frecuentemente ha quedado fuera de los análisis por largos períodos es la línea de color que atraviesa la sociedad de clases en los países excolonias. Sobre este punto podemos remitirnos a los análisis realizados por diversos autores. Al respecto de la raza y la colonialidad del poder en América Latina, Quijano: 2000, Walsh: 2010, Segato: 2010 y de la “racialización de las relaciones de clase”, Margulis y Urresti: 1998).

Se cuestiona el 8% como cifra a tomar en cuenta para el otorgamiento de las cuotas, por ser el equivalente al porcentaje de población afrodescendiente en el volumen total de la población uruguaya, y se propone un porcentaje menor.

Para quienes sostienen las posiciones que discuten la aplicación de esta ley, un elemento que justificaría la aplicación de algún tipo de preferencia e intervención es en los casos de discriminación comprobada (Diputado Cersósimo, Risso Ferrer). En este caso, alcanzaría con recurrir a la Ley N° 17.677. Sobre este punto se podría especular acerca de los datos surgidos del análisis del relevamiento, con relación a las preguntas por ascendencia étnico-racial recabados por el INE. ¿No se considera discriminación comprobada?

En el transcurso de la discusión se advierten algunas dudas en relación con la aplicación efectiva del 8%: qué ocurre en caso de haber pocas vacantes, cómo se informa a los potenciales beneficiarios de este derecho, por qué no se aplica en el propio parlamento, qué rol jugarían los medios masivos de comunicación. Estos son elementos de gran relevancia para prever y corregir situaciones actuales y otras que puedan presentarse con posterioridad.

Entre algunos de los puntos de aceptación general, no caben dudas sobre el papel transformador de la ley; sin embargo, se debe actuar a distintos niveles para lograr cambios

reales. Por ello, las medidas a tomar deben ser más abarcativas. Por otra parte, esto no soluciona el problema de fondo de la pobreza estructural. Se manifiesta la presencia de varios tipos de racismo: estructural, institucional, absoluto. Empero, se hace escasa referencia a un tipo de racismo tan sufrido como los otros, que además los atraviesa: el automático, de costumbre, el cotidiano absolutamente naturalizado.

Otro punto de acuerdo es la iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil para llegar a este momento, el papel de destacados dirigentes pertenecientes a dichas organizaciones y la pertinencia de su convocatoria para realizar aportes a las instancias de discusión. A este respecto, no debemos olvidar que los informes internacionales han instado a la participación de la sociedad civil en estos procesos.

Se debe subrayar de esta ley también, que constituye un ejemplo de una política de Estado. Nos preguntamos si sucederá aquí como en otros países latinoamericanos, que declararon en sus cartas constitucionales su composición multicultural y pluriétnica. Lo que sí recoge la Ley N° 19.122 es un reconocimiento de los aportes de las personas esclavizadas y sus descendientes a la historia y cultura nacional.

Capítulo VI

Los cauces profundos de la raza

(Segato 2010)

En este apartado se procede a vincular los tres análisis que anteceden: la información recabada de las entrevistas, los grupos de discusión y el análisis documental.

Algunas comparaciones se adelantaron en el transcurso de la presentación de los datos recogidos por cada técnica. Aquí se priorizará su articulación, procurando continuar desde las dimensiones presentadas en función de cada técnica específica. Asimismo, entendemos que este análisis no es sustitutivo de los que lo anteceden, pues en cada uno se intentó ahondar en los motivos que llevaron a plantear cada técnica.

Por otro lado, se introducen nuevos elementos de análisis, como la comparación con la trayectoria de género en cuanto a la incorporación de este enfoque en las políticas públicas; se seleccionan algunos puntos de la discusión parlamentaria de la Ley N° 18.589, “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”; se retoman elementos planteados en el marco teórico aún no aludidos y se incluye la mirada de investigadores hasta el momento no mencionados.

Para elaborar la información relativa a género, se realizaron tres entrevistas a especialistas en el campo de las ciencias sociales y la salud.

6.1 “El color como obstáculo infranqueable” (Depestre, 1969). Diferencia, universalidad y focalización en las políticas públicas. Raza y pobreza

En América Latina se consideró a los indígenas, a los africanos inmigrantes forzados, a los mulatos, zambos y mestizos y sus mundos como subalternos, inferiores, comparativamente con un mundo blanco desarrollado, según los cánones definidos por el etnocentrismo europeo de la época. Esta fue una forma de reconocer al otro: racializado, inferiorizado,

empobrecido, explotado (Margullis y Urresti: 1998, Quijano: 2000, Segato: 2010, Walsh: 2010).

A pesar de que estas imágenes continúan vigentes, desde la década del 90 se han renovado las luchas por el reconocimiento, logrando que este figure en varias de las constituciones de países latinoamericanos (Arocena: 2012, Fundación Equitas: 2005).

Entre 1980 y 1990 se produjo la adopción de nuevas estrategias por parte de las comunidades históricamente invisibilizadas, avances en el plano legal y de políticas públicas –aún insuficientes–, comienzo de un proceso de visualización de las sociedades latinoamericanas como multiculturales y algunas como pluriétnicas (Arocena: 2012, García Canclini: 1990). En este sentido creemos poder afirmar que existen evidencias de que se está ante un nuevo escenario de acomodación de la ‘cuestión racial’ en América Latina y ante un nuevo momento de reformulación de la recurrente pregunta que desde el siglo diecinueve se reaviva por períodos: ¿qué es ser latinoamericano hoy? En la medida en que la identidad está en permanente elaboración no es extraño que en escenarios favorables resurja esta interrogante.

Para ciertos pensadores, la identidad debía imitarse tomando como ejemplo a seguir Europa o Estados Unidos (Sarmiento: 1884); para otros (Arguedas: 1965, Martí: 1891), la identidad debería reflejar la multiplicidad étnica y cultural de este continente y valorizar positivamente la originalidad de estas características. Pero más allá de las posturas filosóficas e ideológicas, lo que queda claro es la importancia de la identidad marcada a partir de la renovación histórica de las interrogaciones acerca de ¿quiénes somos? y ¿qué somos? (Cucho: 1999, Pujadas: 1993). En ese sentido se podría decir que la identidad ha sido un problema para los latinoamericanos; es un problema y probablemente continúe siéndolo, en la medida en que constituye un proceso de transformación siempre abierto.

A pesar de sus diferencias regionales, locales y nacionales el problema de la identidad latinoamericana también exhibe similitudes que tienen raíces en los hechos históricos del pasado colonial y en los intentos de diferentes formas de integración que continúan hasta la actualidad. Una parte de esa herencia es el universal que predominó y aún predomina en el imaginario de las sociedades latinoamericanas, que no valoró la diversidad sino la

homogeneidad con una mirada eurocéntrica que en general no reconoció lo propio como positivo.

La globalización actual deja aflorar nuevamente la tensión entre universalidad y diferencias, expresiones que se reavivan en los debates en torno a la definición de políticas particulares para algunos grupos y acerca de la responsabilidad que debe asumir o no el Estado ante las demandas de los grupos que pugnan por igualación de sus derechos civiles, económicos y culturales, reclamando el derecho a mantener su opción colectiva de grupo diferenciado (Kymlicka: 1996), en demanda de reconocimiento, redistribución y representación (Fraser: 2001, Cachón: 2009, Taylor: 1993).

Algunos países como Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú han comenzado desde hace algún tiempo a transitar los debates y las transformaciones de sus respectivas ‘cuestiones raciales’. En relación con los afrodescendientes y a los efectos de este trabajo cobró especial interés destacar las experiencias brasileña y colombiana. Pero también es sustancial mencionar la experiencia de Bolivia en cuanto a la cuestión indígena y como complemento del análisis de Postero (2000) acerca de Bolivia y los derechos ciudadanos, y la multiculturalidad en el marco teórico.

Siguiendo a Arocena (2012), Bolivia es uno de los países integrados con mayoría de población indígena. Las poblaciones indígenas, principalmente aymaras y quechuas, se están organizando en torno a la defensa de sus culturas y derechos fundamentalmente desde 1992. A su vez, el Estado boliviano ha realizado reformas constitucionales en las que se declara a Bolivia como un país multicultural y plurinacional. Más precisamente, en la Constitución de 1994 se define a Bolivia como un país multiétnico y pluricultural, se establece la enseñanza bilingüe que incluya aymara, quechua y guaraní además del español, se reconoce derechos colectivos sobre la propiedad de tierras, se prescribe dar apoyo a las costumbres indígenas. En ese mismo año, en la presidencia de Gonzalo Sánchez de Losada, se aprobó la Ley de Participación Popular, que permitió la descentralización del poder destinando 20% de presupuesto a los municipios, los que podrían decidir su destino. De igual modo la ley otorga a las Organizaciones Territoriales de Base poder de decisión sobre el presupuesto municipal. Dichas organizaciones se integran por Juntas Vecinales en pueblos y centros urbanos y por los Pueblos Indígenas y

Comunidades Campesinas. En esta ocasión se especifica qué se entiende por ‘pueblos indígenas’, tomando en consideración la Convención 169 de la OIT (Arocena: 2012). La adhesión a esta Convención es reclamada por las asociaciones de quienes reivindican su ascendencia indígena y particularmente charrúa en Uruguay.

En 1997 el mismo gobierno boliviano promovió la Ley INRA que reconoce, por primera vez, el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de sus Tierras Comunitarias de Origen. En lo que refiere a estos avances, Postero (2000) manifiesta que, más que avances hacia la multiculturalidad, estas decisiones tomadas en un contexto neoliberal han sido maniobras necesarias para un nuevo momento histórico en el que muchas veces coincidieron las tierras ricas en minerales, gas y petróleo, es decir, la ubicación de las riquezas, con las zonas de residencia de las comunidades indígenas.

Retomando a Arocena (2012), la constitución de 2009 avanza y en su primer artículo define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional y Comunitario, además de intercultural y con autonomías. Otro de los datos más significativos fue la llegada a la presidencia de Evo Morales en 2005, que es el primer presidente indígena de Bolivia.

De todo este recorrido es sustancial destacar que a partir de la conquista y colonización la situación de las comunidades indígenas latinoamericanas y bolivianas pasó por distintos momentos, partiendo desde la dominación política, económica, social y cultural para posteriormente ser considerados más que como indígenas como campesinos. Admitidos como categoría de campesinos, sus características y reivindicaciones étnicas, culturales y hasta la propia modalidad de demanda económica no reconocía sus especificidades que no solamente respondían a la lucha tradicional de clase, sino a lo étnico, a las costumbres de sus comunidades.

En ese marco latinoamericano el movimiento afrouruguayo ha sido el protagonista principal de sus logros desde la década de los noventa (Andrews: 2010, Ferreira: 2003) hasta la actualidad dándose una nueva forma de organización y capitalizando el legado de sus antecesores.

Uruguay cuenta desde 2003 con una legislación cada vez más sensible a pensar la diversidad como un aspecto a tener en cuenta en la vida social, y especialmente se considera al colectivo afro en este sentido. Esto se observa en el proceso gradual de aprobación de leyes que antecede a la Ley N° 19.122. En ese trayecto, se aprueban leyes que amparan a quienes experimenten episodios de discriminación, se crea institucionalidad con la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, con medidas para la actuación policial; se prevé intervenir al respecto de la presencia de discriminación en la educación y la institucionalidad a nivel departamental, en Montevideo, Rivera y Artigas y nacional, en algunos ministerios. Esta gradualidad va haciendo emerger el tema como problema, al que se va respondiendo paulatinamente con diferentes medidas de política pública.

En el caso legislativo, las medidas han contado con la aprobación unánime de parte de los legisladores; de esto dan cuenta acuerdos a través de los que, se puede suponer, se va forjando una política de Estado.

Los informantes clave de esta investigación, los participantes de los grupos y los legisladores coinciden en formular políticas públicas universales que focalicen las diferencias étnico-raciales. No obstante, los informantes clave hacen énfasis en esto, mientras que los participantes de los grupos y los legisladores tienen mayores dificultades para resolver la tensión raza-pobreza.

Los informantes clave opinan que las políticas focalizadas no son opuestas a las universales, en la medida en que alcanzan a sectores que no logran superar inequidades y desigualdades de muy larga duración únicamente con políticas de carácter universal.

Asimismo, las múltiples formas de producción de inequidades y desigualdades, frecuentemente relacionadas entre sí, requieren medidas específicas que pueden ser de orden socio-económico, cultural, psicológico, ecológico, entre otras.

El reconocimiento es apreciado como punto de primer orden. Debe tratarse de un reconocimiento especial para los aportes y situación de cada una de las colectividades

étnico-culturales, como es el caso de la colectividad afrodescendiente y prevalecer sobre las voluntades políticas de cada momento.

Estos aspectos son recogidos en la Ley N° 19.122, y especialmente mencionados en los grupos de discusión.

6.2 La polémica: en contra y a favor de las acciones afirmativas

Todo el relevamiento del trabajo de campo concuerda en que una forma de focalizar puede ser a través de la aplicación de políticas de la acción afirmativa.

Para los participantes de los grupos de discusión, fue necesario esclarecer en qué consisten las políticas de acción afirmativa. Los participantes mostraron poco conocimiento sobre el tema; en esto fue vital la información que brindaron quienes poseían algún conocimiento, y la ayuda que se solicitó a la coordinación.

Se entendió que estas acciones están destinadas a integrar a grupos que, por alguna razón, han resultado desfavorecidos en el reparto de los bienes socio-económicos y culturales. Se esbozó en ambos grupos y se trató con más profundidad en el segundo, la posibilidad de favorecer a algunos miembros de la sociedad como cuestión de derechos. No obstante, esto no llegó a quedar del todo claro: si bien se admite que todos tenemos los mismos derechos, esto es más bien declarativo para la mayoría de los participantes. Solo algunos entienden que no se cumple con esto en los hechos y que en este sentido se constituye en vulneración de los derechos ciudadanos de las personas que forman parte de esos sectores de la población uruguaya.

Los informantes clave son quienes pueden relatar con mayor certeza las acciones afirmativas implementadas; resaltan las realizadas en materia de vivienda y educación. En vivienda se menciona la cooperativa UFAMA al sur, y que en diciembre de 2011 se firmó un nuevo convenio con MTVOMA. Las acciones efectuadas con relación a la vivienda tienen efectos en las condiciones socio-económicas de los beneficiarios, como también de orden simbólico y cultural para el colectivo afro, por lo que poseerían un sentido de

reconocimiento y reparación pudiendo, a partir de una apropiada difusión, constituirse en un mensaje hacia la población no afro.

En educación, se señalan las becas Quijano. Estas posibilitaron la realización de estudios de posgrado. Están, además, las becas de apoyo a estudiantes de enseñanza secundaria, que de 25 en 2011, se extendieron a 180 para 2012. También se señala que se están planteando líneas de trabajo con CODICEN para incluir el tema afrodescendiente en los programas de enseñanza.

Se indica la existencia de una resolución del período anterior, en el Ministerio de Desarrollo Social, acerca de programas que incluyan “cupos y acciones” que contemplen la “excepcionalidad racial para los afrodescendientes”.

En términos de propuesta, se da prioridad a los ejes educación y trabajo-empleo, principalmente en jóvenes en situación de vulnerabilidad. Esto se ve contemplado en la ley. Con respecto esta, los participantes de los grupos manifiestan desconfianza en cuanto a su aplicación por lo que ha sucedido con otras leyes –se menciona la de discapacidad–; los informantes clave concuerdan, y algunos legisladores advierten efectivizar su aplicación. Para garantizar esto se propone realizar un seguimiento de la aplicación.

En las entrevistas se plantea incentivar a las empresas para que contraten jóvenes afro, creando porcentaje de cupos de empleo, aspecto que fue legislado estableciéndose el 8 % de empleos públicos y privados para afrodescendientes, con énfasis en jóvenes y mujeres.

En los tres enfoques se menciona la importancia de difundir la creación de las políticas afirmativas y el seguimiento y evaluación de, presentándose con mayor preocupación la implementación en los grupos y entrevistas y la evaluación en la discusión legislativa. En todos los casos se concuerda en la necesidad de establecer límites temporales.

6.2.1 Argumentos en contra de la aplicación de acciones afirmativas

Uno de grupos muestra mayor polarización, puesto que una de sus integrantes plantea su visión negativa de la Ley N° 19.122, arguyendo que su aplicación genera más discriminación, siendo ese el efecto que se quiere eliminar, porque favorecer a unos es desfavorecer a otros. Otra argumentación de la misma participante es que cada uno debe buscar sus propias soluciones para salir de la situación de desventaja en la que se encuentra, y que la educación recibida en el hogar es crucial para esto.

Solo una informante clave duda, y otro no está de acuerdo con la aplicación de políticas de acción afirmativa.

En la discusión parlamentaria, se acuerda su aplicación en la Ley N° 19.122, y algunos senadores y diputados establecen precisiones al respecto. No obstante, es en el transcurso del debate donde se pueden observar las diferencias de posturas.

6.2.2 Argumentos a favor de la aplicación de acciones afirmativas

Además de los episodios de racismo mencionados por cada grupo e informante clave, existen datos provenientes de trabajos de investigación que corroboran la situación de desventaja para los afrodescendientes. En algunos casos, como el de las mujeres afro, puede presentarse más de un tipo de discriminación. También se manifiesta la raíz histórica del racismo.

En el transcurso del análisis, en estos puntos presentamos similares argumentos, a favor y en contra, tomados en cuenta en la discusión de la aplicación de cuotas en Brasil.

