



1612 K Street, NW Suite #1100 • Washington, D.C. 20006  
202-457-0034 • [www.whistleblower.org](http://www.whistleblower.org)

## **EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, LA POBREZA Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

27 de octubre de 2009  
Washington, DC

Beatrice Edwards.  
Shelley Walden

Muy estimado Sr. Presidente:

Me dirijo a usted para informarle sobre la situación en la que se encuentran los afro-latinos en toda América Latina, con la esperanza de que podamos lograr que se tomen medidas con respecto a este problema. Desde Colombia a Brasil, pasando por República Dominicana y Ecuador, hay habitantes de ascendencia africana que siguen sufriendo discriminación racial y continúan estando entre los grupos más pobres y marginados de toda la región...

En los lugares donde reinan los conflictos civiles, es más probable que los afro-latinos sean víctimas de la violencia o refugiados en sus propios países. En muchas zonas, los afro-latinos son además objeto de agresiones por parte de las fuerzas policiales locales en un porcentaje mucho más alto que el que ocupan los blancos. Otro grave problema es el acceso a los servicios sanitarios; además, según estudios recientes, las comunidades de afro-latinos sufren mayor riesgo de contraer el VIH/SIDA.

En el último Congreso, el Senado no mencionó ni siquiera una vez a los millones de afro-latinos que siguen sufriendo esta generalizada discriminación y marginación socioeconómica. Ahora es el momento de tomar más medidas con respecto a este problema, no menos... Espero poder trabajar junto a mis colegas en el Senado y la Cámara para solucionar este crítico asunto en los próximos meses, ya que creo que juntos podemos y lograremos marcar la diferencia.

Senador Barack Obama  
25 de mayo de 2005

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>4</b>
<b>PROYECTOS Y PROGRAMAS .....</b>	<b>9</b>
<b>1. La Octava Reposición del BID.....</b>	<b>9</b>
<b>2. Negación del racismo en América Latina.....</b>	<b>10</b>
<b>3. Derecho internacional, discriminación y programas de compensación.....</b>	<b>12</b>
<i>El “Año internacional de la movilización contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia” .....</i>	<i>12</i>
<i>El Grupo Técnico de Trabajo Interdepartamental sobre Inclusión Social del BID. ....</i>	<i>15</i>
<i>Encuentro de Legisladores Afrodescendientes de las Américas y el Caribe .....</i>	<i>16</i>
<b>4. Cooperación técnica, préstamos e inclusión social.....</b>	<b>17</b>
<i>El Fondo Fiduciario para la Inclusión Social .....</i>	<i>17</i>
<i>Préstamos del BID a las comunidades afro-latinas e indígenas .....</i>	<i>19</i>
<b>PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN, RETENCIÓN Y PROMOCIÓN .....</b>	<b>26</b>
<b>1. La Unidad de Género y Diversidad .....</b>	<b>26</b>
<b>2. El Fondo Multidonante de Género y Diversidad .....</b>	<b>26</b>
<b>3. El Programa para Jóvenes Profesionales .....</b>	<b>27</b>
<b>4. Datos del personal sobre raza y etnia.....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>31</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>31</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

Tanto las organizaciones que trabajan en promover el desarrollo como las agencias de asistencia multilateral coinciden en que la región de América Latina presenta los niveles más altos de desigualdad económica de cualquier otra región del mundo. Además, según cálculos conservadores, la pobreza afecta a más de 180 millones de personas actualmente<sup>1</sup>. La población de América Latina incluye a más de 150 millones de afro-latinos<sup>1</sup> y 50 millones de ciudadanos indígenas<sup>2</sup>, los cuales, en su conjunto, conforman el 40 por ciento de la población y representan de forma proporcional los más pobres de la región<sup>3</sup>.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959, es la institución crediticia multilateral más importante en la región. La aplicación del principio de igualdad racial a la hora de identificar, preparar e implementar los programas o proyectos del BID, así como en las prácticas de contratación, retención y promoción, todavía representa un desafío.

Una gran cantidad de los recursos del BID se contribuyen a través de las reposiciones de capital periódicas, es decir, las contribuciones de los gobiernos donantes. El último de estos aumentos fue la Octava Reposición, aprobada en 1994, cuya contribución por parte de los Estados Unidos estaba sujeta al compromiso del BID destinado a reducir la pobreza en la región. Actualmente, el BID negocia la Novena Reposición.

Con motivo de la Novena Reposición del Banco, se les pedirá a los contribuyentes estadounidenses una vez más que aporten recursos sustanciales de capital<sup>4</sup>. Asimismo, en los Estados Unidos, la apremiante situación de los afro-latinos, así como la de las comunidades indígenas, ha creado gran preocupación. En enero de 2009, miembros de organizaciones no gubernamentales afro-latinas e indígenas afectadas por las actividades del BID, se dirigieron al Government Accountability Project (*Proyecto de Responsabilidad Gubernamental*), (GAP)<sup>5</sup> como consecuencia de la falta de proyectos y préstamos diseñados para abordar a los problemas que enfrentan a sus comunidades, así como la falta de representación de las mismas dentro del personal del BID. Los denunciantes también informaron que la falta de préstamos específicos para proyectos dirigidos a estos dos grupos significa un incumplimiento de las condiciones establecidas por la Octava Reposición de Recursos, aprobadas desde hace 15 años.

---

<sup>1</sup>El término “afro-latino” indica a una persona nacida de afro-descendientes en uno de los países de habla hispana o portuguesa de América Latina que ha crecido en un hogar que se identifica con las normas, costumbres y valores de las culturas hispana y negra.

<sup>2</sup>Estos cálculos se basan en el número de personas censadas que se autoidentifican como indígenas o que hablan un idioma indígena como lengua materna.

<sup>3</sup>En junio, nueve organizaciones no gubernamentales (ONGs) enviaron una “Nota conceptual” al equipo directivo del BID en la que se detallaba su preocupación por la incapacidad del BID a lo largo de los años de reducir la pobreza y la desigualdad en la región.

<sup>4</sup> Estados Unidos es el mayor accionista del BID y controla sobre el 30 por ciento del voto, además de contribuir 30 por ciento del capital.

<sup>5</sup> GAP es una ONG y empresa legal que representa a los denunciantes (“whistleblowers”) en Washington, DC.

Después de recibir las denuncias, el GAP inició una investigación de los hechos a través de entrevistas con antiguos y actuales empleados del BID, encuestas de observadores informados, análisis de la información de proyectos cuando ha sido posible y revisiones de los datos publicados del personal en el año 2007, los cuales representan los datos más actualizados disponibles. Información oficial relacionada a proyectos y al personal fue proporcionada por la oficina del Director Ejecutivo de los Estados Unidos y del BID como respuesta a las preguntas transmitidas por escrito (Apéndice A).

El BID ya se ha encontrado con obstáculos importantes a la hora de enfrentar a la pobreza que afecta a las poblaciones afro-latinas e indígenas sujetas a la discriminación racial y étnica, ya que el mito de la “democracia racial” siempre prevaleció en la región. Según esta teoría sobre las relaciones raciales, los excluidos por motivos raciales podrían superar las consecuencias de la discriminación por medio del matrimonio interracial o la acumulación de riqueza. Sin embargo, una compilación creciente de datos a nivel nacional que demuestra la persistencia de discriminación racial y pobreza intergeneracional ha convertido a este mito en una teoría dudosa. Como consecuencia, algunos países han promulgado leyes para mitigar los impactos negativos de exclusión racial y étnica. En contraposición, el BID ha quedado atrás en este aspecto y el mito sigue estando presente, haciéndose más evidente en la falta de préstamos y proyectos específicos destinados a las poblaciones que sufren este tipo de discriminación, así como en las prácticas de empleo del propio BID.

Según la información publicada por el BID, éste concedió préstamos que ascendieron a un total de \$45 mil millones entre 2001 y 2005. Durante el mismo período, se invirtieron \$58.3 millones como préstamos para financiar proyectos que incorporaban componentes que beneficiaban a las comunidades afro-latinas e indígenas, es decir, un 0.13 por ciento aproximadamente del total de préstamos y cooperaciones técnicas (Apéndice A) aprobadas durante este período. A pesar de que estudios elaborados por el Banco Mundial y [el Congreso de los Estados Unidos](#) reflejan que más del 50 por ciento de la población pobre de América Latina está formada por afro-latinos e indígenas<sup>ii</sup>.

El esfuerzo más visible realizado por el BID para dirigirse a las carencias de estas dos poblaciones es el Fondo Fiduciario para la Inclusión Social (*Social Inclusion Trust Fund*), que funcionó de 2003 a 2006. Los recursos del Fondo financiaron cooperaciones técnicas para pequeños proyectos pilotos (de un máximo de 80.000 dólares). Empleados con conocimiento de las negociaciones de los préstamos informaron que los gobiernos expresaron reticencia a la hora de ampliar estos proyectos con los fondos prestados si los objetivos exigían de forma explícita beneficios dirigidos a afro-latinos e indígenas. Al parecer, la falta de concientización o de compromiso por parte de los funcionarios del BID dificultó el uso de la influencia sustancial de la institución frente a los gobiernos prestatarios para cumplir con su propio compromiso relacionado a la inclusión social y la reducción de la pobreza.

En cuanto a las iniciativas sobre diversidad racial dirigidas al personal del BID, investigaciones ya concluidas demuestran un aumento evidente en las actividades de

planificación relacionadas con la Conferencia Mundial contra el Racismo organizada por la Organización de las Naciones Unidas en Durban (Sudáfrica) en 2001. Como preparación para la conferencia, el BID desarrolló una serie de estrategias diseñadas para tratar la discriminación que afectaba al personal. Sin embargo, estas iniciativas carecían de objetivos fijos y fechas límites que aseguraran la implementación. Por ejemplo, la omisión de objetivos y plazos hizo que se desactivara (i) la Estrategia Institucional del 1999 que incorporaba un mandato para promover la diversidad interna; (ii) la Estrategia de Recursos Humanos del 2001 que incluía un mandato para ampliar y mejorar a los procesos y prácticas de recursos humanos para que valoren y promuevan la diversidad en el BID; (iii) el Plan de Acción para Promover la Diversidad en el BID, aprobado por la junta directiva en diciembre de 2001. El más reciente Marco Estratégico de Diversidad e Inclusión incluye objetivos y mecanismos de implementación pero éstos se refieren principalmente a la cuestión de diversidad con respeto al género.

Según datos emitidos por el Departamento de Recursos Humanos (RRHH), el BID empleó a 1.745 empleados en 2007. Este año, RRHH afirmó de forma no oficial que el BID actualmente emplea a 50 personas afro-descendientes. Sin embargo, anécdotas (proveniente de diversas fuentes independientes) indican que menos de 10 afro-latinos están contratados en la sede del BID, y la mayoría de ellos tienen puestos administrativos o de asistencia. Las mismas fuentes informaron que solo dos personas que se auto-identificaron como indígenas trabajan en la sede del BID, una de ellas como empleado permanente y la otra está actualmente inscrita en el Programa de Diversidad para Jóvenes Profesionales. La mayoría de los afro-descendientes empleados como personal permanente en la sede en Washington provienen del Caribe o son afro-americanos. Según fuentes no oficiales, hay menos de 25 afro-descendientes, pero esta cifra no ha sido confirmada. No existe información oficial sobre ni la raza y ni la étnia del personal del BID.

