



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO
Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA:
UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS
AFROECUATORIANOS EN EL SERVICIO EXTERIOR DEL ECUADOR
(2012-2018)**

Autora: María Lorena Ortiz Olmedo

Tutora: Dra. Daniela Célleri

QUITO-ECUADOR

Mayo, 2019



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO
Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia

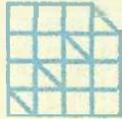
**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA:
UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS
AFROECUATORIANOS EN EL SERVICIO EXTERIOR DEL ECUADOR
(2012-2018)**

Autora: María Lorena Ortiz Olmedo

Tutora: Dra. Daniela Célleri

QUITO-ECUADOR

Mayo, 2019



No.211- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los ocho días del mes de mayo del año dos mil diecinueve, **MARIA LORENA ORTIZ OLMEDO**, portadora del número de cédula: 0801756289, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR (2013-2015)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su tesis, con el tema: " **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS AFROECUATORIANOS EN EL SERVICIO EXTERIOR DEL ECUADOR (2012-2018)**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.66
Tesis Escrita:	8.37
Defensa Oral Tesis:	8.64
Nota Final Promedio:	8.58

En consecuencia, **MARIA LORENA ORTIZ OLMEDO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

Lorena Herrera V.

**Dra. Lorena Herrera.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL**

Soledad Varea

**Dra. Soledad Varea.
MIEMBRO**

Roxana Arroyo

**Dra. Roxana Arroyo.
MIEMBRO**

Ximena Carvajal Chiriboga

**Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

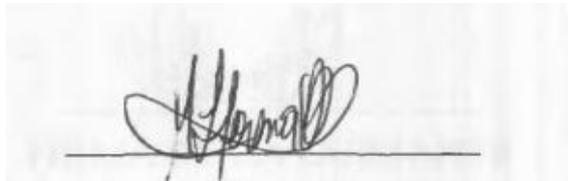
Fojas *11*

Fecha *04 JUL 2019*

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, MARÍA LORENA ORTÍZ OLMEDO, Magister, con CC 0801756289 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A photograph of a handwritten signature in black ink on a white background. The signature is cursive and appears to read 'M. Lorena Ortíz Olmedo'. Below the signature is a horizontal line.

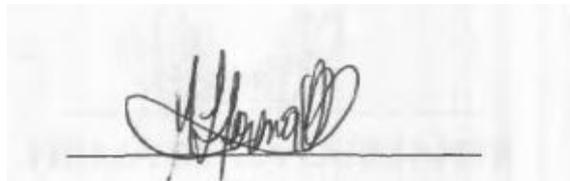
Firma

CC: 0801756289

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 31 de enero de 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Lorena Ortíz Olmedo', is written over a horizontal line. The signature is cursive and somewhat stylized.

FIRMA DE LA CURSANTE

MARÍA LORENA ORTÍZ OLMEDO

NOMBRE DE LA CURSANTE

CC: 0801756289

RESUMEN

El propósito que tuvo el trabajo de investigación que se presenta, fue el de analizar las políticas públicas de Acción Afirmativa en el caso particular de la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador durante el período 2012 – 2018. Se plantearon los siguientes objetivos específicos: 1. Describir la actuación del Movimiento Social Afroecuatoriano para ganar mayor influencia en la definición de la política exterior del Ecuador; 2. Estudiar el comportamiento de los agentes gubernamentales, al interior de la Cancillería, frente a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatorianos; 3. Conocer el proceso de integración de los afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador; 4. Identificar el marco legal que dicta los lineamientos para las organizaciones afrodescendientes, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior en el período de estudio. Para alcanzar los objetivos propuestos, se desarrolló una investigación cualitativa, con un diseño narrativo, aplicando entrevistas semi-estructuradas para la recolección de información.

Palabras clave: políticas públicas, acciones afirmativas, afroecuatorianos, servicio exterior.

ABSTRAC

The purpose of taking into account the research work presented, the analysis of Affirmative Action policies in the particular case of the integration of Afro-Ecuadorian groups in the Foreign Service of Ecuador during the period 2012-2018. Specific objectives: 1. Describe the activity of the Afro-Ecuadorian Social Movement to gain greater influence in the definition of Ecuador's foreign policy; 2. Study the behavior of government agents, the interior of the Ministry of Foreign Affairs, the front of the incorporation of visions, interests and programs of political action, proposed by Afro-Ecuadorian social groups; 3. Know the process of integration of Afro-Ecuadorians in the Foreign Service of Ecuador; 4. Identify the legal framework that dictates the guidelines for Afro-descendant organizations, regarding their participation in the definition and formulation of foreign policy during the study period. To meet the proposed objectives, qualitative research is applied, with a narrative design, semi-structured interviews are applied for the collection of information.