6.3 Un enérgico debate que no paralizó los cambios: ¿la desigualdad es únicamente producto de la pertenencia de clase?

Desde el contexto teórico de Slavoj Žižek (1998) sí porque es principalmente en la esfera económica donde se resolverían los antagonismos. De aquí su crítica a la política de izquierda que formula “la cadena de equivalencias” entre las diversas luchas, de *gays*, lesbianas, feministas, luchas ecológica, étnicas entre otras.

Para Andrews (2010), Margulis y Urresti (1998), Quijano (2000), Segato (2010), Walsh (2010), Rama (1967) entre otros no, porque para estos pensadores existe la “racialización de las relaciones de clase, la colonialidad del poder y la manifestación de la sociedad de castas en la de clases”.

En el trabajo de campo de esta investigación, el hecho de no acceder al ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía genera planteos entre los participantes de los grupos, los entrevistados y legisladores, acerca de si esto es un problema racial, únicamente un problema de pobreza o una combinación de ambos. En este punto se dividieron los grupos: fue un recurrente generador de argumentaciones enfrentadas. En el grupo dos se presentaron con mayor claridad las posiciones ideológicas opuestas entre una concepción individualista liberal (Segato: 2006), por la que cada individuo o familia debe resolver su situación, percibiendo las problemáticas como separadas entre unos y otros, y otra concepción redistributiva (Segato: 2006), atendiendo esta a la pobreza y sus especificidades y considerando la problemática de la población afro como concerniente a toda la sociedad, así como destacándose la importancia de la interacción para la integración.

A pesar de esto, se acuerda en que es necesario tomar medidas específicas para la población afrodescendiente, aunque no siempre se logra distinguir la singularidad que supone la discriminación racial entre los distintos tipos de discriminaciones, y se mencionan varias, como las provenientes de discapacidad, por opción sexual, por género.

Los temas señalados en el primer párrafo también partieron aguas en la discusión parlamentaria, pero lo que se planteó con más fuerza fue la discusión sobre la incidencia de la pobreza o la raza en la desigualdad.

En el debate parlamentario, los argumentos presentados a favor de la ley giran principalmente en torno a la discriminación y la desigualdad en su dimensión socioeconómica. La dimensión cultural y simbólica de la desigualdad se alude en la mención a la Ley N° 18.059 –que estableció el 3 de diciembre como Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouuguayaya y la Equidad Racial–, en la revisión de la presencia y aportes afro a la historia y cultura nacional, establecida en la ley y mencionada en la discusión y al indicar la ausencia de los medios de comunicación en la difusión de la discusión de este proyecto. Sin embargo, no hay referencia a políticas culturales que refuercen el no racismo.

Uno de los más importantes argumentos planteados para cuestionar la aplicación de políticas afirmativas es la contradicción con el principio de igualdad determinado por la Constitución de la República.

La misma línea cuestionadora denuncia que, para dar solución a la situación de pobreza de un sector de la población, se retrasa la solución a otros.

Se manifiestan dudas con respecto a la aplicación del 8%, qué ocurre en caso de haber pocas vacantes, cómo se informa a los potenciales beneficiarios, cuál sería el rol de los medios de comunicación, por qué no se aplica en el propio parlamento.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión, el papel de destacados dirigentes de dichas organizaciones y la conveniencia de su convocatoria para realizar aportes a las instancias de discusión son otros puntos de acuerdo.

6.4 El comienzo de la institucionalidad. Los mecanismos de equidad racial

Los mecanismos de equidad racial no son conocidos para los integrantes de los grupos, poco aludidos en la discusión parlamentaria, y apenas conocidos por los entrevistados.

Los entrevistados manifiestan que desde de los años 90 se comenzó a hablar sobre racismo y, a demanda de la sociedad civil organizada, durante la presidencia de Tabaré Vázquez se instalan los mecanismos de equidad racial. Un antecedente es la Unidad Temática por los Derechos de los Afrodescendientes de la Intendencia de Montevideo, creada por Resolución Municipal en el año 2003. Los nuevos mecanismos funcionaron en el MEC, MIDES, MSP, MVOTMA, INJU, MTSS. Actualmente funcionan en el MEC, MIDES y MRREE.

Los mecanismos de equidad racial suponen un primer gran avance en la representación de los afrodescendientes en el Estado uruguayo. Sin embargo, se indica que es una representación bastante acotada y presenta algunos problemas como las dificultades presupuestales, su desconocimiento en el ámbito institucional estatal, escasa difusión de su existencia hacia la sociedad –incluyendo al colectivo afro–, la coordinación entre los mismos, sus cometidos no siempre suficientemente explicitados, algunas dificultades relacionadas directamente con las personas que se han desempeñado en los mecanismos de equidad, y la falta de mayor articulación con la sociedad civil.

En relación con la institucionalidad, las especialistas en género hacen referencia a una larga historia y a que aún se presentan problemas para consolidar su espacio dentro del Estado. Una de las entrevistadas relata que en el período 1987-2005 hubo progresos, fundamentalmente entre los años 1995 y 2000, cuando estuvo Alba Osorio de Lanza, una colorada, a la cabeza del Instituto; esto “funcionó, pero constantemente tropezándose con la ignorancia y la resistencia del resto del Poder Ejecutivo; entonces lo que hace no logra permear, ni siquiera incidir un poquito en el resto del Estado” (Entrevista 2).

Otro problema que relata la entrevistada es que al menos hasta el gobierno de Batlle, el marco conceptual que ubicó a la mujer fue desde su rol de madre.

La misma entrevistada indica resultados que atraviesan género y etnia: el logro de la creación del Departamento de las Mujeres Afrodescendientes dentro del Instituto Nacional de Mujeres en el MIDES. Este significativo avance fue obra de las mujeres afrodescendientes, pero está dentro de un departamento que a su vez forma parte del Instituto de las Mujeres. Señala lo difícil que es para las mujeres aun con ese logro, porque en ese

departamento todavía no hay una comprensión sobre la perspectiva de género, de cómo aplicarla.

En la entrevista tres [género], se alude a los avances en la gestión del Instituto de la Mujer a partir de 2004, y se señala la falta de análisis y difusión de los informes de seguimiento de las políticas implementadas:

Durante ese primer período de gestión del gobierno nacional del Frente Amplio, [el Instituto de la Mujer] tuvo una visibilidad muy importante: lo que fue la construcción del primer plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos, que recoge la experiencia de Montevideo, y que ya iba por la implementación de su segundo plan departamental. Se suma el primer plan departamental de Canelones, y un área de género (Secretaría de Género) dentro del plenario de Intendentes, o sea, se inicia una política de transversalización que se generó en el Estado y que comienza a operativizarse. En realidad, lo que no tenemos son análisis de resultados, ¿qué ha pasado?, ¿cuál es el impacto de esa política de 5 años? Es decir, esto que el Estado invirtió, ¿qué resultados nos ha dado? Parciales, porque sabemos que algunas transformaciones culturales son de largo plazo más allá de informes de actividades, de lo que se ha hecho, de eso no hay mucho. En este segundo período [segundo gobierno del Frente Amplio], en todos los planos, pero en este [género] particularmente más de, en todo caso, identificar algunas nuevas demandas, vacíos y de consolidar no solo del punto de vista de la institucionalidad, sino del desarrollo de las políticas, mi impresión es que realmente el Instituto no tiene capacidad de permear, no tiene un discurso político fuerte, no sabemos bien hacia dónde quieren ir.

6.5 ¿Quién es racista en Uruguay?

Desde las entrevistas se sugiere problematizar y discutir el tema del racismo, cómo se expresa en Uruguay, cuáles son sus características e incluirlo en el sistema educativo. Del mismo modo, incluir estudios sobre el continente africano, la ruta del esclavo y la afrodescendencia.

Los entrevistados coinciden en que en nuestro país hay racismo y se presenta de diversas formas.

Entrevistados y participantes de los grupos aportan ejemplos de racismo, por momentos poco sutiles, y en circunstancias en que el afrodescendiente está en situación de vulnerabilidad socioeconómica y no tiene, como otros colectivos que también sufren de discriminación racial, un poder socioeconómico y cultural para enfrentar este problema que, entonces, continúa reproduciéndose.

Es por esto que lograr un lugar dentro de la institucionalidad del espacio estatal se constituye en una posibilidad de disputa con la cultura hegemónica y una oportunidad para impulsar espacios de interculturalidad (Grimson: 2011).

Los testimonios de las entrevistas marcan el desinterés de la sociedad por los estudios ancestrales de la comunidad afrodescendiente, en cuanto a valores familiares, tradiciones artísticas y folclóricas, que se conforma con la consideración de un casi único aporte a nuestra cultura nacional: el candombe y el tamboril o la etnomedicina. Esta concepción de “no cultura”, o sea, de no aportar a la multiculturalidad uruguaya, es sentida como no aceptación de los aportes artísticos (literatura, poesía, música, artes plásticas).

De igual modo, se percibe incapacidad de la sociedad uruguaya para reconocerse como racista.

En entrevista con uno de los integrantes de la Asociación de Descendientes de la Nación Charrúa este afirma que existen episodios de corte racial y que el reconocimiento hacia esta comunidad aún no ha llegado. La Asociación cuenta desde el 2007 con un representante en la Comisión Contra el Racismo, la Xenofobia o cualquier Forma de Discriminación que presenció tres casos:

Tres intervenciones en casos de padres que habían decidido ponerle a sus hijos un nombre indígena y el actuario, la persona que estaba ahí, decía que no, era muy feo, cómo poner un nombre indígena. Tuvimos que ir, incluso, al actual director del Registro Civil y dijo: “No, esto es un disparate, aquí hay que respetar a los pueblos originarios en nuestro país”. Y estaba siempre el tema de que, bueno, ponerle Guidaí o Sepé no identificaba, por ejemplo, no decía si era femenino o masculino. Entonces, nosotros decíamos: “Bueno, pero yo sé de casos [en] que al hombre o a la mujer le ponen René, por ejemplo”. Ese fundamento no es del todo válido. O José María, María José. Y bueno, estaba siempre el tema de que había que ponerle un nombre cristiano. Bueno, yo te pongo Guidaí, pero primero Pedro, María, José”.

Acá tenemos dos problemas ahora: el racismo y la discriminación y la autodiscriminación, porque yo tengo muchos compañeros, hermanos, que tienen todos sus rasgos y ellos no quieren saber absolutamente nada del tema, porque no les aporta nada, porque son mal vistos, por aquella historia de que el indígena es atorrante, es poco inteligente. Aunque parece que transcurrió el tiempo, en estos conceptos...

Otro aspecto a destacar en los grupos de discusión es que el racismo no se niega: se acepta que existe socialmente. No obstante, si bien se plantean medidas institucionales para

disminuir la desigualdad y para mejorar la convivencia en la diversidad, prácticamente no se revisan las prácticas cotidianas de los participantes.

Uno de los grupos discute con fuerza el tema de la autodiscriminación por parte de los afrodescendientes y la discriminación hacia las personas blancas. Esta temática es introducida por un participante y rebatida por el resto.

En las discusiones registradas en el análisis del debate parlamentario de la ley, la presentación de diferentes informes hace innecesario el debate en torno al racismo. La discusión principal se da en torno a la necesidad de focalizar o no en la aplicación de políticas públicas, pasando por tópicos como las garantías para el cumplimiento de la ley y las medidas que esto exige.

6.6 Resistencias culturales a los cambios

El proyecto de unión cultural de las sociedades contemporáneas surgidas del Estado-nación moderno, sustentado en uno de sus pilares por la homogeneidad, al día de hoy ha perdido viabilidad y en su lugar, la diversidad cultural se ha erigido en un ‘problema’ universal (Parekh: 2005). Y como es de esperar las resistencias a los cambios persisten, con la ventaja de que se vuelven más visibles a la luz de las nuevas tensiones generadas por la coexistencia entre las pautas de la sociedad homogénea con una diversidad que ya no puede ser disimulada. No obstante, el racismo continúa reproduciéndose en los diferentes espacios sociales y hay dificultades para entender algunos episodios como racistas. En torno a esto Ángela Figueiredo y Ramón Grosfoguel sostienen:

(...) há poucos professores negros nas universidades públicas federais, muitos acreditam que os resultados dos concursos derivam apenas de avaliações objetivas (constituídas da avaliação do currículo, prova escrita, prova didática e entrevista), em que o mérito e não a pertença etnicorracial, as redes e as conexões acadêmicas e a trajetória importam. (...) quando encontramos exemplos de prática sistemática da exclusão de professores negros das universidades públicas brasileiras, há uma enorme dificuldade de entender tal atuação como reflexo, como prática resultante de uma cultura racista que é internalizada e reproduzida, mesmo quando se acredita imparcial. Mas, afinal de contas, como comprovar a existência de discriminação racial diante de atitudes supostamente tão universalistas, em que se procura, pelo bem do conhecimento produzido na universidade, identificar apenas o melhor candidato e, se coincidentemente, os negros não foram aprovados é porque efetivamente eles não são/foram suficientemente bons para ocupar o cargo? (2009: 231).

En relación con lo dicho líneas arriba en otro artículo los mismos investigadores afirman:

A epistemologia hegemônica que se beneficia do discurso da imparcialidade/universalismo/neutralidade, na realidade tem cor. Como o resultado da expansão da política acadêmica tem se ampliado o número de mestres e doutores negros no Brasil que atuam, majoritariamente, em espaços periféricos, do ponto de vista da produção acadêmica. Uma questão importante que precisa ser enfrentada no contexto atual pós-cotas é como aumentar o número de professores negros nas universidades públicas brasileiras, já que sabemos que não se faz multiculturalismo numa universidade onde o corpo docente tem uma composição racial tão distante da população e, atualmente, do corpo discente (Figueiredo, Grosfoguel 2007: 40).

Las resistencias a los cambios fueron nombradas directamente por los informantes clave, por algunos parlamentarios e indirectamente por los participantes de los grupos. En estos últimos, esto se vuelve ostensible al manifestarse la duda sobre la aplicación efectiva de la Ley N° 19.122. En el debate parlamentario, se expresa la preocupación por lograr el cumplimiento con el 8% establecido por ley como cupo de ingreso para los afrodescendientes en el sector público. Los entrevistados relatan las dificultades con las que se encuentran permanentemente, ante el desconocimiento y la falta de sensibilización en relación con la problemática étnico racial en la esfera pública y la ignorancia de nuevas normas, principalmente por parte de mandos medios de la administración pública.

En este sentido, en la entrevistada número dos, un especialista en género menciona que sigue habiendo resistencias culturales a los cambios y una construcción socio cultural de las mujeres como madres que está arraigada en cualquier país del mundo y que en Uruguay asume cierta particularidad:

Capaz que Uruguay tiene esa cosa bastante hipócrita, de la boca para afuera pero en realidad no es así, que haya tanta igualdad. Los cambios socio-demográficos han sido significativos, hay más mujeres en el mercado laboral, en realidad son las mujeres sumando trabajo a las tareas que ya les han asignado socialmente, porque si uno mira los resultados de la encuesta de los usos del tiempo que se hizo en el 2007 la división y el reparto de las tareas no remunerado, el trabajo no remunerado de tareas domésticas y cuidados sigue recayendo ampliamente sobre las mujeres. Uno ve a los padres con los carritos, cochecitos, sí son cambios, pero no cambios sustanciales en la división sexual del trabajo. Hay resistencias también, me parece, en términos de soltar el poder los hombres. El que entre una mujer al Parlamento implica que salga un hombre, el que salga un hombre mayor de 40 si entra un joven de 20, 25 años va necesariamente o no, si entra una mujer, sale otra mujer. El aumento en el Parlamento es poquito, dos puntos. Y si miramos quiénes están, hay algunas mujeres que logran quedar, pero también se quedan, llegan a diputadas ya en la tercera, mientras que los hombres van de diputados, después al senado.

Otro punto al que alude la misma entrevistada es a que las resistencias ante los cambios no presentan un corte ideológico significativo a nivel de movimiento social o sindical.

Opera en los diferentes partidos políticos. En general la izquierda se muestra más abierta a la diversidad pero es una lucha, terrible lucha ahí adentro, pero sí es el único partido que tiene la cuota, los únicos partidos que ahora [2011] hay tres, son partidos de izquierda, partido Socialista, Vertiente Artiguista y Alianza Progresista. Eso no hace una diferencia importante, el corte ideológico existe pero no es muy específico en este tema.

Sobre este aspecto Segato (2006) sostiene que la postura ante las cuotas en Brasil admite una división que atraviesa los cortes ideológicos, aunque se encuentran matices entre las posiciones. Uno de los aspectos que causan perplejidad con relación a las acciones afirmativas es que sus defensores y opositores se dividen de forma no coincidente con las afiliaciones político-partidarias u otros alineamientos, como parecería previsible, y grupos ideológicos aparentemente cohesionados se parten cuando se trata de discutir esta cuestión. Considera que los defensores de las acciones afirmativas provienen de cuatro posturas o proyectos ideológicos discordantes entre sí: aquellos que obedecen a una “razón socialista” y distributiva y que persiguen la supresión de las desigualdades; aquellos que persiguen una “razón neoliberal”, es decir, la expansión del mercado a nuevos grupos de consumidores marcados racial y étnicamente; otros que se orientan por una “razón reparadora” e invocan el deber del Estado de pagar una deuda histórica a los pueblos conquistados y explotados en el trabajo esclavo y servil y los que defienden el valor de la “nación plural”, habitada por pueblos en pie de igualdad entre sí. Cada una de estas razones tiene sus defensores y críticos (Segato: 2006).