La Unidad de Género y Diversidad fue creada con motivo del reajuste estructural que comenzó en 2006. Al parecer, el proceso de consolidación del personal de la unidad ha sido lento y todavía no se sabe si la Unidad ha trabajado de manera efectiva.

Con la finalidad de promover la inclusión y la diversidad entre el personal del BID, el BID creó – entre el año 2004 y 2005 – al Programa de Pasantía para la Diversidad, los Programas de verano e invierno para Empleados y el Programa de Diversidad para Jóvenes Profesionales. Durante la recopilación de información y la realización de entrevistas para este informe, GAP no encontró ninguna referencia a los empleados afro-latinos y/o indígenas latinoamericanos que fueron incorporados como empleados permanentes en el BID entre 2004 y 2008 a través de estos programas.

El Programa de Diversidad para Jóvenes Profesionales, lanzado en 2005, por ejemplo, supuso una ampliación del ya existente Programa para Jóvenes Profesionales. Su objetivo es incorporar a nuevos empleados afro-descendientes e indígenas. Los primeros dos profesionales egresados de este Programa, un afro-latino y un indígena, no fueron contratados como profesionales permanentes. A pesar de que estos han fueron los únicos egresados del Programa durante los últimos 12 años, no recibieron una posición

permanente. Entre el grupo que se incorporó al BID a través del programa en el año 2008, figuran cuatro afro-descendientes, uno de los cuales es afro-latino, y una persona indígena.

El grupo de profesionales que entró a formar parte del BID a través del mismo programa en el año 2009 tampoco incluye a ningún candidato afro-latino o indígena de América Latina. Sin embargo, cuatro de los diez candidatos aceptados por el Programa de Profesionales Jóvenes ingresaron a través del Programa de Diversidad.

## **Recomendaciones**

Dado que el BID se aproxima a solicitar recursos financieros adicionales mediante la Novena Reposición, la administración precisa adoptar las medidas necesarias para abordar las consecuencias de la discriminación racial y étnica en la región. **Estas acciones deben establecer plazos, metas y fechas límites.**

- Como objetivo, el BID debe poner a la disponibilidad de las víctimas de discriminación racial y étnica un mayor porcentaje de sus recursos del capital ordinario. Asimismo, este ajuste debe reflejarse a través de la inclusión del objetivo en la formulación de las estrategias de país del BID.
- El BID debe recopilar y analizar información referente a raza, etnicidad y pobreza. Las condiciones actuales de las comunidades afro-latinas e indígenas en las Américas deben ser documentadas y publicadas con la finalidad de orientar la toma de decisiones y permitir el seguimiento de la efectividad de los préstamos y cooperaciones técnicas.
- El BID debe incorporar a representantes de organizaciones de la sociedad civil, afro-descendientes e indígenas en sus mecanismos consultivos a nivel regional, subregional y nacional, sobre todo en consultas relacionadas con la formulación de estrategias para los países.
- El BID debe recopilar y publicar información referente a sus empleados según su raza y etnia por cargo y departamento dentro de la institución.
- El BID debería poner en práctica contrataciones basadas en la diversidad y objetivos de retención para incorporar una variedad de perspectivas sobre el desarrollo socioeconómico y para promover la confianza entre el BID y las poblaciones que han sido tradicionalmente marginalizadas en América Latina.
- Se debería conceder más autonomía y autoridad al Asesor sobre Diversidad. Este puesto debería ser elevado de nivel y fortalecida con presupuesto no dependiente del Departamento de Recursos Humanos.
- El BID debe recopilar, analizar y publicar información sobre las consecuencias y la efectividad de sus operaciones y actividades de contratación en referencia a la población afro-latina e indígena.
- Se debe publicar las cifras que documenten los gastos incurridos en el Programa de Pasantía para la Diversidad, de los Programas de verano e invierno y del Programa de Diversidad para Jóvenes Profesionales entre 2004 y la actualidad con la finalidad de evaluar la eficiencia de los esfuerzos realizados para contratar personal diverso.

- El BID debería establecer una iniciativa para fomentar la capacidad a través de pasantías para profesionales afro-descendientes e indígenas en las oficinas nacionales para mejorar el potencial de futuras contrataciones permanentes de miembros de estas poblaciones.



## **EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, LA POBREZA Y LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue establecido en 1959 con unos recursos iniciales que ascendían a mil millones de dólares y tiene su sede en Washington D.C. En diciembre de 2009, el BID celebrará su 50 aniversario y, durante sus años de funcionamiento, la institución ha crecido desde los 18 países miembros de las Américas que lo integraban al comienzo hasta llegar a 48 países repartidos en todos los continentes menos en África. En 2008, el año fiscal más reciente, el BID concedió casi \$10,000 millones en préstamos a 26 países miembros. Los préstamos programados para el año 2009 serán aumentados drásticamente debido a los efectos de la crisis financiera en la región; se espera que los préstamos asciendan a \$14,000 millones aproximadamente hasta finales del año fiscal.

### **PROYECTOS Y PROGRAMAS**

#### **1. La Octava Reposición del BID**

A lo largo de los años, la misión del BID ha sido modificada por la junta directiva, aunque siempre ha expresado un compromiso para promover el desarrollo económico en las Américas. A medida de que el Banco ha aumentado en capacidad y capital, financió con éxito al crecimiento económico de sus miembros prestatarios entre 1960 y principios de los años 80. No obstante, cuando la crisis crediticia golpeó a la región en la década de los '80, las críticas mostraron que el crecimiento en países que experimentan la desigualdad extrema, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina, no había mejorado los persistentes problemas relacionados con la pobreza.<sup>6</sup> Por ello, el BID comenzó a centrarse más en la pobreza y en la obligación del BID, como la principal institución prestamista de la región, de contribuir a la reducción de la misma. De hecho, los legisladores reconocieron que, debido a la desigualdad de ingresos y distribución de la riqueza, ni siquiera las altas tasas de crecimiento económico beneficiaban proporcionalmente a los más pobres.

Informalmente se denominan las renovaciones periódicas de capital del BID como “reposiciones” y, conforme a los términos de la Octava Reposición del BID, aprobada en 1994, los estados miembros exigían del Banco un enfoque más amplio que incluía tanto los desafíos sociales como las dificultades económicas. El Octavo Aumento General de Recursos añadió \$40,000 millones a los fondos de capital ordinario del BID, lo que suma a un total de \$101,000 millones, y mil millones se destinaron al Fondo para Operaciones Especiales, lo cual se aumentó en más de \$10,000 millones.

Los países donantes instruyeron al BID que destinara estos recursos, de forma prioritaria, a la reducción de la pobreza generalizada y a la mitigación de desigualdades en la región. Conforme a esto, el BID describe sus actividades primarias como asociaciones con países

---

<sup>6</sup> La desigualdad económica es más extrema en América Latina que en ninguna otra región del mundo.

“... para combatir la pobreza y fomentar la equidad social por medio de programas adaptados específicamente a la coyuntura local”<sup>iii</sup>

Aun así, a medida que el BID justifica sus avances hacia la consecución de este doble objetivo y el Congreso de los Estados Unidos considera la Novena Reposición, el *Government Accountability Project* (GAP, por sus siglas en inglés) ha sido testigo de quejas desde dentro y fuera del BID sobre la discriminación racial en programas y prácticas de empleo. Este asunto afecta directamente a la efectividad del BID a la hora de llevar a cabo su misión por dos motivos. Primero, el pueblo afro-latino y la comunidad indígena representan una gran proporción de la población pobre en América Latina, y segundo, si no hay defensores en la sede y las oficinas nacionales que puedan representar y comprender a estas poblaciones excluidas, es muy probable que la pobreza y los problemas que las afectan directamente sean ignorados, malinterpretados y se les quite importancia. Aunque, sin duda, hay especialistas comprometidos, progresistas y expertos que abordan el problema de la discriminación en el BID, su trabajo podría reforzarse con la colaboración de nuevos empleados que tengan experiencia directa con la cultura y los problemas a los que se enfrentan las comunidades afro-latinas e indígenas.

## 2. Negación del racismo en América Latina

En términos generales, las élites latinoamericanas muestran reticencia a la hora de reconocer las consecuencias de la discriminación racial y étnica y mantienen que sigue prevaleciendo el “no-racismo”. Sin embargo, muchos sociólogos han destacado la singularidad de la perspectiva racial dominante en la región.<sup>iv</sup> En Brasil, por ejemplo, donde el 45% de la población es afro-descendiente, se reconoce la "democracia racial" como el punto de partida para el análisis de las relaciones interraciales.<sup>v</sup>

Los defensores de la teoría de la democracia racial atribuyen las condiciones de relativa pobreza en las que viven los afrodescendientes en América Latina a diferencias de clase social, más que a discriminación racial. Esencialmente, el término “democracia racial” significa la convicción de que la discriminación basada en la raza apenas es un factor importante a la hora de determinar las posibilidades básicas de una persona. A pesar de que persiste esta idea, en estos últimos años se ha debilitado debido a la evidencia empírica que demuestra que es incorrecta y que, a lo largo del tiempo, siguen existiendo diferencias notables de ingresos y oportunidades relacionadas con la identidad racial.<sup>7</sup>

La teoría de la democracia racial ha sido cuestionada por datos recientes que han revelado una estrecha y persistente correlación entre raza y la pobreza en América Latina. Tanto en Brasil como en Colombia, los países con la mayor población de afro-latinos en América del Sur, los afrodescendientes estaban (y siempre estarán) entre los ciudadanos más pobres, con menos estudios y peores sueldos.<sup>vi</sup>

---

<sup>7</sup> “La evidencia muestra que las desigualdades raciales y étnicas están vinculadas a la pobreza, indicadores bajos de salud y educación, oportunidades de una generación de bajos ingresos, agotamiento de recursos naturales, migración forzosa y falta de acceso al conocimiento e información sobre los propios derechos” (Véase “Social Exclusion and Afro-latinos,” de Peter Oakley, Mayo de 2001).

A pesar del progreso logrado a nivel nacional, el enfoque multinacional del BID sobre la mitigación de la pobreza refleja, en muchos sentidos, la negación implícita de las consecuencias de la discriminación racial y étnica. Esto resulta irónico, ya que al excluir a los pueblos afro-latinos e indígenas de un modo tan efectivo y poco visible de un entorno elitista como el del BID, en el que casi el 75 por ciento de los empleados tienen estudios universitarios, la dinámica de la exclusión queda prácticamente acallada e invisible.

La falta de debate público sobre las personas afrodescendientes en los países de habla hispana y portuguesa de las Américas se ha transformado directamente en una falta de datos actualizados, disponibles y, actualmente, la recopilación de información se ha convertido en un gran problema. Para quienes trabajan en los bancos de desarrollo, la ausencia de datos que hayan sido aceptados obstaculiza seriamente cualquier esfuerzo destinado a ordar el tema o crear programas específicos en comunidades con menos posibilidades. La cultura de los bancos de desarrollo es cuantitativa; por lo tanto, si no pueden producirse datos fiables sobre un sector de la población o problema en particular, las quejas no se califican como válidas. Asimismo, debido a que los bancos de desarrollo cuentan con infraestructura y recursos abundantes, tienen la mejor de las capacidades para abordar el déficit de datos.