Keywords: public policies, affirmative actions, Afro-Ecuadorians, foreign service

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a todos esos hombres y mujeres negros, negras con los que he aprendido y compartido durante mi vida personal y profesional. Políticamente correcto afroecuatorianos de mi país y mi tierra verde que me trajo a la vida, lugar en el que vi la luz por primera vez.

Este trabajo va dedicado para aquellos que creyeron en mí, para aquellos que se enorgullecen a través mío, del trabajo de los hombres y mujeres afrodescendientes del Ecuador y del mundo, para mis queridos hermanos.

Te lo dedico a ti madre, Emérita Olmedo Ballesteros. A las madres que como tú, ansían un mejor futuro para sus hijos, para las madres que como tú, sueñan que sí es posible un mundo de posibilidades para sus hijos e hijas.

Este trabajo va dedicado especialmente para mi Padre celestial que nunca me ha desamparado. Más sin embargo, el reconocimiento terrenal es para mi padre, Blucher Ortiz Rentería (+), un hombre autodidacta e intelectual como ninguno; defensor de los derechos de todos aquellos indefensos que encontró en su caminar. Gracias por tanto!

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento sincero por aquellos que aportaron a esta construcción colectiva.

A mis amigos y compañeros, colegas, diplomáticos afroecuatorianos que con sus experiencias de vida al interior de Cancillería alimentaron este trabajo.

A mi familia que cada día con paciencia me animó a continuar con mi trabajo.

Mi agradecimiento especial para mi tutora y las personas que aportaron con sus revisiones y consejos para este producto especial que fue gestado por mucho tiempo.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: LA POLÍTICA EXTERIOR Y LOS AFROECUATORIANOS	22
1.1. Políticas de Acción Afirmativa en el Ecuador: algunos antecedentes de investigación	23
1.2. Discusiones generales sobre la política exterior del Ecuador	27
1.3. Consideraciones acerca de la representación del pueblo afroecuatoriano en la política exterior del Ecuador	39
1.4. Las Acciones Afirmativas en el Ecuador	47
CAPÍTULO II: LA AGENDA AFROECUATORIANA EN EL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA	54
2.1. La Constitución de la República del Ecuador (2008): un giro revolucionario	55
2.2. El Plan Nacional del Buen Vivir: de lo escrito a la acción	60
2.3. Legislación ecuatoriana: el fundamento legal del pueblo afroecuatoriano	67
2.4. Las Políticas Públicas en materia de inclusión de la población afroecuatoriana	71
2.5. Marco institucional establecido por la República del Ecuador para la defensa del pueblo afroecuatoriano	76
2.5.1. <i>La Función Ejecutiva de la República del Ecuador a favor del pueblo afroecuatoriano</i>	78
2.5.2. <i>Caracterización de la Cancillería de la República del Ecuador</i>	79
2.6. Definición de conceptos	85
CAPÍTULO III: SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONTROL POLÍTICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL. EL CASO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS AFROECUATORIANOS EN EL SERVICIO EXTERIOR DEL ECUADOR	89
3.1. Liderazgo político y funcionarios de carrera afroecuatorianos	90
3.2. Caso de estudio: la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador (2012-2018)	93
3.2.1. <i>El Método</i>	95
3.2.2. <i>Presentación de los resultados</i>	98
3.2.3. <i>Análisis de los resultados (Modelo de narración por temas)</i>	107
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	127
ANEXOS	137

INDÍCE DE FIGURAS

Nº	Descripción	Pág.
1	Modelo teórico	32
2	Pirámide de Kelsen.	68

INDÍCE DE TABLAS

Nº	Descripción	Pág.
1	Tipos de normativas referentes al pueblo afroecuatoriano aprobadas en el Ecuador	69
2	Tipología de las políticas públicas	74
3	Unidades de análisis y categorías de análisis	100
4	Movimiento Social Afroecuatoriano, con sus categorías y algunos segmentos recuperados	101
5	Los Agentes Gubernamentales de la Cancillería, con sus categorías y algunos segmentos recuperados	102
6	Integración de los grupos afroecuatorianos, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (1era parte)	103
7	Integración de los grupos afroecuatorianos, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (2da parte)	104
8	Marco legal, con sus categorías y algunos segmentos recuperados	105
9	Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (1era parte)	106
10	Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (2da parte)	107