Como se mencionó en otro apartado el argumento de la razón socialista desagrada a aquellos que, aun desde una perspectiva de izquierda, afirman que las acciones afirmativas son reformistas y distraen del verdadero objetivo: la conciencia y la lucha de clases. La razón neoliberal desagrada a quiénes temen el papel redistribuidor de esta medida y la fragilización del monopolio de algunos recursos como, por ejemplo, la educación superior por parte de la elite. Los críticos de la razón reparadora argumentan que las generaciones actuales no pueden reparar un crimen perpetrado por sus ancestros. Los nacionalistas temen la posibilidad de una fragmentación de la nación como consecuencia del ideal pluralista (Segato: 2006).

A pesar de las diferencias, Segato (2006) dice que es posible ver una división del campo en dos grupos: uno que reacciona a la posibilidad de ver cambiar el paisaje social de la nación para encontrar la presencia de personas negras o indígenas en posiciones de autoridad y poder de decisión, y aquellos que aceptan y aspiran a testimoniar este tipo de transformación como una forma de progreso.

Aún no sabemos si este mapeo es pertinente para Uruguay, pero es un planteo interesante que habilita la reflexión e indagación al respecto. Del análisis documental del debate para votar la Ley N° 19.122 se puede inferir que los senadores y diputados frenteamplistas que intervienen en el debate no presentan objeciones relativas a la aplicación de acciones afirmativas. Las objeciones provienen de parte de senadores y diputados blancos y colorados, especialmente de estos últimos. De este modo, se podría afirmar que habría cierta división ideológica con respecto al tema. Sin embargo, deberíamos hilar más fino, con un estudio específico, que contemple las voces de los parlamentarios que no intervinieron en el debate.

A modo de ejemplo la entrevistada tres alude a la votación de la ley de cuotas:

Era visto que no iba a salir porque el poder político en este país es mucho más conservador de lo que uno a veces piensa que es, del punto de vista legislativo. Primero, que nosotros tenemos un rezago enorme en la representación de mujeres en el Parlamento, ese no es un tema menor y yo no es por esencialista, porque no lo soy, porque si son mujeres son mejores. No, no es por eso, pero democráticamente es así, buenas, malas, igual que los varones, buenas, malas, 10% 12 % realmente es ridículo. Estamos entre los peores países del mundo, entonces son de esas contradicciones enormes que hay: por un lado todo este imaginario del Uruguay igualitario y sin embargo, cuando vos mirás cómo se mueve el sistema político decís: bueno, esto está a la par de los sistemas más conservadores; ahora, romper ese imaginario... Uruguay tiene una forma de reciclar la discriminación muy sutil.

6.7 El presupuesto no alcanza

Una de las debilidades presentadas por los informantes clave es la falta de presupuesto a la que deben enfrentarse día a día en el funcionamiento de cada mecanismo de equidad racial. Para la entrevistada dos [género], el tema económico es fundamental porque los recursos económicos, por ejemplo, son aquellos con los que se cuenta para hacer una carrera política. En Uruguay hay poca regulación del financiamiento del sistema electoral; hay resistencia a la regulación, a ceder porque se pierde la banca, el ingreso y el poder. Según

la entrevistada, eso opera para cualquier grupo de excluidos: “Yo creo que acá, además de las mujeres, los jóvenes y los afrodescendientes son los dos grupos sociales que están más marginados de los espacios de poder”. Además se refiere al tema de los personalismos y reflexiona hasta qué punto la creación de espacios institucionales realmente da resultados o estos sirven simplemente para promocionar y son aprovechados por los intereses de algunos: “Dentro del movimiento afro el tema de género, generó un eje de discusión y de conflictos muy importante”.

La entrevistada tres [género] hace referencia al tema presupuestal en conjunción con el institucional.

Quando asume el gobierno del Frente Amplio, y la creación del Ministerio de Desarrollo Social ahí se da toda una discusión política sobre el rango de la institucionalidad de género, si Instituto, si Ministerio de la Mujer como hay en muchos otros países, que le da otro rango, otra posibilidad de ejecución presupuestal, otra visibilidad política. Ahí fue toda una discusión dentro del partido de gobierno y dentro del movimiento social feminista. Finalmente se le dio estatuto de un instituto dentro del Ministerio. Con muy poca dotación presupuestaria, el Instituto Nacional de las Mujeres, durante el primer gobierno fundamentalmente y ahora también, se sostuvo con recursos pagos por la cooperación, lo cual era y es un riesgo porque la cooperación se retira y no tenés capacidad instalada. La cooperación internacional, AECID fundamentalmente, Naciones Unidas y la cooperación española, financiando el 90 % de los cargos, ese es un grave problema de sostenibilidad.

Efectivamente, los problemas de institucionalidad pueden verse acrecentados por la dependencia presupuestal, por la ignorancia de los tópicos de género y étnico-raciales, y la resistencia a los cambios socio-culturales, entre otros. Estos problemas son mencionados por los entrevistados como parte de las dificultades con las que deben lidiar cotidianamente.

Entre las preocupaciones que se desprenden de la lectura de las entrevistas a las especialistas en género, se destaca la idea, naturalizada en el imaginario colectivo, del no cuestionamiento de la ocupación mayoritaria de espacios de poder por varones. Esto, a su vez, promueve en el ámbito público y privado, una forma masculina de ver el mundo y resolver sus problemas; se acumula poder político, económico, social y cultural que busca afianzarse generando e imponiendo resistencias a las transformaciones.

Los temores ante una posible pérdida de poder operan como justificaciones para rechazar los reclamos de paridad realizados por la organización social y política de las mujeres.

Estos espacios comienzan a ser ganados por ellas a instancias de su organización en todos los niveles posibles, la búsqueda de su presencia al interior del Estado y una actuación articulada desde ellos.

Cuando se logra organización y reconocimiento internacional, esto generalmente se traduce en generación de voluntad política para comenzar a formalizar modificaciones legislativas, institucionales y programas específicos. Por ejemplo, ante las resistencias que se presentan para generar una nueva cultura institucional en relación al tema de la igualdad de género, reviste carácter fundamental contar con el aval político. Esto abre posibilidades de implementar los cambios, porque compromete a otras autoridades. Se citan las repercusiones de la declaración de combatir la desigualdad por parte de Tabaré Vázquez al asumir la presidencia como un ejemplo de resonancia en el resto de la administración.

Los antecedentes de la historia de las luchas de género muestran las permanentes tensiones, idas y vueltas para la consolidación de las transformaciones, a la vez que las influencias de lo supranacional ante las decisiones del Estado en estos temas, que permiten observar ciertas similitudes con los problemas que enfrentan quienes buscan que se contemple el enfoque étnico-racial en las políticas públicas y en la institucionalidad estatal.

6.8 Otro antecedente a considerar: el debate de la Ley N° 18.589, “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”

Además del antecedente de género mencionado, otra referencia que comparte ciertos aspectos con el tema de esta investigación fue el debate y aprobación en 2009 por el Parlamento Nacional, de la Ley N° 18.589, “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”. La ley consta de dos artículos: el primero declara que cada año se reconozca el 11 de abril como el Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena¹⁰ y el segundo, que en esa fecha el Poder Ejecutivo y la Administración Nacional de Educación Pública deberán disponer la ejecución o coordinación de acciones públicas para fomentar la información y sensibilización de la ciudadanía sobre el aporte indígena a la identidad

¹⁰ <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18589&Anchor=>

nacional, los hechos históricos relacionados a la nación charrúa y lo sucedido en Salsipuedes en 1831.

En entrevista que realizamos con uno de los integrantes de la Asociación de Descendientes de la Nación Charrúa (ADENCH) comentaba:

La ley la logramos nosotros en el 2009, pero reconoce solamente al 11 de abril como día de la nación charrúa (...) nosotros, rescatamos lo sucedido y pedimos que se informe, no solamente sobre la nación charrúa, sobre el tema indígena en toda su extensión y que pueda llegar a la escuela, que pueda llegar a la educación, simplemente eso, dar a conocer, porque hay muchísima documentación, es impresionante; de Salsipuedes debe haber 300 documentos.

La aprobación de esta ley no fue unánime aunque fue acompañada por la amplia mayoría de senadores y diputados. El proyecto fue presentado en 2008 por los diputados Edgardo Ortuño por Montevideo y Carlos Maceda por Artigas.

La presentación de este proyecto de ley y su discusión parlamentaria interesa a esta investigación porque se puso en cuestión y hubo fuerte polémica en torno a los orígenes de la identidad nacional desde los aportes etno-culturales. Esta sería una discusión esencial en momentos de revisión del criterio de homogeneidad en la construcción del relato del Estado nación moderno. Pero al requerir de una revisión histórica bastante importante, que incluye el papel de líderes simbólicos de dos de los partidos tradicionales uruguayos, crea fuertes tensiones que se tradujeron en el curso de este debate.

La revisión del pasado vuelve al presente las interrogantes acerca de la ‘verdad histórica’ siempre en reconstrucción ante nuevas evidencias y con nuevos anteojos. Lo que, en palabras del Senador Alberto Heber, se produjo en los años fundacionales del Estado-nación uruguayo, respecto al momento histórico, es que “había dos naciones que luchaban por existir” (Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 374). Todo lo contrario a la posibilidad de expresión de la multiculturalidad existente y menos aún la capacidad de ponerlas en diálogo, en clave intercultural.

En la exposición de motivos el Diputado Edgardo Ortuño expresaba:

A 177 años de Salsipuedes, este proyecto pretende constituirse en un mero acto de justicia y reconocimiento a la Nación cuya esencia nos identifica como uruguayos en el mundo.

La Nación Charrúa merece el homenaje impostergable y la gratitud de nuestra sociedad por la sangre que generosamente derramó en defensa de esta tierra así como de la causa artiguista, por su invaluable legado de solidaridad comunitaria y de una indolegable rebeldía, característica que hoy invocamos los orientales, sintetizada en la noción de “sangre charrúa”.

El reconocimiento del aporte y la presencia indígena en el proceso de nuestra conformación nacional, y el conocimiento de la verdad histórica sobre la suerte que corrieron en nuestra tierra, además de un acto de justicia y reconocimiento impostergable, supone una contribución fundamental al fortalecimiento de la identidad nacional en el reconocimiento de la diversidad de aportes que la enriquecen, y conforman la esencia de nuestro pueblo y su cultura (Diario de Sesiones, Cámara de Representantes, miércoles 12 de agosto de 2009: 57).

La discusión:

Una opinión contraria, la del Senador Hierro López:

Muchas veces encontramos en el interior del país personas que creemos pertenecen a la etnia charrúa, por sus pómulos y sus rasgos faciales, pero son guaraníes. Prácticamente no hay identidad charrúa en nuestra forma de ser ni en la toponimia ni en la cultura, pero los mitos fueron generando la identidad de la garra charrúa para el fútbol y fueron forjando otras cosas, que no deberíamos tener en cuenta. Quizás este proyecto tenga la única virtud de reconocer en parte ese estado de simpatía que, reitero, es un estado emocional de un pueblo que todavía anda buscando su identidad, más que de un pueblo que tiene que analizar la verdad histórica con mayor conciencia y precisión. Por todo lo expuesto, no vamos a acompañar este proyecto de ley” (Senador Hierro López. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 372).

Senadora Percovich:

Muy brevemente vamos a complementar lo expresado por el señor Senador Gargano. Los Legisladores y las Legisladoras de este Parlamento, en el siglo XXI y en esta etapa de la profundización democrática de nuestro país, tenemos que reivindicar dos temas en este proyecto de ley. Por un lado, creo que los genocidios no son llevados a cabo solamente por quienes directamente los hacen sino que hay un porcentaje de acompañamiento de parte de las sociedades; eso se desprende de los genocidios cometidos en el siglo XX y de los que se están llevando a cabo hoy, en este siglo. Por otro lado, lo importante de este proyecto de ley, más allá del reconocimiento de lo que se ha hecho, de la etnia charrúa y de lo que sucedió, es que busca celebrar el Día de la Identidad Indígena en general y, en ellos, se toma un ejemplo. A diferencia de los afrodescendientes que fueron traídos como esclavos -que eran absolutamente identificables por su color de piel-, los indígenas que quedaron se mimetizaron con el resto de la sociedad, con una muy baja autoestima de sus orígenes, que es lo que hoy se está reivindicando. Me parece que esto es lo importante y lo que nosotros, como Legisladores y Legisladoras debemos apoyar: que se sientan orgullosos de haber pertenecido a una etnia de los pueblos originarios de este territorio que nos ha tocado construir después a los descendientes de los europeos pero, también, a sus descendientes. Este es el aporte que podemos hacer (Senadora Margarita Percovich (Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 375).

Senador Abreu:

En este sentido, soy más partidario de establecer el Día del Indígena, dejando a los charrúas como una referencia. Cabe destacar que hay una discusión histórica sobre ese tema y que el episodio de Salsipuedes no es un aspecto obligado para discutir, por lo que bien podríamos buscar los puntos positivos y no los que nos dividen. Debemos buscar que ese concepto indigenista constituya también el rescate del pensamiento artiguista, muy diferente al de Bolívar –hoy tantas veces recordado– que

era, por un lado, monárquico dejando, por otro, a la visión indígena fuera del pensamiento bolivariano, en un concepto mucho más oligárquico y europeísta en el que la monarquía estaba mucho más cerca que la idea democrática y de integración social de Artigas (Julio Abreu. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 375).

Senador Gargano:

El Senado de la República ha hecho justicia al sancionar este proyecto de ley que dio pie a que se produjera un intercambio de opiniones singularmente importante, pero en el que deberíamos profundizar porque no se puede, sin recurrir a los elementos históricos concretos, afirmar que, por ejemplo, la política de Juan Manuel de Rosas sobre la liquidación de los ranqueles fue algo progresista, como tampoco lo fue la eliminación de los mapuches en Chile. Cabe aclarar que esa gente aún sobrevive y está reivindicando su tierra. Lo que hizo Lucio Mansilla fue comentar la situación de los indios ranqueles, pero no debemos justificar históricamente el aniquilamiento de poblaciones enteras en función de los intereses económicos de quienes dominaban la realidad política y económica de dichas tierras. Esto es materia histórica y hay que enseñarla para que quienes vivimos actualmente en estas tierras, sepamos qué es lo que tenemos que hacer para reivindicar los derechos de la gente a la que se desapropió de su territorio. América no fue descubierta, sino ocupada, porque ya existía antes de ver arribar a los conquistadores europeos (Reinaldo Gargano. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 377).

Senador Hackenbruch Legnani:

Al decir de Oscar Padrón Favre: “Un país, una nación, necesita indefectiblemente conocerse a sí mismo en todos sus aspectos (...)” (Senador Hackenbruch Legnani. Diario de Sesiones Cámara de Representantes miércoles 12 de agosto, 2009: 68).

De estos fragmentos que tomamos de las sesiones en que se discutió el proyecto de ley, se puede observar que los orígenes de la discusión podrían remontarse a la propia visión de cómo se entiende el “descubrimiento de América”. Se ponen en disputa disímiles versiones historiográficas y antropológicas para interpretar el pasado indígena de la región en la que hoy se ubica Uruguay. Y este proyecto apunta apenas a un pequeño reconocimiento. Se coloca en discusión el mito mismo de la ‘garra charrúa’, tan presente en el imaginario de los uruguayos, en tanto se niega y minimiza el legado de su presencia.

Aunque sabemos que este es controvertido de acuerdo a quienes están estudiando la temática, lo llamativo es que los legisladores contrarios a ‘lo charrúa’ no den cabida a la posibilidad de duda ante los nuevos estudios que se están llevando a cabo y ante la presencia de personas que se autoidentifican como descendientes de este grupo etno-cultural.

Como sucede con la discusión acerca de la presencia de lo racial en la pobreza de los afrodescendientes, que está presente en las discusiones pero más bien de forma difusa, aquí no se pone en discusión con claridad la nación monoidentitaria y la multicultural. Esto lo traen los diputados Ortuño, aludiendo a la multiculturalidad, y Hackenbruch Legnani, a un país y una nación. ¿A qué tipo de nación hará referencia este diputado, a la monoidentitaria o a la multicultural? Parece no haber lugar a dudas de que se vuelven a enfrentar dos proyectos de nación, ¿triunfará uno o habrá espacio para la inclusión?

La cuestión racial específicamente indígena en la sociedad uruguaya adquiere connotaciones que la diferencian de otras sociedades y de la problemática afro, porque la presencia del indígena en los rasgos fenotípicos no se halla tan fácilmente. Pero el mestizaje está presente en el fenotipo (Mónica Sans: 2009) e hibridación (García Canclini: 1990) en términos culturales, principalmente en denominaciones de lugares, calles, y varias palabras que integran el lenguaje de los uruguayos. Esto lo constituye también en un problema similar pero con rasgos diferenciados al problema de lo afrodescendiente al día de hoy, más difícil de ocultar en su presencia fenotípica y con un colectivo enérgicamente organizado.

Cabe aclarar que no corresponde aquí analizar en profundidad como lo requeriría la temática pero consideramos que reviste importancia tratar estos puntos porque hacen al abordaje del tema de la identidad etno-cultural, de las relaciones interraciales e interculturales, al reconocimiento, dado que ambos colectivos tienen presencia en la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación y porque reflejan una revisión de la cuestión racial y una nueva valoración del indigenismo en la sociedad uruguaya.

6.9 Un repaso necesario. Apreciación internacional de la aplicación de acciones afirmativas

Un análisis profundo y pertinente para esta investigación es el realizado por Castells (2000), respecto de las transformaciones de los afroamericanos y del lugar de la raza en la sociedad norteamericana. Castells (2000) es crítico con relación a los resultados de las

políticas de acción afirmativa en los Estados Unidos de Norteamérica. La otra mirada de análisis pertenece a Urrea, Viáfara (2009), quienes evalúan positivamente en general los resultados de dichas acciones en comparación con la realidad colombiana. Interesan ambos exámenes porque abarcan puntos variados.