No obstante, los datos obtenidos mediante encuestas, tal y como existen, muestran que existen aproximadamente 150 millones de personas en América Latina que son afrodescendientes.<sup>8</sup> La población indígena en la región asciende a 50 millones de personas.<sup>vii</sup>

Los datos disponibles más actualizados a nivel regional sobre afro-latinos fueron recogidos por el BID en 1997; el simple hecho de que se compilaron desde hace 12 años ya es revelador. El perfil estadístico de esta población no ha sido de gran interés, ni para los gobiernos de la región (puede que con la excepción de Brasil y Colombia) ni para el BID desde el período después de la Octava Reposición. Sin embargo, en los últimos diez años, muchos países en América Latina han incluido algún indicador de identificación racial y/o étnica en los censos nacionales y han comenzado a incorporar esta identificación en encuestas periódicas. Las cifras resultantes muestran que, si se excluye a la población de Cuba y República Dominicana, el 60 por ciento de los afrodescendientes en América Latina viven en condiciones de pobreza. Al mismo tiempo, un 50 por ciento de los latinoamericanos pobres, como mínimo, son negros o indígenas.

Según una revisión bibliográfica elaborada por el BID en 2001, la gran mayoría de los afro-latinos en las Américas son la gente más pobre de la población pobre en general. Además, sus comunidades se concentran en las zonas menos desarrolladas del nordeste

---

<sup>8</sup> Si bien las definiciones de la población afrodescendiente no son uniformes y, por lo tanto, las estimaciones de sus cifras varían ampliamente, el término “afro-latino” identifica a una persona nacida de un descendiente africano en uno de los países de habla hispana o portuguesa en América Latina y criada en un hogar que se identifica con las normas, costumbres y valores de las culturas hispana y negra. Una estimación ampliamente aceptada y conservadora del tamaño de la población es 150 millones de personas.

de Brasil, las zonas costeras del Pacífico en el Perú, Ecuador y Colombia, la costa norte de América del Sur y la costa caribeña de América Central.<sup>viii</sup>

En los lugares en que los datos sobre raza se aceptan como válidos, se demostraron condiciones de vida con grandes carencias y los indicadores humanos se ve muy por debajo de la media del resto de la población. En Brasil, las diferencias de ingresos por raza son significantes, ya que casi el 70 por ciento de los brasileños en pobreza extrema son afro-latinos; a su vez, los afro-latinos ganan un 44 por ciento menos que sus homólogos blancos.<sup>ix</sup> Esta misma tendencia se manifiesta en el país vecino, Colombia, donde el 80 por ciento de los afro-colombianos viven en condiciones de extrema pobreza. En el departamento de Chocó, donde se concentra el mayor número de afro-colombianos, las inversiones del gobierno en materia de salud, educación e infraestructura per capita son las más bajas de todo el país.<sup>x</sup>

A medida que los países de la región se esfuerzan por lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para antes del 2015, la falta de datos fiables sobre la población de afrodescendientes e indígenas provocará que los recursos sean asignados a grupos más fácilmente ubicados en los cuales será más fácil lograr y demostrar un impacto positivo. Esta diferencia en la visibilidad puede y hará que aumente la brecha de desarrollo entre las personas que están más aisladas y excluidas y el resto de los habitantes pobres de la región. Como consecuencia, cualquier brecha prevista en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio podrá ser atribuida a la exclusión de las comunidades afro-latina e indígena y a los incrementos en la pobreza entre ellas.

### **3. Derecho internacional, discriminación y programas de compensación**

*El "Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia."*

Antes de la Conferencia Mundial contra el Racismo (CMCR), celebrada en Durban (Sudáfrica) en 2001, muchas personas dentro de la comunidad internacional de derechos humanos lucharon por la necesidad de proteger a las minorías en todo el mundo de la actual discriminación a la vez que se permitía a los gobiernos abordar las continuas consecuencias provocadas por los traumas raciales y étnicos, entre los que se incluyen la esclavitud, el genocidio y la diáspora. Quienes redactaron la declaración para que fuera aprobada en la conferencia quisieron garantizar que todas las formas de discriminación se prohibirían, pero también reconocieron la importancia de la exclusión social y los extremos de la explotación. Los defensores de derechos humanos quisieron codificar la necesidad de compensación por las injusticias cometidas en el pasado estableciendo que el principio de antidiscriminación no debería ser utilizado para preservar y justificar la desigualdad actual. Dicho de otro modo, los principios legales de la antidiscriminación debían tener en cuenta la acción *positiva* en nombre de las poblaciones tradicionalmente en desventaja.

Con el propósito de cumplir con lo establecido por la ley, los autores de la declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo contaron con muchos precedentes en las Américas sobre los que basaron la redacción de la declaración. Uno de los primeros modelos legales fue la Ley 70 de Colombia, promulgada en 1993 en la elaboración del Artículo 55 de la Constitución colombiana: la Ley de las Comunidades Negras. Una de las resoluciones citada como guía para el borrador de la Ley 70 especificaba que la Cámara de Diputados de Colombia reservaría dos escaños para miembros elegidos de las comunidades negras reconocidas a nivel nacional.<sup>xi</sup> De hecho, todo el cuerpo de la Ley 70 establecía directrices y acciones específicas que el gobierno de Colombia debería seguir para garantizar el desarrollo social y económico de la población afro-colombiana.

Asimismo, el gobierno mexicano reconoció la necesidad de programas educativos específicos para asegurar que los niños indígenas pudieran beneficiarse de las escuelas públicas del mismo modo que la mayoría de la población en edad escolar.<sup>9</sup> A pesar del aislamiento de muchas de las comunidades indígenas mexicanas, la Secretaría de Educación Pública (SEP) recopiló datos detallados sobre el acceso a la escolaridad de todos los niños que vivían en zonas rurales. La SEP había descubierto que los niños indígenas mostraron tasas desproporcionadamente bajas de escolarización y tasas considerablemente más altas de abandono escolar y repetición de cursos.<sup>xii</sup> Consecuentemente, desde 1995 hasta la actualidad, la SEP ha proporcionado a estos niños servicios educativos específicos. El Programa de Educación Nacional de 2001 a 2006 estableció por primera vez el principio de “igualdad y calidad,” destacando la aplicación del principio de las comunidades indígenas.

Del mismo modo, en Brasil, la Constitución reconoce el estatus especial de las poblaciones afro-latinas e indígenas. El Artículo 242 concede a estas poblaciones reconocimiento histórico y, después de la conferencia de Durban, el gobierno de Brasil se volvió mucho más activo en la implementación de programas diseñados para abordar las necesidades de los afro-brasileños. En particular, en marzo de 2003, el gobierno creó La Secretaría Especial de Políticas de Promoción de Igualdad Racial, con un mandato para establecer iniciativas que combatan la desigualdad racial.<sup>xiii</sup>

En resumen, la presión popular de los afro-latinos, los pueblos indígenas y los defensores de derechos humanos sobre los gobiernos ha dado lugar a “programas compensatorios” para mejorar el acceso a los servicios sociales para las personas excluidas por motivos de raza y etnia. Sin embargo, muchos de estos programas y mandatos legislativos no cuentan con financiación suficiente de forma crónica o carecen totalmente de financiación, lo cual impide que se implementen completamente y, por lo tanto, el impacto medible registrado es mínimo. Sin embargo, hasta 2001, se reconocía ampliamente que aislamiento geográfico y lingüístico había creado la necesidad de intervenciones sociales y económicas financiadas por los gobiernos centrales. Los programas de reducción de la pobreza demasiado generales no fueron suficientes, y los gobiernos de América Latina

---

<sup>9</sup> Para el gobierno Mexicano, este ha sido un cometido complejo. Según el censo de 2000, en México viven más de 7 millones de personas indígenas que hablan más de 80 idiomas y dialectos, la mayoría en zonas geográficamente aisladas. Véase *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, México DF, pág. 109.

establecieron y expandieron programas compensatorios que trataran lo que ya se había convertido en una preocupación de alcance internacional.

En el BID, la perspectiva de la Conferencia Mundial contra el Racismo organizada por la ONU impulsó cierto apoyo a la hora de tratar estos asuntos. La Vicepresidenta Ejecutiva nombrada por los Estados Unidos, K. Burke Dillon, promovió la formación del Grupo Técnico de Trabajo Interdepartamental sobre Inclusión Social, que preparó el “Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por motivos Raciales o Étnicos,” el cual fue la antesala de un segundo plan para el periodo comprendido entre 2002 y 2003. Los objetivos del plan eran ambiciosos y exhaustivos; estaban diseñados para involucrar a todos los departamentos del BID en el desarrollo de un marco institucional para la inclusión, formulación del proyecto, investigación y asistencia técnica, además de para las relaciones sobre la diversidad racial tanto dentro como fuera del BID.

El primer Plan de Acción (publicado en mayo de 2001, tres meses antes de la conferencia de Durban) tenía como fin “promover y gobernar las actividades del BID para avanzar en la inclusión social de las poblaciones raciales y étnicas en la región y en las políticas, proyectos y prácticas del BID”.<sup>xiv</sup> Debía establecerse un marco institucional y así se creó el Grupo Técnico de Trabajo Interdepartamental para combatir la Exclusión Social para incluir a un miembro de cada división operativa y de la sede de cada país. Este Grupo de Trabajo debía informar al Grupo Coordinador de Alto Nivel sobre Raza y Etnia presidido por la Vicepresidenta Ejecutiva.

Todas estas acciones se llevaron a cabo en medio de una creciente preocupación internacional por el racismo. Como preparación para la Conferencia de Durban, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 2001 como el "Año Internacional de la Movilización contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia". Desde el 31 de agosto al 8 de septiembre del mismo año, la ONU organizó la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la cual, según la ONU, supondría “un punto de referencia en la lucha para erradicar todas las formas de racismo”.<sup>xv</sup> Sin embargo, en la mitad de los procedimientos, el 3 de septiembre, la conferencia fracasó. Aquel día, los Estados Unidos e Israel retiraron a sus delegaciones en respuesta al lenguaje de la declaración propuesta, en el cual se equiparaba el Sionismo con el racismo.<sup>xvi</sup>

A pesar de la ausencia de las delegaciones de Estados Unidos e Israel, en la Conferencia Mundial contra el Racismo se redactó una declaración en la que se consideraba a la esclavitud un "delito de lesa humanidad," aunque esto apenas contribuyó a que se promovieran medidas reparadoras.<sup>xvii</sup> La declaración también reconocía la necesidad de desarrollo social y económico, alivio de la deuda, erradicación de la pobreza y otras medidas para beneficiar a la población que sufre de discriminación persistente. La declaración hecha en Durban también reconocía la importancia de la cooperación entre:

[P]aíses, organizaciones internacionales y regionales relevantes, instituciones financieras internacionales, organizaciones no

gubernamentales y personas que trabajan en la lucha internacional contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia... [E]l éxito en esta lucha requiere que se tenga en consideración de forma específica las quejas, opiniones y exigencias de las víctimas de tal discriminación.<sup>xviii</sup>

La declaración también instaba a que:

Los países, en sus esfuerzos nacionales y en cooperación con otros países, organizaciones regionales e internacionales e instituciones financieras, promovieran el uso de las inversiones públicas y privadas en consulta con las comunidades afectadas para erradicar la pobreza, sobre todo en aquellas zonas en las que viven predominantemente las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia...<sup>xix</sup>

Asimismo, la declaración apelaba a que:

Los estados e instituciones internacionales financieras y de desarrollo mitigaran cualquier efecto negativo de la globalización al analizar, *inter alia*, cómo las políticas y prácticas afectan a las poblaciones nacionales en general y a los pueblos indígenas en particular; al garantizar que sus políticas y prácticas contribuyen a la erradicación del racismo a través de la participación de poblaciones nacionales y, en particular, de los pueblos indígenas en proyectos de desarrollo; al seguir democratizando las instituciones financieras internacionales y al consultar con los pueblos indígenas sobre cualquier asunto que pudiera afectar su integridad física, espiritual o cultural.<sup>xx</sup>

En resumen, la declaración de las Naciones Unidas instó a que tanto los gobiernos como los bancos multilaterales de desarrollo, en concreto, reconocieran el efecto empobrecedor de la discriminación racial, tomaran medidas para reducirla y, en última instancia, eliminarla, e incluyeran a las comunidades afectadas en la formulación e implementación de las medidas diseñadas para ayudarlas.