INTRODUCCIÓN

En el marco de la concepción del Estado democrático moderno, destacan la gestación, discusión y aplicación de políticas públicas orientadas a superar los modelos de exclusión y avanzar hacia estadios de inclusión más elevados, donde se tomen en cuenta los Derechos Humanos (DDHH) en toda su amplitud; especialmente en lo referente a igualdad y no discriminación (ONU, 2012). En palabras de Pillay¹: “La discriminación es la causa principal de muchos de los problemas más apremiantes en materia de derechos humanos. Ningún país es inmune a este flagelo” (2009). En consecuencia, Ecuador no está exento de experimentar actos de discriminación,² por tanto, analizar las experiencias y las evidencias sobre esta temática, sin duda permite ampliar la discusión y el rango de comprensión en cuanto a cómo inciden los actos discriminatorios en la vida de los ciudadanos y cómo los grupos minoritarios se ven afectados tanto desde el punto de vista político-económico como socio-cultural, destacando primordialmente el ámbito laboral (OEML, RIDH y otros, 2016).

En el presente trabajo de investigación titulado: “Las políticas públicas de Acción Afirmativa: un estudio de caso sobre la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador (2012-2018)”, se aborda el lugar que ocuparon los grupos afroecuatorianos³ en el contexto de la política nacional y cómo se desarrolló su participación en el campo laboral de la política exterior ecuatoriana al cierre del periodo presidencial de Rafael Correa; específicamente durante los años 2012-2018. El objetivo central es aportar a los estudios institucionales del Ecuador, un análisis sistemático sobre cómo se ha venido gestionando la participación de las minorías sociales —entre

¹ Palabras pronunciadas por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los DDHH, el 10 de diciembre de 2009, en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos.

² Según el *Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social* (2010), la discriminación se define como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivo de raza, color, linaje, origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (2010: 8).

³ Grupo étnico del Ecuador, cuya historia de conformación étnico-territorial se establece a partir del siglo XVI, tras el asentamiento del pueblo africano y afrodescendiente y, la constitución de la República de los Zambos de Esmeraldas, como respuesta a la trata trasatlántica y al comercio ilegal de esclavizados desde el Oeste Africano hacia el denominado “Nuevo Mundo”. En el art. 58 de la Constitución Nacional del Ecuador, se declara que “Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

ellas el pueblo afrodescendiente— en el contexto ecuatoriano y hasta qué punto esos grupos han enfrentado la violación de sus derechos laborales.

La investigación se delimita al período 2012-2018, tiempo en que se aplican las Políticas de Acciones Afirmativas⁴ en favor de las llamadas “minorías étnicas”⁵. Estas políticas dieron la oportunidad a las redes y grupos organizados de integrarse institucionalmente como agentes activos con la finalidad de participar, defender y fortalecer su presencia en la arquitectura organizacional del Ecuador; particularmente en la política exterior del país. Sin embargo, este proceso, a pesar de verse como una acción oficial efectiva, requiere de un examen crítico oportuno con la finalidad de comprender el papel que juega desde entonces la representación del afroecuatoriano en estos espacios administrativos (Minda, 2012).

Es importante señalar que este trabajo responde en primer lugar a una revisión exhaustiva sobre esta temática, la cual ha arrojado como resultado evidencias sobre la insuficiencia de investigaciones relacionadas con el papel de los grupos afroecuatorianos en el contexto interno de la política exterior ecuatoriana. Como queda evidenciado en el apartado correspondiente a los antecedentes de la investigación (Capítulo I), hay documentos de interés que muestran la relevancia del tema en estudio y su pertinencia a la hora de evaluar el papel de las instituciones oficiales en el marco del proyecto de país impulsado por la autodenominada “Revolución Ciudadana” (Vera y Llanos-Escobar, 2016). Actualmente, existen un conjunto de autores que explican el tema de la política internacional en un sentido amplio, pero aún falta mucho camino por recorrer en relación a la importancia de los aportes de los grupos minoritarios en el desarrollo institucional del país (Véase bibliografía).