La sociedad norteamericana habría experimentado, en la década de los noventa, líneas divisorias de clase entre los afroamericanos, por el acceso diferencial a los recursos de formación, trabajo, vivienda y condiciones generales de vida provenientes de los movimientos a favor de los derechos civiles de los años sesenta y, fundamentalmente, de la aplicación de programas de acción afirmativa. Surgió una clase media con buena educación, con avances significativos en la estructura del poder político, con cargos en los ayuntamientos y en la presidencia del Mando Conjunto del Estado Mayor del Ejército y, en algunos casos, con participación en el mundo de las grandes empresas. Esto habría polarizado a esa población, afectando tanto la visión que la sociedad tiene de ella, como la de ella misma.

Para Castells (2000) se abrió así una brecha identitaria entre una nueva clase media afrodescendiente y otro sector excluido. Entiende que los afrodescendientes pertenecientes a ambos sectores sociales no se perciben ya como “hermanos” de raza, aunque siguen padeciendo discriminación estructural. Los hombres afrodescendientes de clase media continúan percibiendo menor salario que los hombres blancos de la misma clase, y en los espacios y relaciones de vida cotidiana sufren situaciones de discriminación. Esto tuvo profundas repercusiones en la gestión de las relaciones entre afroamericanos pobres y los nuevos líderes negros que se limitaron, considera Castells, a intermediar mediante la aplicación de programas sociales que impidieran que la situación de los habitantes de esos guetos significara un peligro para los habitantes blancos. Otro tercio de afroamericanos se esfuerza por no caer en el infierno de la pobreza, aferrándose a puestos de trabajo en servicios de forma desproporcionada en el sector público, y a programas educativos y de formación laboral que brindan algunos conocimientos para sobrevivir en una economía en desindustrialización (Castells: 2000).

Hay datos reveladores del menguado alcance de las políticas de acción afirmativa. De los de menor educación, entre los negros varones que residían en el centro de las ciudades en

1992, apenas un tercio tenía trabajo a tiempo completo. Entre los que trabajaban, el 15% estaba debajo del nivel de pobreza. Un tercio de las familias más pobres habitaban en viviendas que no alcanzaban las condiciones básicas –por ejemplo, muestran huellas de ratas–. La población masculina negra y pobre está sometida a un encarcelamiento masivo o vive bajo el control del sistema penal (en espera de juicio, en libertad condicional). Aunque los negros representan alrededor de un 12% de la población estadounidense, en los noventa conforman más del 50% de los internos de las prisiones (Castells: 2000).

Un estudio realizado en 1995 por Hochschild, sobre la transformación cultural de negros y blancos en relación con el “sueño americano” de igualdad de oportunidades y movilidad social, muestra que los negros de clase media sienten con mayor amargura la ilusión frustrada de este sueño y se consideran más discriminados por la permanencia del racismo, mientras la mayoría de los blancos creen que los negros están resultando indebidamente favorecidos por las políticas de acción afirmativa y se quejan por la inversión de la discriminación. Los negros más pobres, aunque plenamente conscientes del racismo, parecen creer en el sueño americano en mayor medida que la clase media negra, y son más fatalistas e individualistas sobre su destino (siempre fue así), aunque una perspectiva temporal en la evolución de las encuestas de opinión parece indicar que ellos también están perdiendo la fe que tuvieron en el sistema (Castells: 2000).

En definitiva, entiende Castells (2000), hay una producción seria de datos que revelan la vigencia e importancia de la raza como fuente de desigualdad. Mientras que, al mismo tiempo, la división interna de clase distancia a los afroamericanos entre sí. Paralelamente a esto, los guetos de fin del milenio desarrollan una nueva cultura que incluye a la vez rabia, aflicción y reacción individual contra la exclusión colectiva. El hecho de ser negros importa menos que las situaciones de exclusión. Se crean nuevos vínculos, como las bandas territoriales que se originan en las calles y se consolidan en las cárceles. Surge de aquí el *rap* en lugar del *jazz*. Es una lucha con las mismas raíces y tradición que incorpora nuevos elementos, como la policía y el sistema penal que tienen un papel central, identidad diferente la de afroamericanos de clase media, que reconstruye cuidadosamente la humanidad de la raza.

Finalizando la exposición, Castells (2000) deja interrogantes provocativas con respecto al presente y futuro de los afroamericanos. ¿Cómo puede ser que, mientras que la sociedad está recordando a los negros, a cada minuto, que son negros, los propios negros estén viviendo tantas vidas diferentes como para no ser capaces de compartir sus pesares y, en lugar de ello, ser cada vez más violentos entre sí? Este anhelo de la comunidad perdida es el que comienza a resurgir en los Estados Unidos negros en los noventa, quizá porque la herida más profunda infligida a los negros en la década anterior haya sido la pérdida gradual de la identidad colectiva, que lleva a la deriva individual cuando aún se padece un estigma colectivo. En las trincheras de los guetos y en las juntas de las empresas, la identidad histórica afroamericana se está fragmentando e individualizando sin que aún se haya integrado a una sociedad abierta y multirracial (Castells: 2000).

Igualmente, refiriéndose a la aplicación de políticas afirmativas en Estados Unidos, pero con una valoración más positiva que la realizada por Castells, Castro, Urrea y Viáfara (2009), aseveran que en ese país las políticas de acción afirmativa tuvieron “un impacto nacional, pero con una importante connotación en el ámbito urbano, y transversal en diferentes espacios públicos y privados de la sociedad norteamericana, y un efecto muy positivo en la movilidad ascendente de los individuos beneficiarios de este tipo de políticas” (166). Dichas políticas se focalizaron en educación básica y superior y en el mercado de trabajo, en el empleo formal de carácter público y privado, y fueron acompañadas de “acciones legislativas vigorosas (...) con sanciones ejemplares a los agentes discriminadores” (166).

Los autores mencionan que, de acuerdo con Leonard (1984:162), simultáneamente a las medidas y previsiones anteriores y con el fin de garantizar su cumplimiento, se implementaron controles y monitoreo para las empresas que establecían contratos con el Estado, y se elaboraron metas cuantificables para la integración al mercado laboral; esto permitió evaluar la aplicación de la política.

En el mismo trabajo Castro, Urrea y Viáfara (2009) destacan que en Colombia las políticas públicas requieren acciones de intervención diferenciales, a fin de corregir las “desigualdades pre-mercado soportadas en una jerarquía socio-racial de larga duración y neutralizar los comportamientos discriminatorios en el sistema educativo y en todos los

mercados de bienes y servicios, así como en el acceso a los cargos de dirección en la sociedad civil y en el Estado, en los sectores público y privado” (Castro, Urrea y Viáfara 2009: 168).

Para Castro, Urrea y Viáfara (2009), las políticas dirigidas hacia la población afrocolombiana que tuvieron inicio con la Constitución de 1991 y la Ley N° 70, de 1993, o Ley de Negritudes, no han encarado problemas relativos a la justicia redistributiva encuadrando la problemática de los afrocolombianos en su origen racial e histórico, sino de forma similar a las dificultades que enfrentan las comunidades indígenas. Esto ha llevado a focalizar los problemas de los afrocolombianos a partir del reconocimiento de derechos étnico-territoriales, relativos a la titulación de tierras colectivas en la zona del Pacífico. Se puso en práctica la etno-educación, como una línea dentro de los programas del Ministerio de Educación Nacional. Se reconocen las tradiciones culturales de las poblaciones afrodescendientes de distintas regiones de Colombia, y diferentes derechos territoriales, como la autonomía de los Consejos Comunitarios ante intervenciones económicas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Las experiencias instan a prestar atención a la implementación de las políticas; es fundamental que las políticas de acción afirmativa lleguen a aquellos que más lo necesiten, y aplicar la adecuada para cada sector. En ese sentido, será indispensable contemplar las situaciones y necesidades de los potenciales beneficiarios y se requerirá de su participación, como se consideró en el marco teórico.

Reviste importancia crear una clase media afrodescendiente que pueda consolidar las transformaciones sociales sin perder la conciencia de pertenencia. Establecer institucionalidad, legislar y formular políticas públicas directamente encauzadas a disminuir las brechas de origen étnico-racial y, por tanto, instituir la conveniencia de acciones afirmativas. Sin embargo, estas son insuficientes para afrontar la honda problemática del racismo. Al constituir un fenómeno social total, con raíces históricas y consecuencias profundas en los individuos y en la sociedad, el racismo requiere de un enfoque integral e integrador, en el que se elaboren políticas encaminadas hacia diferentes niveles de la vida social.

Las experiencias de aplicación de acciones afirmativas en América Latina y el Caribe son más recientes que en los Estados Unidos, y Brasil es el país que está en primer lugar, habiendo creado además institucionalidad con una visión integral para tratar el tema del racismo.

De acuerdo a Castro, Urrea y Viáfara (2009), en Colombia la situación de pobreza de la población afrocolombiana no se soluciona con políticas que focalicen hacia la pobreza, como podría ocurrir para la población mestiza y blanca pobre, debido a que, junto con las relaciones de clase se encuentran operando relaciones interraciales. En este espacio social intervienen mecanismos institucionales de discriminación étnico-racial que acumulan desventajas históricas.

Como se mencionó antes, Colombia es otro país que implementa políticas de acción afirmativa; algunos autores destacan la necesidad de que estas políticas no queden circunscriptas a determinados territorios con predominio de población afrodescendiente, sino que lleguen a los centros urbanos.

En suma, este apartado procuró combinar los tres análisis anteriores y retomar e introducir aspectos nuevos, como algunas experiencias internacionales de aplicación de acciones afirmativas, la problemática del enfoque de género en el Estado uruguayo y el debate en el tratamiento de la Ley N° 18.589 “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”.

Como se señaló al comienzo de esta sección, este apartado no reemplaza los análisis que lo anteceden, planteados para cada técnica.

Las dimensiones presentadas fueron: diferencia, universalidad y focalización en las políticas públicas, raza y pobreza; resistencias culturales a los cambios; racismo: mecanismos de equidad racial; acciones afirmativas; clase y raza; apreciación internacional de la aplicación de acciones afirmativas.

Las resistencias a los cambios socioculturales fueron indicadas claramente por parte de los informantes clave, por algunos parlamentarios, de forma indirecta por los participantes de los grupos, y por mención directa de las especialistas en género.

No ha perdido vigencia la construcción y valoración cultural del uruguayo como no racista en una sociedad que sí se entiende que discrimina. Como pudo leerse en los testimonios de las especialistas en género y en los participantes de esta investigación, el racismo y la discriminación buscan mantenerse; para ello, se modifican y adaptan a las nuevas circunstancias. En razón de esto, es imprescindible apreciar los avances y prestar atención a estas mutaciones.

Conclusiones

1. Resultados obtenidos

En esta investigación se indagó acerca de la “cuestión racial” en Uruguay a comienzos del siglo XXI, se analizó el tema en comparación con experiencias internacionales, se reunieron resultados de investigaciones nacionales que muestran la variable raza-etnia como fuente de desigualdad. Se investigó además en torno al debate políticas universales o políticas focalizadas, se identificaron posturas de distintos actores sociales respecto de la conveniencia de la aplicación de acciones políticas afirmativas y propuestas enfocadas a disminuir las consecuencias del racismo en la población afrouruguaya. Del cotejo de Brasil, Colombia y Uruguay se aprecia en todos los casos que el avance legislativo fue procesual, comenzando generalmente con leyes que anunciaban el repudio a la discriminación y su penalización hasta llegar al reconocimiento y la valoración de una necesaria redistribución y representación de la población afro, vulnerada por su condición étnico-racial. La Ley N° 19.122 forma parte de un conjunto más amplio de leyes que se han aprobado en forma paulatina, tendientes a incluir o ampliar el enfoque de derechos en la formulación de las políticas públicas. Comparativamente con la ley brasileña denominada Estatuto de la Igualdad Racial, la Ley N° 19.122 uruguaya es más restringida, pero no menos importante si se toma en cuenta la diferencia del volumen de población afrobrasileña y afrouruguaya.

En los últimos años, principalmente desde 2005 a la fecha, Uruguay muestra evidencias de haber realizado ciertos avances en lo que se refiere a considerar su composición social multicultural y las dificultades que atraviesan varios sectores de su población para efectivizar el ejercicio de derechos, muchos de ellos consagrados en la Constitución y otros, hasta el momento, no tomados en cuenta. Nos referimos al ejercicio de los derechos ciudadanos, sean estos económicos, políticos, sociales o culturales. En este período se aprobó una serie de leyes que dan cuenta de los emprendimientos del país en este sentido. A nivel internacional, el análisis de aplicación de acciones afirmativas vuelca la balanza a su favor. Con los inconvenientes que se puedan presentar en su formulación o posterior

implementación, aquellas han contribuido a la mejora de las condiciones de vida de las personas y colectividades beneficiarias, principalmente cuando son tomadas en cuenta para su enunciación y evaluación. En esta investigación se examinó que los resultados son variados, al igual que múltiples los contextos que tienen en común la presencia de racismo más o menos explícito. Se considera relevante, a través de los análisis de las experiencias existentes, que fomentar la movilidad ascendente de la población afroaruguaya puede ser favorable para dar continuidad a las conquistas logradas. Importa también que el sector beneficiado conserve o concientice su pertenencia al colectivo afrodescendiente; que esto no impida la aplicación de las acciones para la mejora de aquellas personas pertenecientes a sectores con menores recursos y más necesidades; que las políticas se lleven a cabo a nivel nacional, respetando las particularidades culturales regionales; que sean políticas de amplio espectro; que los beneficiarios participen en su formulación, implementación y evaluación; que se realicen seguimientos que permitan evaluar la aplicación de estas políticas; que estos seguimientos permitan visualizar, a través de la cuantificación pero también desde la comprensión, porque esto último incluye la escucha de la voz de los beneficiarios; que las políticas tengan la adecuada difusión para que la población a la cual se dirigen tenga acceso a ellas; que se explicita la necesidad de implicación de todos los actores; que se realice un trabajo que responda a otros sectores casi igualmente necesitados del beneficio, acerca de por qué esta población está en peores condiciones; que explique de qué tipo de discriminación se trata y cómo, la mayoría de las veces, se intersecciona con otras discriminaciones.

En el contexto latinoamericano se observan cambios en la legislación, institucionalidad e inclusión del enfoque étnico racial en algunos programas de política pública. En lo atinente a la afrodescendencia, Brasil destaca en el primer lugar en los tres aspectos mencionados. No obstante, hay que observar la aplicación real de las legislaciones, y que la formulación de políticas afirmativas no quede en el plano declarativo. En el ámbito nacional, esta investigación cotejó que los resultados provenientes de otros estudios nacionales derivados de diversas disciplinas y enfoques metodológicos revelan que la variable raza-etnia es fuente de desigualdad. Por la lectura de las investigaciones se puede constatar que las personas afrodescendientes, en el transcurso de su vida, atraviesan problemas en los que el racismo tiene una incidencia de magnitud significativa, porque funciona como barrera para el ascenso social y genera problemas relacionados con la autovaloración. Si bien ambos

aspectos guardan relación y se retroalimentan, las barreras que impiden el ascenso social provendrían más de impedimentos racistas que la sociedad ha impuesto históricamente y en los que sigue predominando la colonialidad del poder: por ejemplo, en la ausencia de afrodescendientes en posiciones de poder en el ámbito público y privado. Aunque no existan impedimentos jurídicos para ocupar los distintos puestos, las barreras funcionan de forma casi imperceptible, para que los afrodescendientes no puedan acceder. No logran llegar porque no han obtenido la formación educativa exigida o porque, aun en igualdad de condiciones, no son seleccionados. El enfrentamiento con estas barreras laborales y educativas tiene consecuencias en todos los aspectos de su vida, así como efectos para la sociedad en su conjunto. En lo individual, afecta la zona de residencia, el tipo de vivienda, la defensa y ejercicio de los derechos, la atención en salud, la superación intergeneracional, la valoración como comunidad étnica, los efectos psicológicos negativos para la autoestima. En lo social, perturba la dificultad de reeducar la mirada del otro para la construcción del nosotros y para concretar intercambios que tiendan hacia la interculturalidad. Los problemas originados por la autovaloración negativa de la propia imagen del afrodescendiente también devienen en obstáculo para mejorar su calidad de vida, y se relacionan de forma recursiva con el impedimento a su ascenso social. A las barreras institucionales se suma la casi ausencia del enfoque étnico racial en la política pública; esta perspectiva es de carácter reciente, al igual que la legislación existente. Con respecto a esta última, se puede señalar que con la aprobación de la Ley N° 19.122 es la primera vez que se reconoce la existencia de la trata esclavista de manera formal por parte del Estado. Se mejora la legislación antidiscriminación existente y se crea la Comisión Honoraria contra toda forma de Discriminación, Xenofobia y Racismo. Cabe destacar que en 2014 se creó el “Diploma en Afrodescendencia y Políticas Públicas” organizado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Ministerio de Desarrollo Social) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, siendo la primera vez que en la Universidad se constituye un espacio dedicado al estudio de la afrodescendencia. De este modo, se creó un ámbito específico dirigido a la formación en la temática, que involucra racismo, discriminación étnico-racial y su intersección con otras discriminaciones, con énfasis en la formación en políticas públicas hacia la equidad étnico-racial. El diploma reserva una cuota de 8% para afrodescendientes.