La declaración final fue importante a la hora de establecer la legitimidad del análisis del impacto del racismo y a la hora de diseñar y financiar iniciativas para mitigarlo en los bancos de desarrollo. No obstante, el problema no se solucionó para nada en la fase posterior a la conferencia. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos eclipsaron casi cualquier otra consideración de desarrollo internacional. Como la Conferencia Mundial Contra el Racismo había sido denunciada verbalmente por el gobierno de los Estados Unidos por motivo de la perspectiva adoptada con respecto al conflicto en Medio Oriente, algunos comentaristas llegaron incluso a describirla como el "prólogo ideológico del 11 de septiembre".<sup>xxi</sup>

*El Grupo Técnico de Trabajo Interdepartamental sobre Inclusión Social del BID*

No obstante, aproximadamente al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo y el Comité sobre Racismo fueron establecidos en el BID y Dillon, la Vicepresidenta Ejecutiva, asumió la responsabilidad de coordinar sus actividades. No ha sido posible averiguar si se lograron los objetivos del primer Plan de Acción, ya que la página web en la que se informa de los mismos se encuentra inactiva actualmente. Según ciertas entrevistas, cuando Dillon se fue del BID a mediados del 2002, tanto el interés como el compromiso con el asunto de la discriminación racial y étnica se fueron con ella.

Bajo el segundo Plan de Acción (2002-2003), debía mejorarse el desarrollo del proyecto y el BID aumentaría el número de proyectos nuevos que abordaban el tema de la "inclusión social". También se potenciaría la investigación y la asistencia técnica pertinente y se promovería el alcance tanto interno como externo. Lamentablemente, actualmente no hay informes disponibles al público sobre los logros alcanzados por el Plan de Acción.

Posteriormente, las actividades del BID referentes a la raza y etnia tuvieron que ser coordinadas a nivel interdepartamental a través de la Consulta Interagencial sobre Raza y Etnia en América Latina y el Caribe (IAC, por sus siglas en inglés). La Consulta incluía al BID, al Banco Mundial, a la Organización Panamericana de la Salud, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Fundación Ford y el Diálogo Interamericano (IAD, por sus siglas en inglés), entre otros, y trabajó para formular una resolución contra el racismo.

Sin embargo, esta vez, lamentablemente, la consideración de la resolución internacional en las Américas había pasado del foro de gran visibilidad de las Naciones Unidas a la discreta Organización de los Estados Americanos (OEA). La Resolución "Contra el Racismo y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia" tenía que ser negociada en el Consejo Permanente de la OEA y adoptada por la Asamblea General de la OEA. Después de sus inicios en 2005, las negociaciones en torno a la resolución han sido polémicas y, durante cinco años, todavía no han producido un resultado final. En mayo de 2009, después de cuatro años de debate, documentos de toma de posiciones, discursos y modificaciones propuestas, el Comité de Asuntos Judiciales y Políticos del Consejo Permanente de la OEA decidió continuar trabajando en este tema, hasta que hubiera disponibles recursos presupuestarios. En la práctica, esta declaración tan poco entusiasta supuso que el asunto había dejado de ser prioritario y que, dentro de la OEA, se podría conseguir poco o nada.

Del mismo modo, las investigaciones indican que los dos Planes de Acción desarrollados en el BID durante la conferencia de Durban han ido desapareciendo en silencio; no hubo informes finales de implementación, evaluaciones ni penalizaciones por no lograr los objetivos establecidos. Para el año 2005, el IAC (Consulta Interagencial) también se había disuelto.

*Encuentro de Legisladores Afrodescendientes de las Américas y el Caribe*



En noviembre de 2004, el Primer Encuentro de Legisladores Afrodescendientes de las Américas y el Caribe tuvo lugar en la Cámara de los Representantes en Brasilia y contó con participantes de siete legislaturas latinoamericanas. El encuentro dio lugar a una declaración que exponía las principales preocupaciones y objetivos del grupo recién constituido. Un fragmento de ella decía así:

Nosotros, los afrodescendientes, representamos más de 150 millones de personas en las Américas y el Caribe, de los cuales la mayoría vive en condiciones de pobreza, una situación que afecta de forma desproporcionada a las mujeres afrodescendientes;

Nuestros gobiernos han firmado las Declaraciones de Durban y de Santiago, si bien la mayoría de ellos no han cumplido con los compromisos asumidos en estas declaraciones.

Por lo tanto, el encuentro identificó las dos dificultades socioeconómicas principales a las que se enfrentaban los afrodescendientes como grupo: 1) Los afrodescendientes y comunidades indígenas sufren la pobreza de una forma desproporcionada y 2) los compromisos financieros hechos por los gobiernos para abordar (1) no se llevan a cabo en la mayoría de los casos.

Esta tendencia afectó al mismo BID, que ayudó a patrocinar el encuentro en Brasilia. Mientras que el BID, al igual que otros donantes internacionales, se centró en el problema de la raza en las fases previa y posterior a la conferencia de Durban, con el paso del tiempo las iniciativas se estancaron. Al final, aparentemente desaparecieron en el reajuste organizativo del BID que tuvo lugar en 2006.

#### **4. Cooperación técnica, préstamos e inclusión social**

##### *El Fondo Fiduciario para la Inclusión Social*

El Fondo Fiduciario para la Inclusión Social (SITF, por sus siglas en inglés) del BID fue creado en 2003 con el apoyo de los gobiernos de Noruega (\$10 millones en un periodo de 5 años), Canadá (\$1 millón) y el Reino Unido (menos de \$1 millón). Inicialmente se diseñó para financiar proyectos piloto a pequeña escala para comunidades afro-latinas e indígenas, que posteriormente aumentarían de nivel a través de préstamos a los gobiernos.<sup>10</sup>

Los proyectos técnicos de cooperación del Fondo Fiduciario han sido pequeños en comparación con otras operaciones del BID: la Convocatoria de Propuestas que publicó el Fondo Fiduciario para la Inclusión Social estableció un límite de \$80,000 para proyectos que se financiarían durante el periodo 2003-2005. El informe final sobre las

---

<sup>10</sup> Debe observarse que, si bien el Octavo Reabastecimiento dirigió al BID a tratar la pobreza de forma explícita, el BID no contribuyó con sus fondos propios al SITF al comienzo de las actividades del Fondo.

actividades para este periodo mostró que el Fondo Fiduciario aprobó 26 proyectos, con una financiación total de alrededor de \$1.4 millones.<sup>11</sup>

Los casos de los que se tiene conocimiento sugieren que los proyectos y las actividades del Fondo Fiduciario para la Inclusión Social no contaban con suficientes recursos y estaban aislados de las preocupaciones de la política central del BID. En general, una serie de personas que conocían el Fondo Fiduciario relataron que éste alcanzó su auge durante el último mandato del presidente del BID Enrique Iglesias, que se fue del BID en 2005. El Comité de Selección Técnico del Fondo Fiduciario, que aprobaba las propuestas de los proyectos, estaba compuesto por miembros del personal del BID que apoyaban la idea de proporcionar asistencia técnica específica a comunidades indígenas y a afro-latinos, y el Comité destinó escasos recursos de forma estratégica. Según afirmó uno de los empleados, “en general, había tal falta de interés en la unidad que los miembros del comité de selección tenían la libertad de ser bastante imaginativos cuando intentaban hacer que los gastos fueran efectivos. Nadie los estaba controlando”.

A pesar de sus mínimos recursos, el Fondo Fiduciario financió una serie de estudios fundamentales. El Grupo Andino del BID publicó en octubre de 2007 un documento titulado “Disparidades Raciales y Étnicas en la Salud en América Latina y el Caribe”.<sup>xxii</sup> Esta publicación fue repartida en la región, tal y como se había programado, y se informó de su finalización el 6 de noviembre de 2005.<sup>xxiii</sup> Al parecer, la iniciativa también provocó posteriores acciones. El Proyecto BR-T1045: Proceso del Fomento de la Capacidad y Experiencias Estratégicas para Organizaciones de Mujeres Afro-brasileñas, aprobado en 2007, parece seguir agregando a las conclusiones derivadas del estudio.<sup>xxiv</sup> Este proyecto buscaba “aumentar el acceso y la participación de las organizaciones comunitarias en el fortalecimiento del sistema de salud central, sus organismos de control social y políticas y programas específicos como el *Programa Saúde da Família* (Programa de Salud de la Familia), promoviendo así el desarrollo de programas centrados en la salud de la población negra en general y de las mujeres negras en particular” en Brasil. Sin embargo, a pesar de sus ambiciosos objetivos y del tamaño de la población afrodescendiente brasileña (alrededor de 80 millones de personas), se destinaron menos de \$160,000 al proyecto.

En febrero de 2006, el BID publicó el informe titulado *La Exclusión Social en la Educación en América Latina y el Caribe*, que fue además financiado por un subsidio del Fondo Fiduciario para la Inclusión Social. Si bien se llevaron a cabo una serie de estudios relacionados, no está claro si alguno de ellos se formuló como seguimiento específico de esta investigación.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> En contraste con la cantidad concedida a través de cooperación técnica hecha por el SITF, el BID pagó a la firma consultora Booz Allen Hamilton, con base en Washington D.C., unos \$6 millones por un estudio completado en menos de 90 días para guiar el reajuste organizativo del BID en 2006.

<sup>12</sup> Este informe, que está disponible en [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442354](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442354), fue escrito por Jeffrey Marshall y Valentina Calderón. El proyecto está listado como “completo” en la página web del BID: <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=RS-T1038&lang=en>.