En términos históricos, cabe mencionar que el triunfo electoral del partido político Alianza País, marcó el inicio de un período denominado por algunos autores como post-neoliberal (Arenas, 2012), descrito generalmente como un proceso político

⁴ Las *Acciones afirmativas*, son aquellas medidas correctivas tendientes a aumentar la participación de grupos históricamente excluidos y bajo condiciones de subordinación, en las distintas áreas de influencia de los Estados y la sociedad civil. Se implementan con el propósito de eliminar la discriminación existente, remediar la pasada y prevenir la futura, con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades y de accesos para, por ejemplo, competir por cualquier cargo público y poder participar en el proceso de toma de decisiones o de ejercicio del poder (Miller, 2017).

⁵ Los textos de la Organización de Naciones Unidas, recurren al término “minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística”, en los que nacional o étnica se refiere al origen étnico de un grupo minoritario que reside en un Estado, pero paralelamente comparte el origen étnico con la población mayoritaria de otro Estado diferente al de residencia (Caportoti, 1991: 101).

renovador de estructuras, actores, discursos y formas de conducción y construcción social. En fin, una ruta que, al margen de las críticas más satíricas, significó, un proceso de democratización social y política con apoyo de los sectores populares (urbanos/rurales) y las clases media y alta. Durante este tiempo, se asistió a la superación gradual de un contexto caracterizado por la crisis y por el agotamiento de los modelos políticos precedentes, diferenciado por la reducción del Estado, la liberalización económica y la adopción de los postulados del conocido Consenso de Washington⁶. Si bien no todo fueron aciertos, es importante subrayar que este nuevo enfoque político enfrentó el desgaste de los sistemas dominantes y de las estructuras corroídas por el desprestigio, poniendo frente a los ecuatorianos nuevos actores políticos; evidenciando la necesidad de atender las “fracturas” sociales, la polarización y la exclusión de amplios sectores de la sociedad (Basabe-Serrano, 2013).

En este período las fuerzas políticas que llegaron a tomar el poder político desplegaron esfuerzos por recuperar el Estado, diseñar y aplicar políticas públicas en favor de sectores históricamente excluidos, así como poner en marcha el diseño de políticas exteriores menos dependientes de los centros hegemónicos, más diversificadas y próximas a posturas y enfoques contra-hegemónicos, a favor de la multipolaridad y la cooperación Sur-Sur (Saggiaro García y otros, 2016: 229). Una muestra tangible de lo expuesto fue, sin duda, la propia Constitución aprobada en 2008, donde se consagraron los principios que sirven hoy de fundamento para la reorientación de la política exterior del Ecuador y el cumplimiento de los tratados internacionales.

A la par, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017⁷, planteó para el Ecuador su inscripción en una nueva lógica de integración que apuntaba a sustentar la soberanía de los estados latinoamericanos, al tiempo que permitía mejorar su intercambio económico-social y potenciaba a la región en el ámbito internacional, lo que requería indudablemente la participación activa de los ecuatorianos. De esta manera, se impulsó la integración así como el reconocimiento de “los derechos de los pueblos y una sociedad mundial organizada en lógicas de igualdad jurídica, autodeterminación, búsqueda de la paz y rechazo a la injerencia externa; así como al uso de la fuerza como

⁶ A fines de los años ochenta e inicios de los noventa, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desarrollaron, a partir de los fundamentos neoliberales, un conjunto de propuestas de política económica que fueron sistematizadas bajo la denominación de Consenso de Washington. Entre estos lineamientos fueron establecidos un conjunto de instrumentos de política destinados a resolver los problemas de inestabilidad de las economías latinoamericanas (Williamson, 1990).

⁷ En adelante PNBV.

instrumento de la política exterior” (República del Ecuador y Consejo Nacional de Planificación, 2013: 413) y demarcó el accionar frente a la cooperación internacional como instrumento de los Estados.