La posible práctica de acciones afirmativas genera fuertes antagonismos entre sus opositores y quienes las apoyan. Pese a esto se pueden crear acuerdos y, si bien hay razones bien fundamentadas por parte de ambos contendientes, el contexto histórico actual favorece la argumentación de los últimos. Polémica mediante, desde las entrevistas, los grupos y el análisis documental se visualiza positivamente la generación de acciones que disminuyan la desigualdad para la población afrodescendiente. En este sentido se sugiere: propiciar una educación para convivir en la diversidad; promover espacios de formación para el trabajo y el empleo; incentivar los factores que facilitan la permanencia de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes en el ámbito educativo y estudiar los motivos que llevan a la deserción escolar; incentivar el debate crítico sobre el racismo en Uruguay; estimular y promover estudios sobre la “africanidad” y la contribución afro a la historia, cultura e identidad uruguaya; iniciar acciones con perspectiva de género y edad (jóvenes y adultos mayores); establecer un área específica, dentro del aparato estatal, para la transversalización en las políticas públicas de la perspectiva étnico-racial; desarrollar una política de Estado con perspectiva étnico-racial que trascienda las voluntades políticas de cada gobierno; crear una institución claramente destinada a cuestiones étnico-raciales; impulsar un reconocimiento constitucional de la diversidad étnico-racial y del aporte afrodescendiente a la economía nacional. La Ley N° 19.122 establece un avance muy importante en lo concerniente a políticas públicas destinadas a la atención de inequidades y desigualdades históricas. El acuerdo unánime para su aprobación podría reconocerse como antecedente para una política estatal con enfoque étnico-racial. Pese a lo antes reseñado, es necesario destacar que no existió un debate profundo, tanto del problema afrodescendiente como de la cuestión racial en Uruguay. En la ley se toma en cuenta el reconocimiento y la redistribución; la representación no se sugiere. Solo una senadora y un diputado comentan la falta de presencia de la voz afrodescendiente en espacios de decisión como el Parlamento Nacional. En cuanto a la desigualdad por distribución, la ley establece dos campos de atención: trabajo y educación. Las resistencias culturales a los cambios fueron aludidas por los informantes clave, por algunos parlamentarios y, de forma indirecta, por los participantes de los grupos. En estos últimos, dicha resistencia se hace ostensible, al manifestarse la duda sobre la aplicación efectiva de la Ley N° 19.122. En el debate parlamentario, se advierte la conveniencia de buscar la forma de cumplir con el 8% establecido por ley como cupo de ingreso para los afrodescendientes en el sector público. Los entrevistados, por su parte, narran las dificultades con las que se encuentran

permanentemente, ante el desconocimiento y la falta de sensibilización en relación con la problemática étnico-racial en la esfera pública y la ignorancia de nuevas normas, especialmente por parte de mandos medios de la administración pública. En Uruguay también es tensa, aunque no siempre manifiesta, la discusión entre raza y clase como determinantes de la pobreza. Aun contando con la unanimidad parlamentaria para su aprobación, la Ley N° 19.122 suscitó, en varios momentos, más que la discusión de su articulado, el debate acerca de la incidencia de la raza en la pobreza de los afrodescendientes. Quizá esto podría ser explicado por la procedencia ideológica de las posturas. En los grupos, este tema también es debatido y se observa que, cuanto mayor es el acceso a información, más favorables son las opiniones hacia la implementación de acciones afirmativas. En la documentación analizada no se observa el convencimiento de provenir y pertenecer a una sociedad multicultural ni la importancia del fomento de la interculturalidad como valor positivo. Esto, es valorado en las entrevistas y esbozado en los grupos. En los ejemplos aludidos no se habló de las situaciones de padecimiento concreto de discriminaciones pasadas y actuales existentes más allá de las cifras, ni se profundizó en las cuestiones históricas que sí se mencionan, y en su permanencia más allá de los 500 años de conquista y colonización del continente. No se habló acerca de la sedimentación de la construcción simbólica estereotipada y estigmatizada de lo no europeo, de lo indio y lo afro, y de la desvalorización o ignorancia de lo mestizo. Como ya se indicó para esta investigación, cabe la pregunta de por qué no se da el debate. Las hipótesis de respuesta son varias: porque es un tema que realmente no importa debatir, porque si bien se vuelve más visible no interesa desentrañarlo, porque no se considera un tema de urgencia, porque se trata para cumplir con llamados de atención internacionales de pactos y acuerdos en los que el país ha participado para mantener la imagen de un país de avanzada, por la amortiguación característica de la sociedad uruguaya, porque aún no se advierte la magnitud de la presencia de la raza en la acentuación de las desigualdades.

En paralelo a la ley, se ha investigado en este trabajo sobre los mecanismos de equidad racial, que significan un primer avance en la representación de los afrodescendientes en el Estado uruguayo. No obstante, se indica que es una representación acotada, presenta dificultades presupuestales, de desconocimiento en el ámbito institucional estatal, escasa difusión de su existencia hacia la sociedad –incluyendo al colectivo afro–, cometidos no siempre suficientemente explicitados, ciertas dificultades relacionadas directamente con las

personas que se han desempeñado en los mecanismos de equidad y la ausencia de mayor articulación con la sociedad civil. Los mecanismos de equidad racial tienen distinto grado de conocimiento por parte de los entrevistados, integrantes de los grupos y en la discusión parlamentaria, siendo mayor para los primeros. Se observan ciertas similitudes entre quienes buscan que se contemple el enfoque étnico-racial en las políticas públicas y en la institucionalidad estatal con los antecedentes de la historia de las luchas de género. Existen inconvenientes al momento de las implementaciones, debido a la inercia cultural de quienes forman parte de las instituciones, por la carencia de espacios institucionales y, cuando estos están, por la escasez presupuestal, la casi ausencia de independencia económica y el no conocimiento y la presencia de prejuicios ante la problemática de discriminación.

Los argumentos a favor y en contra de la aplicación de políticas afirmativas son similares a los expresados en otros países que debaten el tema. Se entendió que las acciones afirmativas están destinadas a integrar a grupos que, por alguna razón, han resultado desfavorecidos en el reparto de los bienes socioeconómicos y culturales y a las políticas focalizadas como parte de las universales. A excepción de los informantes clave, nuestra investigación muestra claramente que las políticas afirmativas no se visibilizan claramente como una oportunidad para hacer cumplir aquellos derechos a los que la población afrodescendiente no ha podido históricamente acceder.

2. Comprobación o refutación de hipótesis

En general las hipótesis planteadas coinciden con el relevamiento de campo. La expresión “en general” se debe a que encontramos algunos matices a tomar en cuenta. Considerando los antecedentes internacionales, las características de moderación y amortiguación de la sociedad uruguaya y las controversias que generó la ley de cuotas femenina, en la primera hipótesis estimamos como altamente probable que no sería sencilla la generación de acuerdos entre defensores y oponentes de políticas universales y políticas focalizadas. Sin embargo, en el análisis documental del debate parlamentario, a pesar de constatar argumentaciones enfrentadas, en casi todas las intervenciones quedaba en claro el voto afirmativo a la Ley N° 19.122, por unanimidad. Es posible que una discusión mayor haya

estado presente con anterioridad a las sesiones, en las respectivas comisiones y en la interna de los partidos. Pero la temática racial merecería un espacio en la agenda parlamentaria, en razón de los datos de los que actualmente se dispone y de su presencia histórica en la sociedad uruguaya. La evidencia empírica consultada demuestra que la variable raza-etnia es fuente de desigualdad, lo que hace razonable pensar en la creación de medidas tendientes a corregirla mediante la aplicación de acciones afirmativas. Estas privilegian a la mujer, por su situación de desventaja y porque sus resultados tendrían también repercusión en la familia, y consideran a los jóvenes. Los ámbitos priorizados por la ley, entre los entrevistados y los participantes de los grupos de discusión son trabajo y educación. La evidencia indica que el retraso de la sociedad uruguaya con respecto al debate sobre discriminación racial, sus consecuencias y la conveniencia de reparaciones está vinculado con la naturalización de ideas relacionadas al ejercicio de una igualdad no revisada y actualizada en nuevos escenarios sociales.

3. Conclusión general

A modo de síntesis, esta investigación confirma la permanencia y la fuerte incidencia del racismo en la situación de desigualdad en la que la población afrodescendiente ha vivido y vive en Uruguay, a la vez que descubre su coexistencia con una serie de medidas de política pública de las que la Ley N° 19.122 forma parte y constituye un componente sustancial. En relación con la primera afirmación, puede aseverarse que, junto al racismo estructural que condiciona el ejercicio de los derechos y establece barreras al ascenso social, es un rasgo permanente el funcionamiento de los estereotipos de construcción racial que estigmatizan al afrodescendiente en las relaciones de la vida cotidiana y a nivel institucional. Un ejemplo paradigmático es la escuela como espacio donde se experimenta por primera vez la vivencia de racismo, ya sea en las relaciones interpersonales, en la ausencia de respuestas institucionales frente a estos hechos o en la identificación negativa del afrodescendiente en los textos escolares. En el uso del lenguaje también persisten expresiones que hoy pueden observarse como construcciones culturales naturalizadas, sedimentadas y con profundas raíces históricas, evidenciadas en la denominación del alter afrodescendiente por su tono de piel, en lugar del uso de su nombre, por la identificación de rasgos negativos al hacer referencia a “lo negro” en denominaciones como “negro

sucio”, “cosa de negros” para mencionar algunos ejemplos. Otro aspecto casi ineludible al hablar de racismo es la autoexclusión de los excluidos. Autoexcluirse, ¿no sería esta una de las respuestas más clásicas al racismo que se padece, y la aceptación de las creencias de poseer menos capacidad consecuencia de la mirada en el espejo que la construcción racializada ofrece? Un elemento más de este tema es un comentario del tipo: si no pueden llegar por falta de oportunidades de formación, sí podrían hacerlo por sus capacidades físicas. Este es un aspecto de la naturalización del estereotipo cristalizada en el imaginario colectivo porque no se pone en cuestión hasta dónde es real esta afirmación. A nuestro juicio debería prestarse mayor atención a los factores culturales y a la desigualdad que generan mediante políticas culturales que los pongan en evidencia y alienten a la reflexión y/o permitan al menos que aflore el racista que conforma la sociedad uruguaya pero que solo se ve en los demás. Esto se dejó ver en las reacciones de muchos uruguayos ante los episodios de racismo que cobraron notoriedad en 2011 y 2012, y en las repercusiones de la Campaña “Borremos el Racismo del Lenguaje”.

Pasando a la segunda afirmación que hicieramos al inicio de esta sección, el tema racial es cada vez menos ajeno a la consideración de la sociedad uruguaya; esto constituye un primer paso para su desnaturalización en el imaginario que guía las acciones de la vida cotidiana de los uruguayos. No obstante, persiste la dificultad de asumir la relación entre las desigualdades sociales y la pertenencia racial, al igual que la percepción de las actitudes racistas. Como afirma dos Santos (2003) para Brasil, Uruguay no es ciego al color de los individuos, sí al racismo y sus consecuencias. En la vida diaria cada vez se escucha con mayor frecuencia la mención de episodios racistas en los medios de comunicación, muchos de ellos se producen en espectáculos de fútbol, deporte al que se le da gran importancia en nuestro país. Sin embargo, no se escucha tan frecuentemente la sanción legal establecida a consecuencia de estos hechos. Si se traza una línea de tiempo que contemple decisiones de política pública con enfoque de derechos raciales y etno-culturales, es posible constatar que en un período de diez años, de 2003 a 2013, se observa un lapso casi ininterrumpido de decisiones concernientes a la cuestión de la discriminación en sentido amplio, y específicamente relativo a la cuestión afro. A nivel institucional estatal han sido un gran avance las resoluciones departamentales y ministeriales; no obstante, es fuerte la invisibilidad de la generalidad de los funcionarios ante las resoluciones, aun en los espacios en los que los mecanismos de equidad racial han trabajado en la sensibilización

hacia la temática afro porque cotidianamente hay dificultades con las que deben lidiar quienes los dirigen, por su dependencia presupuestal, por la ignorancia del tópico étnico-racial y la resistencia a los cambios socioculturales. Esto sugiere ahondar en la problemática de la diversidad cultural, del diálogo intercultural y del reconocimiento.

La Ley N° 19.122 es prácticamente desconocida para quienes no están cercanos al tópico racial afro. Sin lugar a dudas las acciones afirmativas levantan y levantarán polémica. Cuando se las conoce, las acciones afirmativas y la ley que las instituye son percibidas como avance, pero es necesario vigilar su implementación y se piensan en un marco amplio de políticas públicas que abarque distintos aspectos de la vida social y sus interacciones: educación, relaciones en el trabajo, difusión de la cultura afro, medios de comunicación, y que estén dirigidas a toda la sociedad, porque el racismo es un fenómeno social relacional y total. Como se plasmó en la ley, se da prioridad al trabajo y a la educación con sesgo de género y generaciones.

Al igual que la implementación de acciones afirmativas para afrodescendientes en sociedades como la norteamericana, la brasileña, o la colombiana, la legislación uruguaya apuntó a la promoción en trabajo y educación a través de la modalidad de cuotas. Pero la realidad uruguaya presenta algunas particularidades. Por ejemplo, difiere de la norteamericana porque no sería necesario legislar en torno a los derechos civiles o políticos (salvo el de representación) ni sobre la convivencia en espacios públicos (a excepción de los que puedan ofrecer reparos al ingreso de personas con apariencia afro). Hasta el presente no se ha visibilizado en nuestro país una zona con densa población afrodescendiente que sume reclamos territoriales a los otros derechos, como sucede en Colombia y Brasil; y tiene mayor peso la educación pública, que no establece restricciones de ingreso, como vimos también para el caso brasileño. Aquí la discusión estaría centrada en el logro de la finalización de la Educación Primaria y fundamentalmente Media para poder acceder a la terciaria y, como se advertía en Colombia, fomentar las posibilidades de egreso, para lo que será indispensable establecer algún tipo de apoyo económico, que podrían ser becas del Fondo de Solidaridad dirigidas específicamente para estudiantes afro. En definitiva, siendo de suma importancia la gratuidad de la enseñanza uruguaya, no garantiza el acceso efectivo y menos el egreso y la formación de posgrados. En este último nivel de formación ha sido sustancial la apertura en la Universidad de la República del

Diploma en Afrodescendencia y Políticas Públicas. La iniciación del diploma instituye un primer espacio que aglutina los conocimientos producidos desde distintas disciplinas, se constituye en insumo para la formación de funcionarios, responde por lo tanto a la necesidad de formar a decisores de política pública con enfoque étnico-racial afro y puede ser un primer paso hacia la apertura de una maestría que incentive una mayor producción académica especializada en este tópico.

Otro punto, en relación con la educación sería trabajar con los jóvenes afrodescendientes y sus familias sobre sus aspiraciones de promoción social para que los niños y jóvenes afro puedan descubrir sus capacidades y ellos y sus familias puedan confiar en la necesidad de la formación para lograr diferenciarse positivamente de sus antecesores en materia educativa y laboral. A su vez, porque como se mencionó en el marco teórico de este trabajo el racismo es relacional y está presente en casi todos los espacios del mundo social, reviste importancia sensibilizar al cuerpo docente en relación a la temática racial, ya que, según testimonios de esta y otras investigaciones, algunos de sus integrantes desalientan las aspiraciones de niños y jóvenes afro. En lo relativo al tiempo establecido por la ley para que se constituya una comisión de seguimiento y evaluación, nos surgen algunas interrogantes: ¿no debería constituirse con anterioridad, para establecer criterios de seguimiento e indicadores de evaluación? ¿Cómo se establece el cumplimiento de la ley en el período previo a esos cinco años? ¿Cómo se implementará a nivel estatal? ¿Cómo llegará la información a los funcionarios de cada institución? ¿Cada dependencia tiene la información al respecto de cuántos funcionarios afrodescendientes desempeñan tareas allí? ¿Cuáles serán los dispositivos a seguir para cumplir con el informe anual que cada dependencia estatal deberá presentar a la comisión? Habría que pensar en la difusión de los llamados que se harán en forma pública y lo establecido por la ley entre las personas del colectivo afro, a fin de hacer efectivo el ejercicio de sus derechos.

Al igual que en otras realidades, en Uruguay la discusión en torno a la posible implementación de acciones afirmativas levanta polémicas, ya sea en la modalidad de preferencias como de cuotas. Uno de los argumentos levantados para cuestionar las políticas afirmativas es su contradicción con el principio de igualdad determinado por la Constitución de la República. En la misma línea cuestionadora, se señala que, para dar solución a la situación de pobreza de un sector de la población, se retrasa la solución a

otros sectores también pobres. Como puntos de conformidad general, no hay dudas acerca del papel transformador de la ley; aunque se aclara la necesidad de actuar a distintos niveles para lograr cambios reales y, en ese sentido, se manifiesta la presencia de varios tipos de racismo: estructural, institucional, absoluto. Un aspecto más de acuerdo es el empuje de las organizaciones de la sociedad civil para llegar a este momento, el papel de destacados dirigentes pertenecientes a dichas organizaciones y el acierto de su convocatoria para realizar aportes a las instancias de discusión.

Debe destacarse que esta ley puede ser tomada como ejemplo de una política de Estado que reconoce los aportes de las personas esclavizadas y sus descendientes a la historia y cultura nacional. ¿Se avanzará como en otros países latinoamericanos, que en sus cartas constitucionales se declararon multiculturales y pluriétnicos? Esta ley puede ser considerada como un antecedente de política de Estado con enfoque etno-racial; en ella se toma en cuenta como un punto de primer orden el reconocimiento, se apunta a la redistribución y queda pendiente la representación. Es de especial atención para la implementación de la ley y la resolución de los problemas que de ella puedan surgir la presencia de un movimiento afrodescendiente que, desde sus diferencias y compromisos en diferentes espacios, pueda aunar esfuerzos para estar presente como movimiento social étnico-racial. De lo contrario, ¿podría verse comprometida la implementación?