El cuerpo del documento del proyecto identificaba una serie de graves problemas a los que se enfrentaban las comunidades de afro-latinos e indígenas. En primer lugar, los investigadores descubrieron que el mito de la “democracia racial” tan comúnmente aceptado por quienes elaboran las leyes sociales y económicas en la región había afectado la disponibilidad de los datos pertinentes:

[L]os legisladores pueden llegar a sentir que no hay una justificación de política pública para recopilar datos demográficos de este tipo debido a una supuesta falta de discriminación. Independientemente de la explicación, el hecho de que sólo podamos presentar datos resumidos por comunidad (incluyendo el idioma) de muy pocos países, habiendo realizado más de 20 encuestas en la región, pone de relevancia una de las dificultades de investigar sobre la exclusión social en la región.<sup>xxv</sup>

A pesar de la falta de datos, el estudio de la exclusión social y la educación mostró claras deficiencias en la escolarización, la consecución de buenas notas y los ingresos en las minorías de la región. La metodología empleada fue cuantitativamente más sofisticada y controlada por el estatus socioeconómico y la residencia rural utilizando técnicas de regresión estadística. Los resultados mostraron que ninguna de estas dos variables explicaba completamente las diferencias entre afro-latinos y poblaciones indígenas y sus homólogos blancos. El estudio concluyó que “estos resultados destacan la importancia de investigación adicional en este área”.<sup>xxvi</sup>

#### *Préstamos del BID a las comunidades afro-latinas e indígenas*

Además del Fondo Fiduciario, el BID cita cinco préstamos realizados durante un periodo de cinco años a gobiernos para el beneficio de las comunidades afro-latinas e indígenas en concreto. Según la información publicada, el BID proporcionó alrededor de \$58.3 millones en préstamos que financiaban proyectos que incorporaban componentes beneficiosos para las comunidades afro-latina e indígena. Durante el mismo periodo (de 2001 a 2005), el BID prestó \$45,000 millones aproximadamente a sus estados miembros. Por lo tanto, los préstamos específicos para las poblaciones afro-latina e indígena ascendieron al 0.13% de los préstamos totales durante estos años. Sin embargo, de acuerdo con estudios preparados por el Banco Mundial y el Congreso de los Estados Unidos, más del 50% de los pobres en la región son afro-latinos e indígenas.<sup>xxvii</sup> Estos cinco préstamos incluían los siguientes:

<b>NOMBRE DEL PAÍS</b>	<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO</b>	<b>CANTIDAD DESTINADA PROYECTO (en millones de US\$)</b>	<b>PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA FINANCIACIÓN DEL BID EN EL PAÍS</b>
Honduras	Desarrollo integral de los pueblos autóctonos	23 de noviembre de 2005	9.90	2.0
Ecuador	El fortalecimiento de la cadena de producción de cacao en las comunidades afroecuatorianas	2 de diciembre de 2004	0.43	0.0
Brasil	Diversidad en la universidad	7 de junio de 2002	5.00	0.1
Ecuador	Fondo de Inversión Social	28 de noviembre de 2001	40.00	4.0
Ecuador	Programa de apoyo a la descentralización	31 de octubre de 2001	3.50	0.35
Financiación total			58.83	N/A

Según información proveniente del BID, el gobierno miembro que pidió al BID la mayor ayuda económica para apoyar a las comunidades afro-latinas e indígenas durante este periodo fue Ecuador. Entre 2000 y 2001, el gobierno de Ecuador recibió alrededor de \$40.5 millones en préstamos para financiar inversiones para sus poblaciones de afro-latinos e indígenas.<sup>13</sup> Al mismo tiempo, el total que se proporcionó en préstamos para asistir a estos grupos representó el cinco por ciento de los mil millones de dólares que el BID prestó a Ecuador durante todo este periodo.

En 2006, después de dos años de consultas con organizaciones indígenas, el BID aprobó una política sobre asuntos indígenas que serviría como guía para las operaciones del BID. Poco después, el BID aprobó tres préstamos destinados a pueblos indígenas específicamente. El primero, que ascendía a \$45.2 millones, financió parcialmente un programa de desarrollo integrado para comunidades indígenas en Chile. Sin embargo, ya en 2009, el proyecto se había visto afectado por alegaciones de corrupción y fraude,

<sup>13</sup> Sin embargo, personal del BID conector de estos préstamos afirmó que los miembros del personal afrodescendientes e indígenas no fueron asignados puestos de liderazgo en su implementación.

aunque a día de hoy no se han presentado cargos.<sup>14</sup> Se entregaron también dos préstamos adicionales en Guatemala, que ascendieron a \$15 y \$30 millones, para tratar la pobreza y el desarrollo social, respectivamente, de las comunidades rurales indígenas. No obstante, actualmente la implementación de uno de los préstamos todavía no ha comenzado, y sólo se ha desembolsado un uno por ciento de los fondos disponibles para el otro préstamo. Los empleados del BID a quienes se les consultó sobre los préstamos destacan que el aparente fracaso en la implementación de los mismos pone de relieve la necesidad de personal en el BID que represente y trabaje mano a mano con estas comunidades.

Como muestra de su atención a las necesidades de las comunidades afro-latina y indígena, el BID afirma que se financian amplios programas sociales y de infraestructura en las regiones en las que se concentran estas poblaciones.

El apoyo va más allá de los programas autosuficientes que tratan directamente los problemas de los afrodescendientes o sus comunidades. Las contribuciones del BID también incluyen inversiones a gran escala en áreas tales como infraestructura, agua y sanidad, educación, la salud o protección social en regiones en cuyos residentes son predominantemente afrodescendientes.<sup>15</sup>

Sin embargo, este amplio enfoque sobre la mitigación de la pobreza para las comunidades afro-latinas e indígenas, no es capaz de reconocer y corregir las consecuencias de la discriminación racial. La declaración sugiere firmemente que las conclusiones colectivas de la Conferencia Mundial Contra el Racismo de Durban, así como los principios de antidiscriminación contenidos en las leyes nacionales de muchos países miembro del BID, han sido obviados por el BID. Si el color de la piel y la etnia excluyen de forma tan efectiva a ciertos grupos del acceso a oportunidades y servicios, y si la exclusión se ve agravada por el aislamiento geográfico y lingüístico, las intervenciones generalizadas a gran escala fracasarán, en la mayoría de los casos, en su intento de llegar a estos grupos. Además, la ejecución de proyectos de infraestructura a gran escala sin participación ciudadana en los papeles de liderazgo durante el diseño y la ejecución puede perjudicar más que ayudar a los habitantes silenciados y excluidos de las áreas afectadas.

En este sentido, el BID se ha quedado atrás con respecto a muchos de sus países miembros prestatarios. Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Nicaragua y Venezuela, entre otros, tienen programas compensatorios para abordar las necesidades de las comunidades afro-latinas e indígenas. Los gobiernos reconocieron que estas poblaciones necesitan un mayor contacto debido a su aislamiento cultural y económico, así como su historia de explotación y exclusión.

*¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe.*

---

<sup>14</sup> En Santiago, el 25 de agosto de 2009, el Senador Roberto Muñoz Barra alegó públicamente que una serie de irregularidades había afectado el desembolso de fondos para proyectos para la comunidad indígena. Las irregularidades fueron atribuidas a procedimientos de obtención y contratación en la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI).

<sup>15</sup> Véase Apéndice A.

En 2008, el BID publicó su Informe del Progreso Económico y Social titulado *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Este informe representaba una recopilación de investigaciones y datos sobre “exclusión social” en la región, gran parte del cual era informativo descriptivo. Durante la preparación del informe, sin embargo, los autores evitaron enfatizar la particular importancia de la exclusión por motivos de raza o etnia. Para lograrlo, *Los de afuera* adoptó una compleja y muy subjetiva definición del concepto de “exclusión social”.

La exclusión social es un proceso dinámico social, político y económico ineficiente y disfuncional, mediante el cual a personas y grupos se les niega el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que desarrollen una vida productiva fuera de los márgenes de la pobreza.<sup>xxviii</sup>

Según esta definición, la exclusión social es un “proceso” ambiguo que es “disfuncional” para todo el mundo; por lo tanto, no tiene culpables y afecta a “personas y grupos” no específicos. De este modo, el estudio descarta el análisis de las disputas principales que colocan a las víctimas del racismo en una situación de desventaja, como el conflicto por el desempleo, la propiedad de la tierra, el derecho al agua y a la pesca y el acceso a los escasos recursos públicos. Por consiguiente, los pueblos afro-latinos e indígenas son marginados incluso en análisis que deberían ser sobre ellos, de acuerdo con cualquier conjunto de criterios cuantitativos o asesoramiento empírico.

A continuación de este estudio se da un complicado y no del todo satisfactorio esfuerzo por aplicar el concepto.

La exclusión social, enraizada históricamente en diferentes formas de estigmatización de grupos tradicionalmente identificados por la raza, etnia o género ha cambiado tanto como la región misma y afecta ahora a grupos mucho más diversos y crecientes entre la población, sobre todo aquellos que se ganan la vida a duras penas con empleos precarios y sin perspectivas de mejorar.<sup>xxix</sup>

La idea presentada parece ser que la pobreza se ha extendido mucho más, afectando a grupos que habían podido esquivar sus efectos dañinos anteriormente. Desde este momento en adelante, el marco teórico del estudio parece representar un elaborado intento de establecer que el impacto de la discriminación racial y étnica en sí es exagerado. El informe contiene numerosos trabajos empíricos para mostrar que la discriminación racial es simplemente un factor dentro de una gran variedad de variables que limitan el acceso de la persona a las diferentes oportunidades.<sup>xxx</sup> Es más, no es totalmente posible negar convincentemente el impacto de este tipo de discriminación. Como resultado, el estudio es internamente incoherente y confuso.

Para el BID, la reducción del impacto de la discriminación racial y étnica se ha transformado directamente en cifras de préstamos. Entrevistas realizadas con antiguos empleados del BID que conocían el Fondo Fiduciario para la Inclusión Social, los proyectos pilotos iniciados por el Fondo que se centraban en comunidades empobrecidas

afro-latinas e indígenas raramente eran ascendidos a préstamos. Uno de los encuestados afirmó:

A veces los proyectos pilotos se iban con el personal del Fondo de Inclusión Social, cuando éstos cambiaban de unidad. Intentaban ascender el proyecto piloto a un préstamo, pero los gobiernos no solían estar interesados. Los negociadores gubernamentales pedían que se extrajeran apelativos como “pueblos indígenas” o “afrodescendientes” de los documentos para préstamos y, si así se hacían, entonces ellos apoyarían el préstamo. Los gobiernos no querían una referencia directa con estos grupos.

Esta misma persona también afirmó que la falta de concientización o compromiso por parte de los funcionarios del BID aparentemente evitó el uso del considerable poder de la institución sobre los gobiernos prestatarios para cumplir con el compromiso del BID con la inclusión social y la reducción de la pobreza.

Como resultado, en este estudio en particular, cuando el BID considera la “inclusión social”, el concepto abarca a todos los grupos en desventaja, independientemente de que las características del grupo sean inalterables e históricas o no. Por consiguiente, la *inclusión* social es una iniciativa dirigida a los afro-latinos, las comunidades indígenas, las personas con VIH/SIDA, los discapacitados físicos, los habitantes en zonas rurales, los discapacitados mentales, emigrantes recientes y apátridas, entre otros. En efecto, los “excluidos socialmente” son los pobres. Por ello, si bien parece ser más “inclusivo” y progresista, el BID ha adoptado un análisis de la pobreza que oculta sus *causas* en gran parte de la región para muchas de sus víctimas.

Tras este punto de vista de “*Los de afuera*” yace una lógica atormentada. En el tercer capítulo del estudio, los autores analizan las razones de la discriminación en América Latina y descubren que, de acuerdo con una encuesta regional, los pobres son las personas con el mayor porcentaje de probabilidad de sufrir discriminación.

La mayoría de las personas de la región creen que hay algún tipo de discriminación. No obstante, al preguntarles por las razones de la discriminación, la mayoría de los habitantes de la región pensaba que no se producía según los grupos tradicionalmente discriminados (pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres, por citar los ejemplos más destacados de la historia), sino que los pobres eran quienes más sufrían esta discriminación. Después de los pobres, los Latinoamericanos creen que las personas sin estudios y quienes no tienen conexiones sociales son los más discriminados.