La denominada “Revolución Ciudadana” mostró entonces una serie de coincidencias con la agenda y visión de los grupos sociales que han respaldado históricamente los procesos de cambio en el Ecuador; entre ellos los afroecuatorianos. De acuerdo con los datos preliminares obtenidos en esta investigación, es posible establecer una relación entre las decisiones de mayor relevancia en el contexto de la política exterior del gobierno de Alianza País (período 2012-2018) y el papel de los movimientos sociales y grupos minoritarios. Si bien estos no respondieron necesariamente a una dinámica de acuerdos políticos ni a procesos de concertación con organizaciones y bases comunitarias, la narrativa oficial apuntaba a una apertura y democratización de los procesos estatales de construcción de políticas públicas que tuvo asidero en los sectores menos favorecidos del país. La crítica principal recae, sobre un modelo hegemónico de toma de decisiones “desde arriba”, sin la plena participación las organizaciones civiles; sin embargo, no deja de ser significativo el vínculo que se estableció entre el discurso oficial “revolucionario” y la dinámica de los sectores subalternizados de la sociedad ecuatoriana. (Antón Sánchez, 2005; Jara y Massón, 2016; Pareja, 2016)

Por ejemplo, uno de los reclamos del movimiento afroecuatoriano desde que comenzó el debate sobre la inclusión social en el marco de la “Revolución Ciudadana”, fue la visibilización y reconocimiento por parte del Estado de los aportes de África y su diáspora a los procesos de formación de la identidad nacional, independencia, desarrollo económico, social y cultural del país (Becerra, 2008). El pueblo afroecuatoriano aspiró (y aspira), legítimamente, a la consolidación de una relación comprometida y trascendente con el continente africano evocando el espíritu del diálogo Sur-Sur, toda vez que esta interrelación no sólo sitúa el aporte cultural-identitario de este sector de la sociedad en el ámbito nacional, sino que permite sentar las bases del reconocimiento civil de las nuevas generaciones que han aspirado desde siempre a participar activamente en los cambios del país en el terreno laboral-institucional.

Por tal motivo, pese a que la mayoría de las organizaciones sociales afroecuatorianas⁸ no han intervenido en la decisión de abrir delegaciones diplomáticas en países como Sudáfrica, Kenia, Argelia, Angola, Nigeria y Etiopía, o acoger, por ejemplo, la realización de la IV Cumbre África-América del Sur (ASA), estas iniciativas fueron y son aún respaldadas por el pueblo afroecuatoriano debido a su interés social. Además, en el plano internacional, el Movimiento Social Afroecuatoriano y las distintas organizaciones que lo conforman, siguen una agenda activa, sobre todo en la implementación de la Declaración y Programa de Acción de Durban, firmado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, lo que da por entendido que toda iniciativa estatal en pro de fortalecer los principios que rigen la igualdad y la no discriminación juega a favor de quienes viven tal flagelo⁹.

El Movimiento Social Afroecuatoriano al reivindicar la declaratoria del Decenio Internacional para los Afrodescendientes 2015-2024 y sus principios de reconocimiento, justicia y desarrollo, da un paso al frente como comunidad consciente del importe de sus valores fundamentales y de la necesidad de la implementación de Acciones Afirmativas que le sean apremiantes, más allá del discurso político (ONU, 2014). Además, sigue de manera consecuente la lucha legítima de sus derechos humanos desde el ámbito cultural hasta el laboral, deconstruyendo las posturas implantadas por más de quinientos años por las ideas colonialistas europeas que aún persisten —en menor o mayor grado— entre las élites de poder a escala global. Un hecho que debe ser examinado como un producto de la configuración de una modernidad colonial que oculta entre la indiferencia la negación de las minorías étnicas en términos político-económicos, socio-culturales y epistémicos (Grosfoguel, 2013).

⁸ Dentro de las organizaciones afroecuatorianas de mayor reconocimiento se encuentran la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), la Federación de Organizaciones Negras de Pichincha (FOGNEP) y la Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA), lideradas por figuras políticas de talla nacional como Alexandra Ocles, Catherine Chalá, Irma Bautista y María Luisa Hurtado. Dichas organizaciones han acumulado una rica trayectoria de lucha social en contra de la discriminación y a favor de la inclusión y la justicia social (Delgado, 2013).

⁹ Esta Declaración fue ratificada por el Estado ecuatoriano en el *Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural* (2009-2012), y es tema que sigue ocupando un gran interés dentro del Derecho Internacional ya que atiende fundamentalmente al individuo que es, en última instancia, el más afectado, porque vive cotidianamente el peso de cada uno de estos términos, y experimenta en sus propias experiencias la distancia que hay entre la palabra y la acción.