Por lo antes expuesto, estimamos haber cumplido con los objetivos propuestos para esta investigación y haber respondido a las interrogantes planteadas.

4. Puntos pendientes

A continuación, proponemos dedicar especial atención a algunos puntos visualizados en los que no fue posible profundizar con esta investigación. Uno de los muchos temas que queda pendiente es ahondar en la vinculación entre posturas político-partidarias e ideológicas y la cuestión étnico-racial: ¿cómo se comportan estos vínculos en Uruguay? Otro tema pendiente de profundización es el tópico raza-clase, que merece se le dedique una investigación exclusiva en Uruguay, analizándolo desde todas las aristas posibles.

Por otra parte, no hubo votos en contra de la ley, sí precisiones relevantes. A pesar de estas no se debatió profundamente en torno al racismo en Uruguay y sería aconsejable seguir produciendo conocimiento acerca de este aspecto. Un tema más que se desprende y adquiere especial importancia es la producción de conocimiento sobre los fundamentos simbólicos en los que se asienta la desigualdad étnico-racial en nuestro país. En esta misma línea, la disminución de las desigualdades requiere de políticas públicas que conozcan las representaciones, prácticas y experiencias sociales clave en la producción de sentidos comunes que sostienen consensos acerca de desigualdades económico-sociales específicas.

El seguimiento a la implementación de la ley y principalmente la evaluación del movimiento afrodescendiente organizado y de los actores beneficiarios constituiría un aporte académico sustancial. Dados los acontecimientos en otros países, indagar qué tensiones producirá la aplicación de la cuota para afrodescendientes en Uruguay permanecerá como asunto pendiente, así como si los potenciales beneficiarios obtendrán la información suficiente en cuanto a las posibilidades de acceder a ella, al mismo tiempo que indagar los requisitos para estipular quiénes podrían considerarse beneficiarios de las políticas de acción para afrodescendientes. ¿Generará conflictos con la población no afro que ante similar situación socioeconómica quede fuera de la focalización? ¿Cómo se comprenderá la aplicación del 8% en trabajo y educación por parte de la población no afro que dispute los puestos? ¿Contará esta política con la adecuada difusión para que los afrodescendientes estén informados de la posibilidad de acceso a este derecho?

5. Escenarios posibles

Como posibles escenarios futuros, estimamos que a partir de la implementación de la Ley N° 19.122 se procesarán cambios en las condiciones de vida de la población afrodescendiente, cuya magnitud y significados habrá que evaluar cualitativamente, y en conjunto con la población beneficiaria, al mismo tiempo que se evalúe la ejecución de lo estipulado por la ley. La aprobación de la ley, su tratamiento en el Parlamento Nacional y la aparición esporádica de episodios que se visibilizaron como racistas han tenido como consecuencia que el tema no puede ser ya negado ni totalmente invisibilizado por la sociedad uruguaya, máxime al estar favorecido por el contexto internacional, por el

enfoque de derechos del gobierno saliente y del entrante y por formar parte de un conjunto de leyes aprobadas.

Las medidas tomadas para esta colectividad, probablemente repercutan en la valoración de los aportes de otras colectividades, y se propenda a realizar intercambios culturales fomentados por adecuadas políticas tendientes a la interculturalidad. Se estima que a partir de la aplicación de la ley, más afrodescendientes ocupen puestos de trabajo no manuales y se vea a varios en espacios de poder, principalmente en la esfera pública, y que aumente la permanencia y finalización de los estudiantes afro en la Enseñanza Media. A más largo plazo, se podría esperar que un conjunto de acciones afirmativas permita la disminución del embarazo adolescente en esta colectividad debido al aumento de oportunidades y expectativas en las vidas de las jóvenes. En definitiva, si no se producen cambios repentinos a nivel internacional, fundamentalmente latinoamericano y regional, y si el movimiento afrouruguayo se mantiene atento a la implementación de la ley y de políticas públicas complementarias, puede estimarse que habrá una tendencia en aumento en la aplicación de redistribución, reconocimiento y representación.

Referencias bibliográficas

Alberdi, Juan Bautista 1995 “Ideas para un curso de filosofía contemporánea”, en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana* Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Alonso, Luis Eduardo 1998 *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*. España: Fundamentos.

Altamiranda, Juan José 2004 “Afrodescendientes y Política en Uruguay”, Monografía de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, Montevideo: FCS, Universidad de la República.

Andrews, George Reid 2010 *Negros en la nación blanca: historia de los afro-uruguayos 1830-2010*, Montevideo: Linardi y Risso.

Antón, Jhon; Bello, Álvaro; del Popolo, Fabiana; Paixão, Marcelo; Rangel, Marta 2009 “Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos” *Serie Población y desarrollo* Documento N° 87. Santiago de Chile: CEPAL.

Arancibia, Mary; Guerrero, Daniela; Hernández, Victoria; Maldonado, María; Román, Daniela 2014 “Análisis de los significados de estudiantes universitarios indígenas en torno a su proceso de inclusión a la educación superior”. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, vol. 13, N° 1, Chile: Universidad de Valparaíso.

Araújo, Ana María 2012 *Todos los tiempos el tiempo. Trabajo, vida cotidiana e hipermodernidad*. Montevideo: Psicolibros.

Araújo, Ana María (comp.) 2011 *Sociología clínica. Una epistemología para la acción*. Montevideo: Psicolibros.

Arciniegas, Germán 1993 “Nuestra América es un ENSAYO”, en Zea, Leopoldo (ed.)

Fuentes de la cultura latinoamericana Vol. II, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Arguedas, Alcides 1993 “Pueblo Enfermo (fragmento)” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana* Vol. II, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Arguedas, José María 1993 “El indigenismo en el Perú”, en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana* Vol. II, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Arias Julio, Restrepo Eduardo 2010 “Historizando raza: propuestas conceptuales y metodológicas”. *Crítica y Emancipación*, (3), primer semestre.

Arnold Cathalifaud, Marcelo 1999 “Cambios epistemológicos y metodologías cualitativas”, en *Sociedad Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Concepción, año 2, volumen 1, números 2-3.

Arocena Felipe, Aguiar Sebastián 2007 *Multiculturalismo en Uruguay*, Montevideo: Trilce.

Arocena, Felipe 2004: “Multiculturalismo, mestizaje y nacionalidad. Un estudio comparado sobre Brasil, Bolivia y Perú”, en *El Uruguay desde la Sociología IV*, Montevideo: FCS.

----- 2007: “Brasil: de la democracia racial al estatuto de la igualdad racial” en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, Nueva época, año 20, septiembre-diciembre N° 55, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

----- 2012 *La mayoría de las personas son otras personas. Un ensayo de multiculturalismo en occidente*, Montevideo: Estuario editores.

----- 2013 “Uruguay: un país más diverso que su imaginación. Una interpretación a

partir del censo de 2011”, en *Revista de Ciencias Sociales, Desigualdades y oportunidades en la Sociedad del Conocimiento*, Vol. 26, N° 33, diciembre de 2013, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Badaró, Máximo y Grimson, Alejandro 2010 “Desigualdad, cultura y poder. A propósito de *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad* de Luis Reygadas”, en *Crítica y Emancipación. Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 3, Buenos Aires: CLACSO.

Balibar, Étienne 1991 “Prefacio” en Balibar, Étienne y Wallerstein, Immanuel 1991 *Raza, Nación y Clase*, Santander: IEPALA.

Balibar, Étienne 1991 “Racismo y nacionalismo” en Balibar, Étienne y Wallerstein, Immanuel 1991 *Raza, Nación y Clase*, Santander: IEPALA.

Barbieri, Teresita de 2002 “Acciones afirmativas: antecedentes, definición y significados. Aportes para la participación de las mujeres en los espacios de poder” en *Memorias del Foro Mujeres y Política*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.

Barbosa, Joaquim 2003 “O debate constitucional sobre as ações afirmativas”, em *Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*, Rio de Janeiro: DP&A.

Barrán, José Pedro 2004 *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. Tomo II, *El disciplinamiento*, Montevideo: EBO.

Barth, Fredrik (comp.) 1976 *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México: FCE.

Bello, Álvaro 2005 “Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina”, en *Notas de Población* N° 79, junio de 2005, CEPAL.

Bello, Álvaro y Rangel, Marta 2000. “Etnicidad, ‘raza’ y equidad en América Latina y el Caribe”, CEPAL

http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=vie

[w&id=905&pub_id=1913.](#)

Bolívar, Simón 1986 “Carta de Jamaica. Contestación de un Americano Meridional a un Caballero de esta Isla” en Zea, Leopoldo (comp.) *Ideas en torno de Latinoamérica* Vol. I, México: UNAM-UDUAL.

Borges Martins, Roberto 2004 “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial: resumen de la experiencia brasileña reciente”. *Serie Políticas Sociales* Documento N° 82 (LC/L.2082-P/E), Santiago de Chile: CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.

Bossuyt, Marc 2002 “Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial”. Nueva York: NNUU, en *Racismo 2. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo*, Montevideo: MIDES, 2011.

Bourdieu, Pierre 1998 *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.

----- 1991 *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.

Bucheli, Marisa y Cabella, Wanda “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial”. Montevideo: UNFPA, UNDP, INE.

Cabella, W.; Nathan, M.; Tenenbaum, M. 2013 “La población afro-uruguaya en el Censo 2011” en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Fascículo 2, Montevideo: Trilce.

Cachón, Lorenzo 2009 “En la “España inmigrante”: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración” en *Papeles del CEIC* # 45, volumen 1, marzo 2009, España.
<http://www.identidadcolectiva.es/pdf/45.pdf>.

Caetano, Gerardo y Geymonat, Roger 1997 *La secularización uruguaya (1859-1919 Catolicismo y privatización de lo religioso)*. Montevideo: Taurus.

Canclini, Néstor 1995 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.

Castells, Manuel 2000: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. II, *El poder de la identidad*. México: Siglo Veintiuno.

Castro, Javier, Fernando Urrea y Carlos Viáfara 2009 “Un breve acercamiento a las políticas de acción afirmativa: orígenes, aplicación y experiencia para grupos étnico-raciales en Colombia y Cali” en *Revista Sociedad y Economía*, N° 16, enero 2009. Colombia: Universidad del Valle.

CEPAL 2005 “Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001”. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL 2000: “Equidad, desarrollo y ciudadanía. Versión definitiva”. Documento presentado al vigesimotavo periodo de sesiones. México: Naciones Unidas: CEPAL.

Claro, Magdalena; Seoane, Viviana 2005 *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas: Argentina*, Santiago de Chile: Fundación Equitas.

Claro, Magdalena; Díaz-Romero, Pamela 2005 *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas: Chile*, Santiago de Chile: Fundación Equitas.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) 1969. “Articulado”. Naciones Unidas. Derechos humanos.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Uruguay”. 14 de febrero a 11 de marzo de 2011. Naciones Unidas. <http://acnudh.org/2011/04/observaciones-finales-del-comité-la-eliminación-de-la-discriminación-racial>.

Coordinadora uruguaya de Apoyo a la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la

Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia 2003: “Diferentes sin embargo iguales”. Montevideo, Uruguay: Organizaciones Mundo Afro.

Corbetta, Piergiorgio 2007 *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.

Cristiano, Juan 2010 *Raíces africanas en Uruguay: Un estudio sobre la identidad afro-uruguaya*. Monografía final de grado. Licenciatura en Sociología. FCS. UdelaR. Montevideo: Mastergraf.

Cuche, Denys 1999 *La noción de cultura en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Nueva Visión, SAIC.

de Gaulejac, Vincent 2003 “Entre el inconsciente y los determinismos sociales” en Jorge Barceló (comp.) 2003 *Sociología Clínica (1) Documentos de Sociología e Historia Social del Uruguay*, Montevideo: Argos.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dirección de Censos y Demografía 2007 “Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica”. Colombia: DANE.

Depestre, René 1993 “Problemas de la identidad del hombre negro en las literaturas antillanas” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

do Valle Silva, Nelson 2000 “Raza, pobreza y exclusión social en Brasil”, en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton H. Davis (eds.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José Costa Rica: FLACSO.

Estatuto da igualdade racial. Brasilia 2003 Senado Federal Senador, Paulo Paim PT/RS, en dos Santos, Renato Emerson, Lobato, Fátima (orgs.): *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*, Rio de Janeiro: DP&A Editora Ltda.

Fanon, Frantz 2001 *Los condenados de la tierra*, México: FCE.

Ferreira, Luis 2003 *El Movimiento Negro en Uruguay (1988-1998). Una versión posible. Avances en Uruguay post-Durban*, Montevideo: Ediciones étnicas, Mundo Afro.

Figueiredo, Ângela e Grosfoguel, Ramón 2007 “Por que não Guerreiro Ramos: Novos desafios a serem enfrentados pelas Universidades Públicas Brasileiras”, em *Ciência e Cultura*, SBPC-Unicamp, v. 59, pp. 36-41. Disponible en <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v59n2/a16v59n2.pdf>.

Figueiredo, Ângela e Grosfoguel, Ramón 2009 “Racismo à brasileira ou racismo sem racistas: colonialidade do poder e a negação do racismo no espaço universitário”, em *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 12, Nº 2, jul./dez. 2009, pp. 223-234. Disponible en <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/viewFile/9096/6270>.

Fornet-Bentancourt, Raúl 2006 *La interculturalidad a prueba*. http://books.google.com.uy/books/about/La_interculturalidad_a_prueba.html?id=mVUOAQAAMAAJ&redir_esc=y. (Recuperado el 19 de mayo de 2013).

Foster, Jill 2001 *El racismo y la reproducción de la pobreza entre los afrouruguayos*. Montevideo: CLAEH.

Foucault, Michel 1992: *Genealogía del Racismo. De la guerra de las razas al racismo del Estado*. Madrid: La Piqueta.

Francovich, Guillermo 1995 “Sobre el porvenir de la cultura boliviana” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. II, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Fraser, Nancy 2001 “Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de justicia” en *Informe Mundial sobre la Cultura. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*, Madrid: Ed UNESCO.

Frega, Ana; Chagas, Karla; Montaña, Oscar; Stalla, Natalia 2008 “Breve historia de los afrodescendientes en el Uruguay” en Goldman, Gustavo (comp.): *Cultura y sociedad afro-*

rioplatense. Montevideo: Perro Andaluz Ediciones.

Frigerio, Alejandro 2008 “Cómo los porteños se volvieron blancos: raza y clase en Buenos Aires” en Goldman, Gustavo (comp.): *Cultura y sociedad afro-rioplatense*. Montevideo: Perro Andaluz Ediciones.

García Añón, J. 1999 “El principio de igualdad y las políticas de acción afirmativa. Algunos problemas de la dogmática jurídica y el Derecho Europeo” en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Número 2, Universitat de València, marzo de 1999.

García Canclini, Néstor 1995 *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México: Grijalbo.

----- 1990 *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México: Grijalbo.

Garretón, Manuel A. 2004: *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz socio-política*. Santiago de Chile: LOM.

----- 2001 “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina” en *Serie Políticas Sociales*, Nº 56, octubre 2001, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC.

----- 2000 a: *La sociedad en que vivi(re)mos, Introducción sociológica al cambio de siglo*, Santiago de Chile: LOM.

----- 2000 b: *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario: Homo Sapiens.

Guimarães, Antonio Sérgio 2003 “Ações afirmativas para a população negra nas universidades brasileiras”, en dos Santos, Renato y Lobato, Fátima (orgs.): *Ações afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*, Rio de Janeiro: DP&A Editora Ltda.

Grimson, Alejandro 2011 *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

----- 2011. “Dialéctica del culturalismo” en *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gobo, G. 2005 “The renaissance of qualitative methods” en *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 6 (3), Art. 42, <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0503420> Fecha de acceso 15-10-2005.

Goffman, Erving [1963] 1993 *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

Goldman, Gustavo (comp.) 2008 *Cultura y sociedad afro-rioplatense*. Montevideo: Perro Andaluz Ediciones.

González Prada, Manuel 1993 “Nuestros Indios” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Grosh, Margaret 1994 “Administering targeted social programs in Latin America: From platitudes to practice”. Washington D.C.: World Bank, en Torres, Cristina 2003: “Acciones afirmativas para lograr la equidad de salud para los grupos étnicos / raciales”, documento presentado en el Taller Regional para la Adopción e Implementación de Políticas de Acción Afirmativa para Afrodescendientes de América Latina y el Caribe, Montevideo: OMS, OPS.

Hall, Stuart [1997] 2010 “El espectáculo del ‘Otro’”. En Hall, Stuart *Sin garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Popayán-Lima-Quito: Envión Editores-IEP Instituto Pensar-Universidad Andina Simón Bolívar.

Hall, Stuart & Du Gay, Paul 2003 *Cuestiones de identidad cultural*, Buenos Aires:

Amorrortu Editores.

Henríquez Ureña, Pedro 1993 “La utopía de América. La América Española y su originalidad”, en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Hobsbawm, Eric 2000 “Etnicidad y nacionalismo en Europa hoy” en Fernández Bravo, Álvaro (comp.), *La invención de la nación. Lecturas de Herder a Homi Bhabha* Buenos Aires: Manantial.

Honneth, Axel 1997 *La lucha por el reconocimiento*, Barcelona: Crítica.

Hooker, J. 2006 “Inclusão indígena e exclusão dos afro-descendentes na América Latina”, *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, vol. 18, Nº 2, en Bucheli, Marisa y Cabella, Wanda 2008 Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Montevideo: UNFPA, UNDP, INE.

Huntington, Samuel 2004 *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Argentina: Paidós.

Ibáñez, Jesús 1978 *Más allá de la sociología*. Argentina: Siglo Veintiuno.