De este modo, el estudio descarta la exclusión social como un concepto operacional útil. Se supone que este informe debía informar a los legisladores sobre los factores que llevaban a las personas a la pobreza, uno de los cuales es, sin lugar a dudas, la discriminación racial. Sin embargo, la tesis presentada aquí defiende que la persona pobre tenderá más a ser discriminada. Dicho de otro modo, la lógica se ha vuelto del revés, es decir, las personas no son pobres porque sufran discriminación, sino que las personas

sufren discriminación por ser pobres. Efectivamente, la discriminación *racial* como factor causal queda en sí "excluido" de ser considerado ya que "*Los de afuera*" equipara la discriminación con la pobreza. En términos tautológicos, por lo tanto, la discriminación es el proceso a través del cual se obliga a una persona a seguir siendo pobre, y el ser pobre hace que la persona esté sujeta a la discriminación.

Sin una evaluación precisa del impacto y la realidad económica del racismo, las comunidades de afro-latinos e indígenas carecerán del enfoque diferencial que necesitan para cerrar la brecha de desarrollo entre ellos y quienes están socialmente "incluidos". Si no se les dedica una especial atención, estos grupos serán dados de lado a medida que los países siguen intentando lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del 2015. Incluso los gobiernos miembros del BID, cuando se trata de aprobar leyes nacionales que reconozcan la necesidad de programas compensatorios, superan con creces al BID a la hora de abordar el problema de la raza.

Mientras que el mensaje general de *Los de afuera* parece reducir el impacto de la discriminación racial y étnica en las oportunidades vitales, los autores sí que lo citan muchas veces como un determinante de la pobreza. Por ejemplo, al revisar la bibliografía sobre brechas de ingresos en la región, escriben:

En cuanto a lo que respecta a la relación entre ingresos y diferencias raciales, en Perú hay estadísticamente una prima significativa en los salarios de los trabajadores blancos, pero no entre los autónomos, lo cual implica la existencia de discriminación entre los empleadores.<sup>xxxix</sup>

y continúa:

Actualmente existen resultados diferenciales bien documentados en la mayoría de los mercados de la región según el género, raza y etnia, con un énfasis en la desfavorable situación de los grupos minoritarios.<sup>xxxix</sup>

Sin embargo, a esta afirmación le sigue un delimitador: "No obstante, la documentación de resultados diferenciados no constituye necesariamente prueba de discriminación. La presencia de factores no observables limita la capacidad de los investigadores de evaluar la discriminación en esta línea.<sup>xxxix</sup> El mensaje general del estudio es claro: "estas percepciones sobre la identidad de los grupos discriminados provoca preguntas interesantes y complicadas para la agenda de investigación, ya que apuntan hacia la existencia de algún tipo de discriminación sobre la base de razones económicas, más que otro tipo de razones de origen biológico o sociológico"<sup>xxxix</sup>.

Al reducir analíticamente el impacto de la discriminación racial, el estudio atribuye la pobreza a otros factores como la falta de estudios, ignorando por consiguiente la estrecha relación entre estas variables. *Los de afuera* no reconoce la cascada de efectos negativos



provocados por la discriminación racial, sino que ve esos efectos (tales como la falta de estudios o ingresos) como la causa de la discriminación misma.<sup>16</sup>

La adopción de este análisis excluyente tiene sus antecedentes ideológicos y consecuencias políticas. Desde la creación del BID y, de hecho, desde la creación de todos los bancos de desarrollo multilaterales, los préstamos se han dedicado a la promoción del crecimiento económico. Si la persistencia de la pobreza es simplemente el resultado de la escasez distribuida al azar, tiene sentido promover el crecimiento. Si, por el contrario, la pobreza se concentra en grandes poblaciones identificadas por su color de piel, idioma y costumbres, entonces no habrá crecimiento económico que pueda contribuir a su mitigación de forma significativa. Mientras que el crecimiento económico puede seguir aumentando, la porción del mismo que pertenece a las comunidades que sufren de discriminación racial y étnica seguirá siendo la misma. Esta realidad conlleva implicaciones para las políticas que subyacen a los préstamos del BID. Como una vez afirmó el ex Presidente del BID Enrique Iglesias en un momento de descuido: “es más fácil hablar de crecimiento que de redistribución”.<sup>xxxv</sup>

El descenso de categoría desde discriminación racial hasta un factor marginal que limita las oportunidades de las personas y les priva de las necesidades básicas también tiene implicaciones para las prácticas del personal del BID y el tipo de especialistas que contrata el BID. En el BID, la gran mayoría de los profesionales técnicos son economistas. A pesar de que el BID incluye amplios e importantes departamentos centrados putativamente en el desarrollo social y el desarrollo sostenible, se valora y se actúa sobre conocimientos casi exclusivamente basados en análisis económicos. Por ejemplo, el 12 de octubre de 2009 el BID publicó un nuevo informe llamado *Nuevo siglo, antiguas disparidades: brechas de salarios por género y etnia en América Latina*. En contraposición con gran parte del trabajo incluido en el estudio *Los de afuera*, este nuevo estudio documenta el continuo impacto de la raza, la etnia y el género sobre los ingresos.<sup>xxxvi</sup> Sin embargo, el estudio no ahonda en las causas de la discriminación y, por lo tanto, la trata como un accidente o descuido social que es “disfuncional” para todos. Sin embargo, una perspectiva científica social más amplia mantendría que cualquier fenómeno social extendido que persiste de generación en generación es “funcional” para una determinada fuerza social que es lo suficientemente fuerte poderosa como para mantenerlo.

En el BID hay una ausencia casi total de afro-latinos e indígenas, así como insuficiencia de antropólogos y sociólogos. Los profesionales de este campo mostrarían probablemente más sensibilidad y capacitación a la hora de identificar y abordar las causas de la discriminación de una forma efectiva.

---

<sup>16</sup> Debe observarse que el propio estudio del BID sobre exclusión social y oportunidades educativas demostró empíricamente que, a nivel regional, la discriminación racial y étnica es un factor importante a la hora de determinar quién tiene acceso a la escolarización y quién no. Dicho de otro modo, es probable que la discriminación prive a las personas afro-latinas e indígenas de educación, lo cual, a cambio, los priva de "capital humano" y oportunidades para "generar ingresos".

## **PRÁCTICAS DE CONTRATACIÓN, RETENCIÓN Y PROMOCIÓN**

Parece ser que la ausencia casi total de empleados afro-latinos e indígenas a nivel técnico/profesional ha afectado los esfuerzos en el BID para abordar las necesidades de ambas poblaciones. El hecho de que en el BID no se recogen datos sobre la raza, etnicidad y cargo, ha provocado cierta controversia sobre las estadísticas de personal.

### **1. La Unidad de Género y Diversidad**

El reajuste organizativo que reestructuró el personal y las operaciones comenzó en 2006. Si bien el proceso eliminó el Fondo Fiduciario para la Inclusión Social, creó la Unidad de Género y Diversidad. Después de que se aprobara la creación de esta unidad, los empleados afrodescendientes e indígenas esperaron expectantes a que la administración cubriera los puestos profesionales asignados a la Unidad en Guatemala y Brasil. Se prolongó el retraso en las entrevistas y contratación para estos puestos. De hecho, el único especialista de la Unidad autoidentificado como indígena estaba tan frustrado con la falta de progreso que abandonó el BID antes de que la búsqueda se completara. Un fragmento de su carta de dimisión, escrita en noviembre de 2008, decía:

Durante este, el segundo año de implementación del reajuste, la situación de la Unidad de Género y Diversidad (sobre todo en el área de las poblaciones indígenas) sigue siendo crítica, si no en vías de desaparecer...

A la vez que la Unidad de Género y Diversidad ha sido incapaz de fortalecer sus acciones y estructura, otras unidades y divisiones han recibido activo apoyo de gestión y han avanzado en la contratación de un considerable número de especialistas. En contraposición, como ya saben, el equipo de la Unidad de Género y Diversidad sigue siendo reducido, sobre todo en el área de las comunidades indígenas...<sup>17</sup>

Este email fue ampliamente difundido. Casi un año después, la Unidad de Género y Diversidad incluye en su plantilla a un especialista afrodescendiente y dos especialistas indígenas para representar a los 150 y 40 millones de afro-latinos e indígenas, respectivamente.<sup>18</sup> La jefa de la unidad era una especialista de género de origen italiano, pero fue transferida y su puesto está vacante actualmente. Siguen quedando lejanos los esfuerzos para “centralizar” el tema de modo que no se convierta en una “idea de última hora” en las deliberaciones rutinarias, el diálogo político con gobiernos prestatarios y el diseño de programas crediticios. Grupos externos observan a menudo que muchos empleados del BID tanto en la sede como en las oficinas nacionales se muestran incómodos y reticentes a participar en este tema.

### **2. El Fondo Multidonante de Género y Diversidad**

---

<sup>17</sup> El email original circuló por el BID el 24 de noviembre de 2008.

<sup>18</sup> El BID emplea también a un asesor en diversidad en el Departamento de Recursos Humanos. Este funcionario es ciudadano noruego con experiencia en asuntos de género.

Una decisión organizativa un tanto confusa tomada durante el reajuste estableció también el Fondo Multidonante de Género y Diversidad, que financia proyectos para grupos raciales y étnicos pero no está administrado por la Unidad de Género y Diversidad. El Fondo recibió una contribución de \$10 millones de los fondos de capital ordinario y actualmente incluye una destinación de \$4 millones aprobada para el 2009. Los recursos están para tratar las necesidades de los 26 países miembro prestatarios del BID. El Fondo acepta contribuciones de los donantes y, hasta la fecha, Noruega, Canadá, Reino Unido, Suiza y Austria han expresado interés inicial.

El Fondo se creó hace más de seis meses y comenzó a funcionar el primero de octubre de 2009. Es motivo de preocupación el hecho de que las directrices administrativas del Fondo no distinguen la proporción de recursos que pueden emplearse para financiar proyectos para afro-latinos y comunidades indígenas de los que se pueden emplear para financiar proyectos de género. Tampoco están claros los criterios seguidos en cuanto al tipo de instituciones/ONGs que pueden solicitar estos recursos. Según toda la información disponible, los comités y departamentos asociados con la administración de los nuevos fondos dentro del BID carecen de la presencia de empleados o asesores técnicos afro-latinos o indígenas. Además, del mismo modo que otras iniciativas por la diversidad anteriores establecidas por la administración del BID que se dejaron languidecer y posteriormente extinguirse, el Fondo Multidonante carece de metas específicas, indicadores, puntos de referencia y objetivos medibles. Diversos empleados entrevistados para este informe opinaron que los problemas del Fondo eran ilustrativos de lo que puede ocurrir cuando los gobiernos donantes tienen buenas intenciones pero el BID carece de la masa crítica de empleados capacitados comprometidos a hacer realidad estas intenciones.