De cara a estos acontecimientos, durante el mandato de Rafael Correa, el movimiento afroecuatoriano recibió con optimismo la implementación de políticas públicas en apoyo a la interculturalidad. Dentro de las políticas ejecutadas bajo el gobierno del Correa, figura el Acuerdo N° 60¹⁰, bajo el cual se creó el “Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”. En este documento se establece:

La prioridad de ejecutar una política de acciones afirmativas para favorecer la creación de condiciones que permitan a todos los ecuatorianos y ecuatorianas beneficiarse de la igualdad de oportunidades y eliminar así cualquier forma de discriminación directa o indirecta para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado (Presidencia de la República del Ecuador, 2009: 33).

Asimismo, se consideró la importancia de los ejes, programas y acciones en torno a objetivos estratégicos en justicia y legislación, integralidad de derechos, participación ciudadana, fortalecimiento institucional y Relaciones Internacionales, en este último caso, con el fin de “garantizar que el Ecuador cumpla con sus compromisos internacionales en materia de promoción y protección de los DDHH de los pueblos y nacionalidades, y en especial de los instrumentos para el combate a la discriminación racial” (*Ídem*, 2010: 51), así como promover ante la Organización de Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana contra la Discriminación Racial.

Por otro lado, se tomó en cuenta el Decreto 000106-A del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, instrumento de ejecución del Reglamento interno para la convocatoria al concurso público de méritos y oposición, con el fin de cubrir las vacantes en la sexta categoría del servicio exterior¹¹ ecuatoriano, lo cual permitió, por primera vez, el acceso de servidores públicos afroecuatorianos al cuerpo diplomático de este órgano institucional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2011). Estas medidas facultaron, entre otras cosas, la elevación del nivel de representación política y de oportunidades para las minorías étnico-culturales, como es el caso del pueblo afroecuatoriano.

¹⁰ Acuerdo presidencial suscrito por Rafael Correa Delgado, el 28 de septiembre de 2009.

¹¹ En la República del Ecuador, el Servicio Exterior está bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el cual tiene como misión ser rector de la política internacional y es responsable de la gestión y coordinación de la misma, la integración latinoamericana y la movilidad humana, respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirá cuentas de sus decisiones y acciones en cumplimiento de los principios constitucionales y de las normas del derecho internacional, en el marco de los planes nacionales de desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018b).

De acuerdo con la revisión preliminar del acervo investigativo aquí propuesto, se reconocen los avances en esta materia, sin embargo, en la realidad los resultados estuvieron muy por debajo de las intenciones y expectativas creadas. A tal efecto, los representantes de las organizaciones afroecuatorianas mantuvieron una presencia relativamente baja en los principales órganos de representación y decisión del Estado, a pesar de que se consagró la necesidad de plantear una reforma a la ley en cuanto a la representación de los pueblos afroecuatorianos en todas las funciones del Estado; lo que deja entrever cómo los mecanismos democráticos del Estado ecuatoriano han estado signados por el carácter discriminatorio desde antes de la Constitución de 2008 (ONU, 2010).

En el caso particular de la Cancillería, antes del 2011 era evidente la ausencia de afroecuatorianos profesionales vinculados al cuerpo diplomático, al cuerpo colegiado de la Cancillería o como funcionarios de carrera. Sin embargo, en los últimos años, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha habido un incremento en este sentido como resultado de la implementación de nuevas políticas públicas, lo cual ha propiciado la entrada al servicio diplomático de terceros secretarios, entre los cuales se cuentan indígenas, afroecuatorianos y montubios (Base legal – CNIMHU, 2018).

Claro está, si bien se puede señalar esta dinámica de ingreso como un punto de inflexión en la historia de la Cancillería ecuatoriana, la crítica se orienta hacia los cargos de los funcionarios, ya que la mayoría se integraron de manera casi exclusiva a posiciones ampliamente reconocidas como de “subordinación” o “bajo rango”, apartados de los equipos centrales. Lo cual deja entrever que la inclusión ha respondido más a una lógica legitimadora y de respaldo al gobierno de turno (justificación del poder), que a un proceso autónomo y renovador que implique una transformación radical sobre cómo se ve y se acepta la participación activa de los afroecuatorianos —o alguna otra minoría étnica— en la estructura ministerial del Estado.