Instituto Nacional de Estadística 1996/1997/2006 “Encuesta Continua de Hogares”. Módulo de Raza, Área Urbana, Montevideo: INE.

Instituto Nacional de las Mujeres 2010 “La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género” Montevideo: MIDES, UNFPA.

----- s/f “La inclusión de la dimensión racial en la producción de información. Diagnóstico sobre programas y políticas para la equidad de género y raza en organismos del Estado”, Montevideo: Mastergraf.

IPS (2012) “Brasil: Cuotas en universidades públicas democratizan educación”. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2012/08/brasil-cuotas-en-universidades-publicas-democratizan-educacion/>.

Jacquard, Albert y Pontalis, J. B. “Entretien: une tête qui ne revient pas. *Le Genre humain*”, N° 11, 1984-1985, en Wieviorka, Michel 1992: *El espacio del racismo*, Barcelona: Paidós.

Johnson, Niki 2006 “El desafío de la diferencia: La representación política de las mujeres y de los pueblos indígenas en Chile. Aportes para un debate público sobre los mecanismos de acción afirmativa” en Claudio Fuentes, Andrés Villar *et al.* (comps.) (2006) *Desafíos democráticos*, Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Lom.

Kymlicka, Will 1996 *Ciudadanía multicultural*, Barcelona: Paidós.

León, Magdalena; Holguin, Jimena; Díaz-Romero, Pamela 2005 *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas: Colombia*, Santiago de Chile: Fundación Equitas.

Lipovetsky, Gilles 2006 *Los tiempos hipermodernos*, Barcelona: Anagrama.

Margulis, Mario y Urresti, Marcelo 1998 *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Biblos: Buenos Aires.

Martí, José 1993 “Nuestra América” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Martins da Silva, Luiz Fernando 2003 “Ação afirmativa e cotas para afro-descendentes: algumas considerações sociojurídicas”, en Santos, Renato Emerson dos e Lobato, Fátima (orgs.) *Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.

Mazzeo, M. 2002: “Los procesos de la globalización” en Marcaida, Elena (coord.) *Estudios de historia económica y social. De la revolución industrial a la globalización*

neoliberal. Buenos Aires: Biblos.

MercoPress (2014) “Brasil promulga ‘ley de cuotas’ que reserva 20% de vacantes federales a los negros”. Disponible en: <http://es.mercopress.com/2014/06/10/brasil-promulga-ley-de-cuotas-que-reserva-20-de-vacantes-federales-a-los-negros>.

Mignolo, Walter. 2007 *La idea de América Latina la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0071-17132009000100021.

Ministerio de Desarrollo Social 2011 “Racismo. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo, N° 2”. Montevideo: MIDES.

----- 2011 “Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo, 1”. MIDES, Montevideo.

Montañez, Sylvia; Olaza, Mónica; Silvestri, Laura 2013 *De la invisibilidad ¿al reconocimiento?* Facultad de Psicología, Montevideo: inédito.

Montaño, Oscar 2008 *Historia afrouruguaya*. Tomo I, Montevideo: Mastergraf.

Naciones Unidas 2009 “Observación General N° 20, La no Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Ginebra: NNUU, Consejo Económico y Social.

----- 2009 “Recomendación general N° 32”, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Ginebra: NNUU, Consejo Económico y Social.

Nun, José. 2014 “El sentido común y la construcción discursiva de lo social” en Grimson, Alejandro (comp.) *Culturas y políticas y políticas culturales*, Buenos Aires: Ediciones Böll

Cono Sur.

Olaza, Mónica 2008 *La cultura afro uruguaya. Una expresión de multiculturalismo emergente de la relación global-local*, Montevideo: Biblioteca Plural.

----- 2011-2012 Consultoría sobre “Transversalización de la dimensión raza-etnia en los programas y políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social”. Con la participación de la Antropóloga Social Selene Cheroni y el Sociólogo Jorge Barceló.

----- 2012 *Rompecabezas. Racismo ‘a la uruguaya’ Relatos afrouuguayos*, Montevideo: Psicolibros.

----- 2014 “Políticas públicas y cultura política. Reflexiones posibles para desnaturalizar prejuicios, estereotipos y racismo” en Alejandro Grimson (comp.) *Culturas políticas y políticas culturales*, Buenos Aires: Ediciones Böll Cono Sur.

Organización de Estados Americanos (OEA) 2011 *Manual para la Transversalización de la Temática Afrodescendiente en la SG/OEA*, Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General, Washington D. C.
<http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes.htm>.

Ortí, Alfonso: “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo” disponible en <http://es.scribd.com/doc/54528019/Orti-la-Entrevista-Semiabierta#scribd>.

Parlamento Nacional <http://www.parlamento.gub.uy>.

Parekh, Bhikhu 2005 *Repensando el multiculturalismo*, España: Ediciones Istmo.

Plan Nacional Contra el Racismo y la Discriminación http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/1780/6/mecweb/plan_nacional_contra_el_racismo_y_la_discriminacion.

PNUD, 2005 “Relatório de Desenvolvimento Humano. Racismo, pobreza e violência”.

Brasil: PNUD.

----- 2004 “Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, Madrid-Barcelona-México: Ediciones Mundi-Prensa Libros, S.A.

Porzecanski, Teresa y Santos, Beatriz 2006: *Historias de Exclusión: Afrodescendientes en el Uruguay*, Montevideo: Linardi y Risso.

Postero, Nancy 2000 “Bolivia’s Indígena Citizen: Multiculturalism in a Neoliberal Age”, Paper prepared for the Latin American Studies Association Meetings. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/GreyPostero.PDF>.

Presidencia de la República Federativa del Brasil (2010) Lei Nº 12.288, 20 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.seppir.gov.br/arquivos/Estatuto%20em%20espanhol.pdf>.

Pujadas, Joan Joseph 1993 *Etnicidad. Identidad cultural de los pueblos*, Madrid: EUDEMA.

Quijano, Aníbal 2009 “Colonialidad del Poder y Des/Colonialidad del Poder”. Conferencia dictada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/51.pdf>.

Quijano, Aníbal 2000 “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en Lander, Edgardo (comp.) (2000) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>.

Quintero Rivera, Ángel 1998 *¡Salsa, sabor y control! Sociología de la música “tropical”*, México: Siglo XXI.

----- 2011 “Las prácticas descentradas afro-caribeñas de elaboración estética y su celebración y fomento de la heterogeneidad”. Ponencia para el Encuentro del

GT de CLACSO sobre Cultura y Poder celebrado en México DF, del 30 de setiembre al 1º de octubre de 2011.

Rama, C. M. 1967: *Los Afro uruguayos*. Montevideo: El Siglo Ilustrado.

Real de Azúa, Carlos [1964] 1973 *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*, Montevideo: EBO.

Ribeiro, Darcy 1993 “La cultura latinoamericana”, en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Rodó, José Enrique 1993 “Ariel (fragmento)”, en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Rodríguez, Romero Jorge 2006 *Mbundo Malungo a Mundele. Historia del movimiento afrouruguayo y sus alternativas de desarrollo*. Montevideo: Rosebud.

Rudolf, Susana; Amanda Díaz; Javier Díaz; Carolina Ricarte; Óscar Rorra 2008 “Las vivencias de la discriminación en la población afrodescendiente uruguaya” en Scuro Somma, Lucía (coord.) *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*, Montevideo: PNUD, Mastergraf.

Ruiz, J. e Ispizua, M. A. 1989 *La descodificación de la vida cotidiana*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Sans, Mónica 2009 ““Raza”, adscripción étnica y genética en Uruguay” en revista *Runa*, vol. XXX, N° 2, Buenos Aires: UBA.

Santos, Renato Emerson dos 2003 “Racialidade e novas formas de ação social: o pré-vestibular para negros e carentes”, en Emerson dos Santos, Renato y Lobato, Fátima (orgs.): *Ações Afirmativas. Políticas públicas contra as desigualdades raciais*, Rio de Janeiro: DP&A Editora Ltda.

Sarmiento, Domingo Faustino 1993 “Conflicto y armonía de las razas en América”, en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Sartori, Giovanni 2001 *La sociedad multiétnica*, Madrid: Taurus.

Segato, Rita Laura 2010 “Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje”. *Crítica y Emancipación. Revista de Ciencias Sociales* Año II, N° 3, primer semestre, Buenos Aires: CLACSO.

----- 2007 *La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

----- 2006 “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales,” Brasilia: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasilia.

Siddiqui, Haroon 2007 “Don’t Blame Multiculturalism” en Stein, Janice *Uneasy Partners. Multiculturalism and Rights in Canada*, Toronto: Wilfrid Laurier University Press, Canada.

Silva Martins, Sérgio da; Medeiros, Carlos Alberto; Larkin, Elisa 2004 “Paving Paradise: The Road From “Racial Democracy” to Affirmative Action in Brazil” en *Journal of Black Studies*, vol. 34, N° 6, julio 2004.

Stein, Janice 2007 “Searching for Equality” en *Uneasy Partners. Multiculturalism and Rights in Canada*, Ontario: Wilfrid Laurier University Press, Canada.

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

Tilly, Charles 2000 *La desigualdad persistente* Buenos Aires: Manantial.

Torres-Parodi, Cristina 2003 “Acciones afirmativas para Lograr la equidad de salud para los grupos étnicos/raciales”, documento presentado en el Taller Regional para la Adopción e Implementación de Políticas de Acción Afirmativa para Afrodescendientes de América Latina y el Caribe. Montevideo: OMS, OPS.

Touraine, Alain 1997 *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: FCE.

UNESCO Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-cultural-expressions/the-convention/convention-text/>.

Urresti, Marcelo 1998 “Cuerpo, apariencia y luchas por el sentido” en Margulis, Mario y Marcelo Urresti: *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Buenos Aires: Biblos.

Valles, Miguel 1997 *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Alianza Editorial.

van Dijk, Teun A. 2007 *Racismo y discurso en América Latina*, Barcelona: Gedisa.

Vasilachis, Irene 2006 “La investigación cualitativa” en Vasilachis, Irene (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona: Gedisa.

Vera, Lil 2011 “Discriminación racial e identidad. La experiencia de las generaciones recientes de afrodescendientes en Uruguay”. Monografía final de grado. Licenciatura en Sociología. Montevideo: FCS, UdelaR.

Wallerstein, Immanuel 1991 “El conflicto social en el África negra independiente: nuevo examen de los conceptos de raza y grupo de status”, en Balibar, Étienne y Wallerstein, Immanuel *Raza, Nación y Clase*, Santander: IEPALA.

Wallerstein, Immanuel, 1991: “La construcción de los pueblos: racismo, nacionalismo, etnicidad,” en Balibar, Étienne y Wallerstein, Immanuel *Raza, Nación y Clase*. Santander:

IEPALA.

Walsh, Catherine 2010 “‘Raza’, mestizaje y poder: horizontes coloniales pasados y presentes”. *Crítica y Emancipación. Revista de Ciencias Sociales* Año II, N° 3.

Wieviorka, Michel 1992: *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.

Xinhua (2012) “Presidenta de Brasil promulga Ley de Cuotas Sociales en universidades”, *People daily* (en español), 29 de agosto de 2012. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7930239.html>.

Zea, Leopoldo 1993 “América Latina: Largo viaje hacia sí misma” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. I, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

----- 1993 “Negritud e indigenismo” en Zea, Leopoldo (ed.) *Fuentes de la cultura latinoamericana*. Vol. III, México: Fondo de Cultura Económica (Colección Tierra Firme).

Žižek, Slavoj 1998 “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional” en Jameson, Fredric y Žižek, Slavoj *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós

Anexos

Anexo A

Pauta de entrevista a informantes clave

a) Datos del entrevistado/a.

b) Introducción al tema del racismo en el Uruguay (En este ítem se busca indagar en interacciones cotidianas, institucionales, situaciones, mecanismos y problemas relacionados con el racismo. Sería interesante que pudieran comparar según región de Uruguay y con otros países)

- 1) ¿Cuál es su opinión sobre la existencia de racismo en Uruguay? ¿Dónde se manifiesta?
- 2) ¿Considera que el tema estuvo o está en debate? (En qué momento del debate y en qué lo ve o no.)

c) Indagar sobre conocimientos, opiniones, valoraciones y evaluaciones sobre políticas afirmativas en racismo.

- 3) ¿Cuál su opinión acerca de las políticas focalizadas? (En cualquier caso se busca que fundamente y en caso de opinión favorable cuándo convendría su formulación)
- 4) ¿Qué entiende por políticas de acción afirmativa?
- 5) ¿Qué opina sobre las acciones afirmativas? (En relación con lo anterior)
- 6) ¿El Estado ha intervenido? ¿Cómo? ¿Cuál es su opinión al respecto?
- 7) ¿Qué experiencias finalizadas conoce y cómo las describiría? (Detallar)
- 8) ¿Cómo las evalúa y por qué? (Plantear FODA, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Mencionar los MERs (Mecanismos de Equidad Racial). Para los entrevistados que no los conocen dar breve definición: Organismos o personas estatales que tienen como objetivo promover políticas públicas a favor de la equidad étnico-racial.

d) Sobre las acciones afirmativas: en este ítem se busca obtener la opinión sobre la aplicación de acciones afirmativas desde el punto de vista crítico del entrevistado como “agente ejecutor”.

9) ¿Qué experiencias vigentes conoce? (Describirlas: historia del espacio, año de creación, objetivos, población, diagnósticos de la misma, contexto, mecanismos de selección de los responsables, en qué medida se trabajó con la población objetivo o no y por qué, aspectos a fortalecerse o debilidades a solucionar, cuáles).

10) ¿Cómo considera Ud. que deberían elaborarse las acciones afirmativas? (Según demandas, quiénes deberían participar, establecer prioridades para dirigir las acciones).

11) ¿Qué acciones afirmativas sugiere para su espacio? (Interesan especialmente las acciones, cómo se establecen los beneficiarios: (criterios y transparencia)

12) ¿Para otros espacios?

13) ¿Qué experiencias destacaría como buenas prácticas de otros espacios?

14) ¿Cuál es su opinión acerca de la difusión de la existencia de acciones afirmativas y de los criterios de selección de la población que podría aspirar a este beneficio? (Se indaga la descripción y las posibles sugerencias)

e) Se reitera la pregunta sobre los MER (Mecanismos de Equidad Racial): por la importancia que los mismos tienen y por si hubo olvido u omisión por parte del entrevistado/a en la pregunta 7.

15) ¿Conoce la existencia de los mecanismos de equidad racial (MER)?

16) ¿Cuál es su opinión sobre los mismos? (Cuáles conoce, funcionamiento de los mismos, tipo de mecanismo, grado de cumplimiento de sus propósitos, grado de conocimiento de su existencia y coordinación con otros áreas, programas, etc., de la institución que se trate)

17) En caso de destacar fortalezas acerca de los MER, ¿cuáles serían?

18) ¿Señalaría debilidades?

19) ¿Relaciona las fortalezas y debilidades con alguna de las experiencias existentes hasta el momento? (Especificar)

20) ¿Le parece que han tenido/tienen una adecuada difusión? (Institucional y social)

21) ¿Considera que son necesarios?

22) ¿Cuáles serían sus sugerencias para mejorarlos?

Anexo B

Pauta de entrevista a descendiente indígena

a) Datos del entrevistado/a.

b) Introducción al tema del racismo en el Uruguay. (En este ítem se busca indagar en interacciones cotidianas, institucional. Sería interesante que pudieran comparar según región de Uruguay y con otros países.)

- 1) ¿Cuál es su opinión sobre la existencia de racismo en Uruguay? ¿Dónde se manifiesta?
- 2) ¿Considera que el tema estuvo o está en debate? (En qué momento del debate y en qué lo ve o no).

c) Indagar en torno al funcionamiento, integración y alcances de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación

- 3) ¿Cómo está integrada la Comisión? (Número de miembros, tiempo de permanencia, funcionamiento, cometidos, cantidad y tipo de denuncias recibidas, trámites siguientes).
- 4) ¿Cuál es su evaluación acerca de la Comisión? (Se busca saber las fortalezas y debilidades).

d) Indagar sobre conocimientos, opiniones, valoraciones y evaluaciones sobre políticas afirmativas en racismo.

- 4) ¿Cuál su opinión acerca de las políticas focalizadas? (En cualquier caso se busca que fundamente y en caso de opinión favorable cuándo convendría su formulación)
- 5) ¿Qué opina sobre las acciones afirmativas? (En relación con lo anterior)
- 6) ¿El Estado ha intervenido? ¿Cómo? y ¿Cuál es su opinión al respecto?
- 7) ¿Qué experiencias finalizadas conoce y cómo las describiría? (Detallar)
- 8) ¿Cómo las evalúa y por qué? (Plantear FODA, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Mencionar los MERs (Mecanismos de Equidad Racial). Para los entrevistados que no los conocen dar breve definición: organismos o personas estatales que tienen como objetivo promover políticas públicas a favor de la equidad étnico-racial.

e) Sobre las acciones afirmativas: en este ítem se busca obtener la opinión sobre la

aplicación de acciones afirmativas desde el punto de vista crítico del entrevistado/entrevistada como “agente ejecutor”.

9) ¿Qué experiencias vigentes conoce? (Describirlas: historia del espacio, año de creación, objetivos, población, diagnósticos de la misma, contexto, mecanismos de selección de los responsables, en qué medida se trabajó con la población objetivo o no y por qué, aspectos a fortalecerse o debilidades a solucionar, cuáles).

10) ¿Cómo considera Ud. que deberían elaborarse las acciones afirmativas? (Según demandas, quiénes deberían participar, establecer prioridades para dirigir las acciones).