### **3. El Programa para Jóvenes Profesionales**

El BID ha contado durante mucho tiempo con un competitivo Programa para Jóvenes Profesionales que encauza a especialistas particularmente talentosos que están en el inicio y la mitad de sus carreras profesionales y los coloca en puestos técnicos después de un periodo de rotación de dos años entre diferentes unidades/divisiones/oficinas nacionales. Para promover la diversidad entre el personal con carreras profesionales, el Programa se amplió en 2005 cuando el Departamento de Recursos Humanos lanzó un Programa de Diversidad para Jóvenes Profesionales para poblaciones afro-descendientes e indígenas. En el año 2006, el Programa contrató a siete candidatos, entre los que se incluían un afro-latino y un indígena, de una lista de 2000 solicitudes. Estos potenciales empleados del BID tuvieron que rotar a través de departamentos seleccionados durante dos años. Al final de este periodo, según supuso el Departamento de Recursos Humanos, todos los candidatos del programa recibirían ofertas para puestos de trabajo permanentes y serían “absorbidos”.

Sin embargo, tres años después, el Departamento de Recursos Humanos (RRHH) comunicó que dos de los empleados admitidos al programa en 2006 para promover la diversidad se habían ido del BID, mientras que sus homólogos blancos que habían llegado el mismo año, seguían en el BID. Los datos muestran que estos dos profesionales

fueron los únicos a quienes no se les ofreció un puesto de trabajo permanente durante el curso de los últimos doce años del transcurso del Programa.

Los Jóvenes Profesionales que ingresaron en el BID en 2008 incluían a cuatro afro-descendientes, uno de los cuales era afro-latino, además de una persona indígena.

El mismo programa en el año 2009 incluye a diez Jóvenes Profesionales, de los cuales cuatro son afro-descendientes, aunque no hay candidatos afro-latinos o indígenas; los afro-descendientes son ciudadanos estadounidenses, del Caribe y del Reino Unido.

Además, los Jóvenes Profesionales tienden a ser un grupo sumamente elitista y homogéneo, a excepción de su nacionalidad. La mayor parte del grupo está formado todos los años por economistas, de los cuales la mayoría se graduó fuera de América Latina en universidades elitistas.

Dados los mínimos resultados producidos por estos programas durante el curso de los últimos cinco años, se pidió al BID que divulgara la cantidad de recursos gastados en los mismos durante este período. El Departamento Legal del BID respondió que tal información no debería ser publicada por ser confidencial. Es difícil imaginarse una explicación legítima para mantener que el presupuesto para programas de diversidad deba ser secreto, sobre todo a la luz del hecho de que el mayor gobierno donante del BID condicionó su reposición de 1994 a la atención del BID a este asunto en particular.

#### **4. Datos del personal sobre raza y etnia**

Aunque la Octava Reposición ordenó al BID centrar sus operaciones crediticias en la reducción de la pobreza hace 15 años, el BID todavía parece carecer de suficiente personal con la formación y el trasfondo cultural necesarios para actuar con eficacia sobre el mandato a medida que esto está relacionado con las necesidades de pueblos afro-latinos e indígenas. Si bien está claro que tanto los pueblos afro-latinos como indígenas están muy poco representados en el personal permanente del BID, las cifras exactas siguen sin confirmarse.

La falta de datos oficiales sobre la raza, etnia y rango es inexplicable a la luz de declaraciones hechas por la dirección del BID al adoptar el Plan de Diversidad para proveer de empleados en 2002. En aquel entonces, claramente la dirección era muy consciente de las implicaciones de este déficit para la capacidad de la institución en cumplir con los términos de la Octava Reposición:

La Octava Reposición exige que la programación de operaciones se destine a grupos racial y étnicamente diversos: “el BID aumentará sus esfuerzos para obtener financiación adicional para programas que beneficien a grupos indígenas con el propósito de abordar sus necesidades de un modo adecuado”. La Estrategia de Recursos Humanos demanda el establecimiento del enlace entre las exigencias de la programación de operaciones y la provisión de personal interno: “Dentro de muchos países miembros hay una diversidad significativa en el origen étnico. La

mayoría de países prestatarios tiene poblaciones indígenas relativamente grandes y/o distritos electorales de origen africano o asiático. Una mayor representación de estos grupos en el personal del BID mejoraría el diálogo con los Prestatarios, en particular con relación a las cuestiones de importancia para la reducción de la pobreza dentro de la región”.

Uno de los principales obstáculos para trabajar de un modo eficaz con la diversidad en el BID es la falta de datos disponibles sobre la raza y etnia del personal. Las leyes de muchos países miembro prohíben la determinación de raza y origen étnico con propósito de contratación. El BID no reúne actualmente tales datos en el momento de contratar o durante la contratación del empleado. Al no tener datos sobre los distintos grupos, los problemas y las oportunidades permanecen sumergidos.

A pesar de la falta de datos disponibles, los mandatos actuales del BID proporcionan una amplia justificación para contratar personal cualificado de razas y orígenes étnicos distintos. Un instrumento a medida para el BID y diseñado para supervisar la representación de diversas razas y grupos étnicos entre el personal, como un censo interno de todo el BID, supondrá un paso significativo para rellenar el vacío de información y establecer una línea de fondo adecuada para medir y gestionar el progreso.<sup>19</sup>

Siete años después de que este documento fuera publicado, todavía debe llevarse a cabo el censo interno. Tal y como afirmó el Director Ejecutivo estadounidense: “el BID no recaba actualmente datos sobre el origen étnico y la categoría de su personal”. El Gerente del Departamento de Recursos Humanos ha dicho recientemente, sin embargo, que se llevará a cabo un estudio en 2010 en el cual se les pedirá a los empleados autoidentificarse según su grupo racial o étnico. No obstante, para esta iniciativa, así como para otras descritas anteriormente, no hay ninguna responsabilidad, plazo límite o penalización por no cumplirla. En una institución como el BID, que está tan cuantitativamente orientada, donde los proyectos y los programas son estructurados con parámetros, objetivos y resultados cuantificables, estas omisiones, cuando se trata de ocuparse de la discriminación racial y étnica, son notables. De hecho, los documentos del BID muestran una elusión persistente a un enfoque en la raza o etnia: el Libro Verde, el registro anual de la estadística del personal del BID, proporciona tablas y descripciones del personal por nacionalidad, sexo, logro educativo, edad, competencia lingüística y nivel del puesto. En definitiva, está representada toda característica demográfica comúnmente cuantificada para el personal del BID, excepto raza y etnia<sup>xxxvii</sup>.

Como consecuencia de la falta de datos oficiales, las cifras disponibles sobre el nivel del puesto, raza y etnia del personal son polémicas e impresionistas.<sup>20</sup> Según el Departamento de Recursos Humanos, el BID emplea a aproximadamente 50 personas de descendencia africana, incluidos ciudadanos caribeños, afroamericanos y afro-latinos, de

<sup>19</sup> Plan de Acción para Promover la Diversidad en el BID, párra. 2.17 – 2.20, 20 de noviembre de 2001.

<sup>20</sup> Véase Apéndice A: Correspondencia de Miguel San Juan, Director Ejecutivo de EE.UU. para el *Government Accountability Project*, 3 de septiembre de 2009.

un personal de unos 1.745 miembros (en 2007). Sin embargo, según los casos que se han comprobado, (provenientes de diversas fuentes) la cifra real es mucho menor. GAP fue informado de que en realidad hay menos de 10 afro-latinos, aproximadamente 15 ciudadanos caribeños afro-descendientes y tres ciudadanos afroamericanos empleados como personal en sede de Washington D.C. Las fuentes también dicen que el BID emplea asimismo sólo a un afroamericano en un puesto de supervisor en la oficina central. Además, cuatro ciudadanos caribeños afro-descendientes son Representantes de País, todos ellos sirviendo en Oficinas Nacionales en el Caribe. No se ha informado de que haya ningún ciudadano caribeño afro-descendientes o afro-latinos en puestos de supervisor o en puestos consultivos senior en la sede.

Este modelo de personal representa una marcha atrás en los compromisos por la diversidad llevados a cabo durante los mandatos del anterior presidente del BID, Enrique Iglesias. En los últimos años del último mandato de Iglesias, fuentes indican que el BID empleó aproximadamente a 25-30 ciudadanos caribeños, cinco de cuales tuvieron puestos consultivos y de supervisión senior, y seis afroamericanos, dos en niveles senior o de supervisión, en la sede. Igualmente, durante la época de Iglesias, se contrató a la primera persona de América Latina que se autoidentificaba como indígena.

Además, las cuentas indican que, en años recientes, los dos empleados indígenas de América Latina – un empleado del personal y otro admitido “de Diversidad” en el Programa para Jóvenes Profesionales – ya han dejado de trabajar. Sólo queda un empleado indígena, un ciudadano canadiense.

Dos fuentes distintas mencionaron la oficina nacional del BID en Brasil, una de las mayores oficinas nacionales, como un lugar obvio de baja representación racial. En un país donde aproximadamente el 45 por ciento de la población se autoidentifica como afro-latina, la oficina del BID no tiene ningún miembro afro-latino.

Es verdad, por supuesto, que realizar un estudio de la identificación racial y étnica por categoría incluye una serie de problemas metodológicos, sobre todo en una institución que emplea a gente de tan diversas regiones como América Latina y el Caribe. Sin embargo, los gobiernos de países caracterizados por poblaciones muy diversas, como México y Brasil, lo han logrado, permitiendo a los encuestados simplemente autoidentificarse y usando criterios sencillos para identificar a los grupos étnicos, como el idioma. Además, el BID emplea a un personal relativamente pequeño, la mayor parte del cual trabaja en dos edificios en Washington D.C., de manera que, operacionalmente, el ejercicio podría ser llevado a cabo rápidamente y a bajo coste.

Para ayudar a dirigir cuestiones de la diversidad del personal, en mayo de 2009, el BID contrató a una Asesora de Diversidad como Directora de Recursos Humanos. Bajo su iniciativa, el BID convocará la Conferencia de Liderazgo y Diversidad del BID, que tendrá lugar en noviembre de 2009 durante dos días. En la conferencia, los socios en operaciones del BID, los gerentes y el personal de sede y las oficinas nacionales se reunirán con expertos externos en diversidad para analizar las posibilidades de aumentar el acceso a los grupos de baja representación a puestos del personal y a los mecanismos

financieros del BID. Según la agenda, las ideas y propuestas serán enviadas a través de redes sociales como Facebook, y un jurado seleccionará las diez mejores el 20 de noviembre. Se presentará un informe a la administración sobre su implementación y se publicará en la página web del BID en noviembre de 2010.

## **CONCLUSIÓN**

La historia del Banco Interamericano de Desarrollo muestra un refinamiento creciente de sus mandatos. Al principio, el BID simplemente promovía el crecimiento económico en países prestatarios, pero cuando las críticas mostraron en las décadas de 1980 y 1990 que un acercamiento tan genérico al desarrollo no reducía necesariamente la pobreza, el BID comenzó a asignar recursos a proyectos y préstamos de reducción de la pobreza a gran escala. Ahora las críticas pueden mostrar que este acercamiento no dirigido a la reducción de la pobreza no beneficia lo suficiente a grupos raciales y étnicos que sufren el impacto de la discriminación. La discriminación racial y étnica, que puede afectar a más del 40 por ciento de la población en la región y al 50 por ciento de los pobres de la región, a menos que esté expresamente dirigido, impone sistemáticamente barreras entre las ventajas de programas de reducción de la pobreza y aquellos que más los necesitan. Mientras los gobiernos de países con poblaciones afro-latinas e indígenas significativas han hecho un importante progreso al permitirse protecciones legales y proyectos afirmativos para ellos, el BID no ha mantenido el ritmo.