11) ¿Qué acciones afirmativas sugiere? (Interesan especialmente las acciones, cómo se establecen los beneficiarios: (criterios y transparencia).

12) ¿Conoce experiencias? ¿Cuáles destacaría como buenas prácticas?

13) ¿Cuál es su opinión acerca de la difusión de la existencia de acciones afirmativas y de los criterios de selección de la población que podría aspirar a este beneficio? (Se indaga la descripción y las posibles sugerencias).

Anexo C

Pauta de entrevista a especialistas en género

a) Datos del entrevistado/a.

b) Introducción al tema de la historia de las luchas de género en Uruguay. (En este ítem se busca indagar en interacciones cotidianas, institucionales. Sería interesante que pudieran comparar Uruguay con otros países.)

c) Indagar sobre conocimientos, opiniones, valoraciones y evaluaciones sobre políticas afirmativas en género.

1) ¿Cuál su opinión acerca de las políticas focalizadas? (En cualquier caso se busca que fundamente y en caso de opinión favorable cuándo convendría su formulación)

2) ¿Qué opina sobre las acciones afirmativas? (En relación con lo anterior)

3) ¿El Estado ha intervenido? ¿Cómo? y ¿Cuál es su opinión al respecto?

4) ¿Qué experiencias finalizadas conoce y cómo las describiría? (Detallar)

5) ¿Cómo considera Ud. que deberían elaborarse las acciones afirmativas? (Según demandas, quiénes deberían participar, establecer prioridades para dirigir las acciones)

Anexo D

Pauta de grupos de discusión

Presentación de los participantes.

Permiso para grabar.

Consigna: Conversar en torno a sus opiniones sobre las políticas públicas que toman en cuenta los problemas de algunos colectivos de nuestra sociedad. Por ejemplo, la opción sexual, la pertenencia de género y el racismo.

Momento 1.

- ¿Alguna vez escucharon el término “políticas afirmativas”?
- ¿Qué les sugiere?
- ¿Dónde?
- ¿En qué caso se debería aplicar?
- ¿Quiénes deberían ser beneficiarios?
- Ejemplos de países (USA, Brasil).

Definición de acción afirmativa. Se podría entender por acciones afirmativas aquellas acciones destinadas a disminuir las desigualdades.

¿Qué les parece este concepto?

Momento 2.

- ¿Qué opinan ustedes de las acciones afirmativas destinadas a disminuir las desigualdades de origen étnico-racial?
- ¿Conocen acciones afirmativas en nuestro país?
- ¿Han escuchado hablar de la Ley N° 19.122?
- Reserva de cupos de trabajos en el ámbito estatal (y privado)
- Incentivos en la educación
- ¿Qué argumentos favorables o desfavorables le encuentran a este aspecto dispuesto por

esta ley?

Momento 3.

- Consenso.
- Resumen, aclaraciones y comentarios.
- Agradecimientos.

Anexo E

Documento Ley N° 19.122

EC/1008

Poder Legislativo

LEY N° 19.122

*El Senado y la Cámara de
Representantes de la República
Oriental del Uruguay, reunidos en
Asamblea General,
Decretan*

Artículo 1°.- Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional.

La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica señalada en el inciso primero de este artículo.

Artículo 2°.- Declárase de interés general el diseño, promoción e implementación de acciones afirmativas en los ámbitos público y privado, dirigidas a los integrantes de la población afrodescendiente. Lo dispuesto tiene por propósito promover la equidad racial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley N° 18.059, de 20 de noviembre de 2006, así como combatir, mitigar y colaborar a erradicar todas las formas de discriminación que directa o indirectamente constituyen una violación a las normas y principios contenidos en la Ley N° 17.817, de 6 de setiembre de 2004. De este modo se contribuirá a garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; incorporando en el conjunto de medidas la perspectiva de género.

Artículo 3°.- Las acciones afirmativas a que refiere el artículo 2° de esta ley, se encuadran en el cumplimiento de los artículos 7°, 8° y 72 de la Constitución de la República y en las normas internacionales de los

2013/00570

derechos humanos, en tanto garantizan el pleno goce de los derechos reconocidos, la igualdad entre los habitantes de la República y los derechos y garantías que derivan de la personalidad humana.

Artículo 4°.- Los Poderes del Estado, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y las personas de derecho público no estatal, están obligados a destinar el 8% (ocho por ciento) de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para ser ocupados por personas afrodescendientes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos, previo llamado público.

Tales entidades deberán destinar los porcentajes del crédito asignado para cubrir los puestos de trabajo en cada uno de los llamados específicos que se realicen, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior.

Cométese a la Oficina Nacional del Servicio Civil la presentación anual de la información que surja de la aplicación del presente artículo, en el marco de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006, en la redacción dada por el artículo 14 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

Lo dispuesto en el inciso primero de este artículo regirá por el plazo de quince años contados desde la promulgación de esta ley. A partir del quinto año de su vigencia, la Comisión que se crea en el artículo 9° de la presente ley realizará el seguimiento y la evaluación del impacto de las medidas dispuestas en el artículo 2° de esta ley.

Artículo 5°.- Encomiéndase al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional la determinación de un cupo no inferior al 8% (ocho por ciento) destinado a la población afrodescendiente, en los diversos programas de capacitación y calificación que implemente.

Artículo 6°.- Los sistemas de becas y apoyos estudiantiles que se resuelvan y asignen a nivel nacional y departamental, aun cuando su

fuerza de financiamiento sea la cooperación internacional, deberán incorporar cupos para personas afrodescendientes en la resolución y asignación de las mismas.

La Beca Carlos Quijano (artículo 32 de la Ley N° 18.046, de 24 de octubre de 2006) asignará al menos un 30% (treinta por ciento) del fondo para personas afrodescendientes.

Artículo 7°.- Agrégase al inciso tercero del artículo 11 de la Ley N° 16.906, de 7 de enero de 1998, el siguiente literal:

"G) Incorporen a la plantilla de la empresa personal proveniente de la población afrodescendiente del país".

Artículo 8°.- Se considera de interés general que los programas educativos y de formación docente, incorporen el legado de las comunidades afrodescendientes en la historia, su participación y aportes en la conformación de la nación, en sus diversas expresiones culturales (arte, filosofía, religión, saberes, costumbres, tradiciones y valores) así como también sobre su pasado de esclavitud, trata y estigmatización, promoviendo la investigación nacional respectiva.

Artículo 9°.- Créase, en el ámbito del Poder Ejecutivo, una Comisión de tres miembros que estará integrada por un representante del Ministerio de Desarrollo Social, que la presidirá, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y uno del Ministerio de Educación y Cultura. Dicha Comisión tendrá a su cargo la ejecución de los cometidos consagrados en los artículos anteriores, conforme a la reglamentación que se dicte al respecto.

Esta Comisión contará con el asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por tres representantes de organizaciones de la sociedad civil, con probada competencia en la temática afrodescendiente.

Artículo 10.- Todos los organismos públicos deberán elevar ante la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación un informe periódico que explicita las acciones

afirmativas establecidas en los artículos anteriores y llevadas adelante en el marco de sus competencias en el ámbito del empleo, la educación, el deporte, la cultura, la ciencia y la tecnología y el acceso a los mecanismos de protección, poniendo especial énfasis en los componentes de género, de la tercera edad, de niñez y adolescencia y territorial en su caso.

Artículo 11.- Agrégase al artículo 6° de la Ley N° 17.817, de 6 de setiembre de 2004, el siguiente literal:

"F) Un representante del Ministerio de Desarrollo Social".

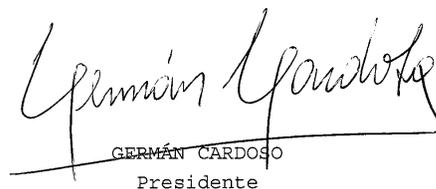
Artículo 12.- El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en consulta con la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, así como con los actores vinculados a la colectividad afrodescendiente.

La presente ley será reglamentada dentro del término de noventa días a partir de su promulgación.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo,
a 8 de agosto de 2013.



JOSÉ PEDRO MONTERO
Secretario



GERMÁN CARDOSO
Presidente



BICENTENARIO.UY
INSTRUCCIONES
DEL AÑO XIII



MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE**
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, **21 AGO 2013**

Cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se establecen normas para favorecer la participación en las áreas educativa y laboral de los afrodescendientes.

JOSÉ MUJICA
Presidente de la República

Anexo F

Selección de fragmentos de discusión de la Ley N° 18.589, “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”

Senador Hierro López:

Muchas veces encontramos en el interior del país personas que creemos pertenecen a la etnia charrúa, por sus pómulos y sus rasgos faciales, pero son guaraníes. Prácticamente no hay identidad charrúa en nuestra forma de ser ni en la toponimia ni en la cultura, pero los mitos fueron generando la identidad de la garra charrúa para el fútbol y fueron forjando otras cosas, que no deberíamos tener en cuenta. Quizás este proyecto tenga la única virtud de reconocer en parte ese estado de simpatía que, reitero, es un estado emocional de un pueblo que todavía anda buscando su identidad, más que de un pueblo que tiene que analizar la verdad histórica con mayor conciencia y precisión. Por todo lo expuesto, no vamos a acompañar este proyecto de ley” (Senador Hierro López. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 372).

Senador Gargano:

Sin embargo, quiero decir claramente que está históricamente probado que los charrúas eran una nación, que siguieron a Artigas y que formaban parte separada de los Cuerpos que lo apoyaron. Inclusive, algunos libros de reciente aparición –no precisamente de historiadores frenteamplistas ni de izquierda– destacan las características de este pueblo. No es una mezcla de guaraníes, tal como señalaba el señor Senador Hierro López, lo que dio origen a quienes hoy llamamos orientales o uruguayos. Inclusive, la estructura física es diferente, porque los charrúas eran más altos que los guaraníes y su complexión grande les permitió desarrollarse como una nación fundamentalmente combatiente. Es cierto que no fueron agricultores como los guaraníes –que también fueron una nación importada, expulsada de las misiones jesuíticas–, quienes bajaron y disputaron con los charrúas el territorio. Insisto en que los originarios de nuestra tierra eran los charrúas. Los guaraníes fueron expulsados cuando la Corona Española hizo lo propio con los Jesuitas y por eso bajaron al sur a buscar el sustento; contribuyeron también al desarrollo, pero precisamente por esta razón es que los paraguayos se llaman a sí mismos guaraníes y hablan ese idioma. De todas formas, no son parte de nuestra nación. Creo que este sería un primer paso para reconocer la verdad histórica del curso de esta nación. Debo confesar que me entretengo mucho con este tema porque me parece muy interesante, pero hay otra parte que dice relación con el hecho de fijar el 11 de abril de cada año como un día de homenaje a la nación charrúa. Esto pretende reivindicar, de alguna manera, el hecho de que se haya intentado eliminar definitivamente a este grupo étnico. Yo me voy a hacer cargo de lo que dice la tradición oral y lo primero que puedo destacar es la borrachera generalizada con la cual se indujo a no combatir y, en consecuencia, a ser víctimas del exterminio. Pienso que por algo existe esa tradición oral. Hay otra tradición que dice que al cacique que iba a ser ajusticiado se le escuchó decir “¡Qué raro, don Frutos, amigo matando amigos!”. Lo cierto es que ahora ya no hay tradición oral; hay documentos escritos por el propio Fructuoso Rivera y ello consta en las cartas que se han publicado hace un mes (Senador Reinaldo Gargano. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 373).

Senador Heber:

Tiene derecho a sentirse ofendido y no es necesario tener una discusión de carácter histórico por algo que no cometió solo el señor Presidente Rivera en esa instancia, sino la sociedad uruguaya de

entonces. Digámoslo con todas las letras, porque también es cierto que, prescindiendo de los episodios de Salsipuedes y de sus connotaciones, había dos naciones que luchaban por existir, que es algo que debemos comprender teniendo en cuenta la distancia histórica. Por estas razones vamos a acompañar el proyecto de ley, porque el homenaje a esta nación suma, considero que tiene razón el señor Senador Hierro López en el sentido de que en este proyecto de ley no tenemos que adjudicar responsabilidades. Es más; deberíamos generar la conciencia nacional de que tenemos que hacer un reconocimiento a la nación charrúa que contribuyó con nuestra independencia y que acompañó a nuestro Jefe de los Orientales y Prócer, José Gervasio Artigas.

Por lo tanto, más que hacer hincapié en cómo terminaron –incluso no creo que haya desaparecido su descendencia– y recordar algo que nos rechina, debemos reconocer una deuda de carácter histórico y de civilización con la nación charrúa. Nadie va a decir que tenemos que vivir como los charrúas, ni pretendemos glorificar su forma de vida, pero sí, a nuestro tiempo, debemos reconocer a quienes pelearon por un sistema de vida que era diferente al nuestro o del que descendemos todos. En ese sentido y con esa visión es que vamos a acompañar este proyecto de ley; no para tener una discusión de carácter histórico de “mi madre”, pero sí para que el Senado de la República tenga un pronunciamiento de deuda histórica con una nación que combatimos y destruimos a pesar de que dio su sangre y nos ayudó en nuestras propias guerras, como las de independencia, que eran guerras de la civilización occidental. Nuestra visión no divide, une, si bien es cierto –como dice el señor Senador Hierro López– que, en su momento, se adoptaron medidas por parte de Lavalleja (Senador Alberto Heber. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 374).

Senadora Percovich:

Muy brevemente vamos a complementar lo expresado por el señor Senador Gargano. Los Legisladores y las Legisladoras de este Parlamento, en el siglo XXI y en esta etapa de la profundización democrática de nuestro país, tenemos que reivindicar dos temas en este proyecto de ley. Por un lado, creo que los genocidios no son llevados a cabo solamente por quienes directamente los hacen sino que hay un porcentaje de acompañamiento de parte de las sociedades; eso se desprende de los genocidios cometidos en el siglo XX y de los que se están llevando a cabo hoy, en este siglo. Por otro lado, lo importante de este proyecto de ley, más allá del reconocimiento de lo que se ha hecho, de la etnia charrúa y de lo que sucedió, es que busca celebrar el Día de la Identidad Indígena en general y, en ellos, se toma un ejemplo. A diferencia de los afrodescendientes que fueron traídos como esclavos –que eran absolutamente identificables por su color de piel–, los indígenas que quedaron se mimetizaron con el resto de la sociedad, con una muy baja autoestima de sus orígenes, que es lo que hoy se está reivindicando. Me parece que esto es lo importante y lo que nosotros, como Legisladores y Legisladoras debemos apoyar: que se sientan orgullosos de haber pertenecido a una etnia de los pueblos originarios de este territorio que nos ha tocado construir después a los descendientes de los europeos pero, también, a sus descendientes. Este es el aporte que podemos hacer (Senadora Margarita Percovich (Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 375).

Senador Abreu:

En este sentido, soy más partidario de establecer el Día del Indígena, dejando a los charrúas como una referencia. Cabe destacar que hay una discusión histórica sobre ese tema y que el episodio de Salsipuedes no es un aspecto obligado para discutir, por lo que bien podríamos buscar los puntos positivos y no los que nos dividen. Debemos buscar que ese concepto indigenista constituya también el rescate del pensamiento artiguista, muy diferente al de Bolívar –hoy tantas veces recordado– que era, por un lado, monárquico dejando, por otro, a la visión indígena fuera del pensamiento bolivariano, en un concepto mucho más oligárquico y europeísta en el que la monarquía estaba mucho más cerca que la idea democrática y de integración social de Artigas (Julio Abreu. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 375).

Senador Da Rosa:

Adelanto que quiero votar el proyecto de ley, pero comparto absolutamente lo que acaba de señalar el señor Senador Abreu: el nombre adecuado sería "Día de la Nación Indígena".

Quería hacer esta apreciación porque, ante el planteamiento realizado por el señor Senador Abreu -a quien le pueden comprender las generales de la ley por sus orígenes-, que comparto, me parece de estricta justicia no desconocer o dejar a un lado lo que ha sido el aporte de la raza guaraní a nuestra cultura, sobre todo en el norte del Uruguay. Repito que no voy a hacer cuestión fundamental de este aspecto, porque aquí lo importante es el proyecto de ley que estamos considerando y que, naturalmente, voy a acompañar (Senador Heber Da Rosa. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 376).

Senador Gargano:

El Senado de la República ha hecho justicia al sancionar este proyecto de ley que dio pie a que se produjera un intercambio de opiniones singularmente importante, pero en el que deberíamos profundizar porque no se puede, sin recurrir a los elementos históricos concretos, afirmar que, por ejemplo, la política de Juan Manuel de Rosas sobre la liquidación de los ranqueles fue algo progresista, como tampoco lo fue la eliminación de los mapuches en Chile. Cabe aclarar que esa gente aún sobrevive y está reivindicando su tierra. Lo que hizo Lucio Mansilla fue comentar la situación de los indios ranqueles, pero no debemos justificar históricamente el aniquilamiento de poblaciones enteras en función de los intereses económicos de quienes dominaban la realidad política y económica de dichas tierras. Esto es materia histórica y hay que enseñarla para que quienes vivimos actualmente en estas tierras, sepamos qué es lo que tenemos que hacer para reivindicar los derechos de la gente a la que se desapropió de su territorio. América no fue descubierta, sino ocupada, porque ya existía antes de ver arribar a los conquistadores europeos (Reinaldo Gargano. Sesión Ordinaria del 9 de diciembre de 2009: 377).

Senador Hackenbruch Legnani:

Al decir de Oscar Padrón Favre: "Un país, una nación, necesita indefectiblemente conocerse a sí mismo en todos sus aspectos (...)" (Senador Hackenbruch Legnani. Diario de Sesiones Cámara de Representantes miércoles 12 de agosto, 2009: 68).