Una circunstancia importante que permite que la discriminación racial y étnica siga excluyendo a comunidades afro-latinas e indígenas del acceso a los servicios que ellos necesitan es un déficit de datos exactos. En el mundo econométrico de los bancos multilaterales de desarrollo, si un problema no puede ser cuantitativamente documentado, no existe. Además, para una región que perpetúa de un modo activo el mito de la democracia racial, la falta de datos que demuestran el error de esta creencia se traduce inmediatamente en una carencia de recursos para intervenciones específicas. De hecho, como ya se ha mostrado, el mito de la democracia racial sólo puede ser sostenido en un entorno en el que los datos sobre la realidad socioeconómica de los afro-latinos e indígenas son escasos e intermitentes. Estos datos existentes y demuestran de forma concluyente la discriminación intergeneracional persistente y la pobreza para ambas poblaciones.

## **Recomendaciones**

En términos concretos, durante años al BID se le han dado repetidas directivas para planear programas de reducción de la pobreza en comunidades que sufren discriminación racial y étnica. El BID también ha declarado la intención de recabar y publicar datos sobre la raza, la etnia y el rango de su personal. La administración ha fracasado en su consecución y, por consiguiente, no se han llevado a cabo acciones para abordar las necesidades de estas comunidades. Con motivo de la nueva reposición de capital del BID, la administración debe verse obligada esta vez, a poner en práctica acciones específicas que se dirigirán a las verdaderas necesidades de aquellos que sufren discriminación en las Américas.

- Un mayor porcentaje de los recursos humanos y financieros del BID debe destinarse a las víctimas de políticas e instituciones racialmente discriminatorias. Los programas para abordar la pobreza *asociada con* la discriminación racial y étnica deben tratar de representar una proporción significativa de actividades del BID. Como muestra la clasificación de subvenciones de cooperación técnicas y proyecto de préstamos, las acciones específicas explican sólo una pequeña fracción de las operaciones del BID, aunque aquellas que quedan por ser planeadas dan cuenta de *la pluralidad* de los pobres en la región. Este ajuste debe ser reflejado por la inclusión de este objetivo en estrategias de país.
- Mientras se recopilan mejores datos a nivel nacional sobre el estado socioeconómico de afro-latinos e indígenas, el BID debería recopilar y analizar datos sobre raza, origen étnico y pobreza. Las condiciones de vida actuales de comunidades afro-latinas e indígenas en las Américas deben ser documentadas y publicadas a fin de orientar la toma de decisiones y permitir supervisar la eficacia de la ayuda y los préstamos.
- El BID también debe establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil de descendientes africanos e indígenas (OSC), tanto en los EE.UU. como en la región para convertirse en auditores sociales de las operaciones del BID en sus comunidades respectivas. Tal paso aseguraría la planificación apropiada de recursos, el seguimiento e impacto de la realización del programa. Estas OSC deben ser incluidas en mecanismos consultivos en los niveles regionales, subregionales y nacionales, sobre todo en los cuerpos consultivos asociados con la formulación de estrategias del país.
- El BID debe seguir el ritmo de sus Estados miembro prestatarios recopilando datos sobre el personal según su raza, etnia, nivel del puesto y departamento. El BID tiene un personal compuesto por menos de 2.000 personas, y dicho ejercicio podría realizarse inmediatamente. El BID también debe ser obligado a publicar estas estadísticas y publicarlas en la web.
- El BID debe poner en práctica los objetivos de diversidad de contratación y retención para incorporar una variedad de perspectivas en el desarrollo socioeconómico y promover la confianza entre el BID y poblaciones históricamente marginadas. El perfil académico, racial y étnico del personal del BID debería ser examinado rigurosamente y regulado. En términos simples, el BID debe contratar activamente a personas cualificadas de color para explorar una variedad de perspectivas y enfoques sobre un asunto complicado. Además, debería animarse al personal a adquirir competencia en el tema de la inclusión racial. Fuentes confidenciales en el BID informan que actualmente la experiencia en este campo o la fuerte defensa del tema se considera como “no provechoso” en términos de progreso de carrera y movilidad.
- Deberían darse mayor autonomía y autoridad al Asesor de Diversidad. El puesto debería ascenderse de categoría y debería asignársele un presupuesto no dependiente del Departamento de Recursos Humanos.
- El BID debe recopilar, analizar y publicar la información sobre el impacto y la eficacia de sus operaciones y actividades de consecución en poblaciones afro-latinas e indígenas.



- Para evaluar la eficacia de esfuerzos para contratar a un personal diverso, deben liberarse las cifras documentando la cantidad de financiación gastada en el Programa de Pasantía para la Diversidad, los Programas de Empleado de Verano e Invierno y el Programa de Diversidad para Jóvenes Profesionales entre 2004 y la fecha actual.
- El BID debería establecer una iniciativa de fomento de la capacidad a través de pasantías para profesionales afro-descendientes e indígenas en sus oficinas nacionales para mejorar el potencial de contratación de miembros de estas comunidades en puestos de trabajo permanentes.

**Estas acciones deberían ser emprendidas de acuerdo con plazos determinados. La falta de objetivos vinculantes, establecidos para asegurar al menos una medida de responsabilidad, caracterizó: 1) la Estrategia Institucional (1999) con el mandato de promover la diversidad interna; 2) la Estrategia de Recursos Humanos (2001) con el mandato de ampliar y mejorar los procesos y prácticas de Recursos Humanos para valorar y promover la diversidad en el BID; 3) el Plan de Acción para Promover la Diversidad en el BID (GN-2155-3) aprobado por la Junta Directiva en diciembre de 2001. El Marco Estratégico de Diversidad e Inclusión del BID puede incluir objetivos y mecanismos de realización, pero los detalles de estas dos dimensiones del marco siguen siendo ambiguos. Sin un vínculo con los logros encomendados y medibles, estas estrategias y proyectos de acción corren un alto riesgo de quedar como poco más que vagas intenciones que existen sólo sobre el papel.**

Las medidas tomadas y los recursos asignados para tratar los problemas que afectan a grupos raciales y étnicos en las Américas deben estar sujetos a una evaluación y valoración cuantitativas y objetivas. Los nuevos programas deben comenzar con parámetros, objetivos medibles, plazos, penalizaciones e incentivos. El registro del BID durante los pasados 15 años muestra una fuerte preferencia por la retórica sobre la inversión para ayudar a “grupos vulnerables”. Cuando la atención internacional se centró en la vulnerabilidad de comunidades afro-latinas e indígenas antes que la CMCR, el BID respondió. Ahora, sin embargo, todas las iniciativas que rodearon a la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas Contra el Racismo en Durban en 2001 han desaparecido, y la nueva iniciativa, el Fondo Multidonante de Diversidad y Género, entró en vigor recién el 1 de octubre de 2009. Esta situación nunca podría haberse desarrollado si hubiera existido un fuerte compromiso para tratar la pobreza relacionada con la raza a nivel del liderazgo del BID y si las poblaciones afro-latinas e indígenas estuvieran justamente representadas en el personal del BID y tuvieran puestos de autoridad en la toma de decisiones del mismo.

---

## NOTAS FINALES

<sup>i</sup> [Social Panorama of Latin America: 2008 ECLAC](#), United Nations, New York, 2008.

<sup>ii</sup> “Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America,” The World Bank, Washington, DC, March, 2007; “Afro-Latinos in Latin America and Considerations for U.S. Policy,” CRS Report for

- 
- Congress, Washington, DC, November 21, 2008. 27 October 2009  
<[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PCAAAB697.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAAAB697.pdf)>.
- <sup>iii</sup> Inter-American Development Bank; <http://www.iadb.org/aboutus/whatWeDo.cfm?lang=en>
- <sup>iv</sup> Frances Winddance Twine, *Racism In a Racial Democracy*, Rutgers University Press, New York, 1997.
- <sup>v</sup> Antonio Sergio Alfredo, Guinanes in *Beyond Racism: Racism and Inequality in Brazil, South Africa and the United States*, Charles V. Hamilton et al, editors, 1995.
- <sup>vi</sup> "Afro-latinos in Latin America. And Considerations for US Policy." Clare Ribando Seelke, Analyst in Latin American Affairs, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Congressional Research Service, Washington, DC, November, 2008, page 2.
- <sup>vii</sup> Economic Opportunities for Indigenous Peoples.
- <sup>viii</sup> Peter Oakley, "Social Exclusion and Afro Latinos. A Contemporary Review." mimeo. May, 2001.
- <sup>ix</sup> "Afro-latinos in Latin America," page 5.
- <sup>x</sup> *Ibid.*, page 5.
- <sup>xi</sup> Resolution No. 071, 1993, Bogotá, Colombia.
- <sup>xii</sup> *Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*,  
<http://www.sep.gob.mx/work/resources/LocalContent/43713/1/ESTADISTICA2003-2004.pdf>
- <sup>xiii</sup> [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/seppir/sobre/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/sobre/)
- <sup>xiv</sup> Action Plan For Combating Social Exclusion Due To Race Or Ethnic Background, June 2002 – December, 2003, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., p. 1.
- <sup>xv</sup> "The World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance: Basic Information." World Conference Against Racism. <http://www.un.org/WCAR/e-kit/backgrounder1.htm>
- <sup>xvi</sup> "U.S Abandons Racism Summit." *BBC News*. 3 September 2001.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1523600.stm>
- <sup>xvii</sup> "The UN World Conference Against Racism: An NPR Special Report."  
<http://www.npr.org/programs/specials/racism/>
- <sup>xviii</sup> "World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance Declaration and Programme of Action." Updated 31 January 2002. <http://www.un.org/WCAR/durban.doc>, para. 110.
- <sup>xix</sup> *Ibid.*, Programme of Action I.1.
- <sup>xx</sup> *Ibid.*, para. 208.
- <sup>xxi</sup> Puddington, Arch. "The Wages of Durban" *Commentary*, 112, 4 November 2001.
- <sup>xxii</sup> See [idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1148586](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1148586)
- <sup>xxiii</sup> <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=RS-T1024&lang=en>
- <sup>xxiv</sup> <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=BR-T1045&lang=en>
- <sup>xxv</sup> "Social Exclusion in Education in Latin America and the Caribbean," Inter-American Development Bank, Washington, DC, 2006, p. 11.
- <sup>xxvi</sup> *Ibid.*, p. 28.
- <sup>xxvii</sup> Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America,' The World Bank, Washington, DC, March, 2007; Afro-Latinos in Latin America and Considerations for U.S. Policy, CRS Report for Congress, Washington, DC, November 21, 2008.
- <sup>xxviii</sup> *Outsiders. The Changing Pattern of Exclusion in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, Washington DC, 2008, p. 2.
- <sup>xxix</sup> *Ibid.*, page 8.
- <sup>xxx</sup> *Ibid.*, page 3.
- <sup>xxxi</sup> *Ibid.*, p. 27.
- <sup>xxxii</sup> *Ibid.*, p 42.
- <sup>xxxiii</sup> *Ibid.*, p. 42.
- <sup>xxxiv</sup> *Ibid.*, p. 42.
- <sup>xxxv</sup> *Ibid.*, p. 42.
- <sup>xxxvi</sup> *New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America*. IDB, Washington, DC, October, 2009.
- <sup>xxxvii</sup> 2007 IDB Personnel Statistics, Inter-American Development Bank, Washington DC, December 2007.