Lo expuesto hasta ahora permite prever la pertinencia de la presente investigación dentro de los procesos de formación de cuarto nivel. A lo largo de estas páginas se abordará académicamente el impacto que tienen las políticas públicas de Acción Afirmativa en relación a la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador; un tema institucional que tiene un profundo alcance social, ya que resalta,

además de la visión oficial, la perspectiva de las personas afroecuatorianas. Este trabajo es, en parte, un intento por aportar elementos que permitan un debate más abierto en torno a la necesidad de una reforma institucional coherente a nivel de la Cancillería ecuatoriana, la cual integre tanto la agenda propia del ministerio como los intereses colectivos de los afroecuatorianos como minoría étnica; claro está, sobre la base del reconocimiento de los avances constitucionales y los tratados internacionales firmados por el Ecuador desde el 2008.

Es importante señalar que la motivación central de este estudio se sitúa en el desempeño que la autora tiene en el campo laboral de la Cancillería en su doble condición de mujer profesional y afroecuatoriana. Quien suscribe estas líneas, ha venido investigando acerca de la discriminación y las posibilidades que se abren dentro del nuevo proyecto constitucional. Por tanto, se reconoce el valor del ciclo promulgado a partir de la aplicación de Acciones Afirmativas en favor de minorías tradicionalmente excluidas por el alto gobierno, con el fin de atender lo referente a la exclusión no casual de los afroecuatorianos en la carrera diplomática; espacio donde las organizaciones afroecuatorianas pueden realizar aportes significativos en beneficio del país.

En tal sentido, a nivel metodológico, se parte de un estudio cualitativo, con un diseño de investigación narrativa, entendido como aquel por medio del cual “el investigador recolecta datos sobre las historias de vida y experiencias de ciertas personas para describirlas y analizarlas” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 504); donde destaca la relación entre los individuos y entre estos y su entorno inmediato. Igualmente, se incluye como instrumento de recolección de información las entrevistas semi-estructuradas, buscando que el alcance del estudio sea de carácter descriptivo, con el objetivo de obtener información sobre la problemática enunciada ante la ausencia de investigaciones específicas.

De igual manera, la investigación califica como de tipo documental/de campo. Documental por cuanto se fundamentó en una revisión de fuentes documentales, bibliográficas y hemerográficas, que desde un punto de vista teórico-metodológico, orientó sobre el estado de la cuestión y proporcionó el método, la metodología y las técnicas para el aprovechamiento de los datos recolectados. Además, constituyó una investigación de campo, toda vez que se consideró una participación directa de la investigadora en el contexto institucional analizado.

En este trabajo se planteó como objetivo general analizar las políticas públicas de Acción Afirmativa en el caso particular de la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador durante el período 2012 – 2018. Los objetivos específicos planteados fueron cuatro:

1. Describir la actuación del Movimiento Social Afroecuatoriano para ganar mayor influencia en la definición de la política exterior del Ecuador.
2. Estudiar el comportamiento de los agentes gubernamentales, al interior de la Cancillería, frente a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatorianos.
3. Conocer el proceso de integración de los afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador; e,
4. Identificar el marco legal que dicta los lineamientos para las organizaciones afrodescendientes, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior en el período de estudio.

Asimismo, con el fin de dar respuesta a los objetivos planteados se formularon cuatro interrogantes orientadoras:

1. ¿Cuál ha sido la labor del Movimiento Social Afroecuatoriano para obtener una mayor influencia, en la definición de la política exterior del Ecuador?
2. ¿Cómo ha sido el comportamiento de los agentes gubernamentales de la Cancillería, con respecto a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatorianos?
3. ¿Qué factores explican la limitada influencia de los afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, en el periodo 2012-2018?
4. ¿Hasta qué punto son viables las políticas de Acción Afirmativa para el logro de las reivindicaciones de los afroecuatorianos?

En relación a la hipótesis de investigación, se plantea cómo las políticas públicas de acción afirmativa, han influido positivamente en la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador durante el período 2012-2018, por lo que se amerita de un examen más exhaustivo a la hora de observar la dinámica entre las políticas de Estado y las minorías étnicas, donde el concepto discriminación parece

tener una connotada vigencia, siendo motivo de profundos y urgentes debates a escala global.

Por último, el estudio se dividió en tres capítulos. En el primero: La Política Exterior y los afroecuatorianos, se desarrolló una discusión general sobre la política exterior del Ecuador y su alcance en el nuevo siglo, del mismo modo, se plantean algunas consideraciones acerca de la representación del pueblo afroecuatoriano en la política exterior del Ecuador y se explica las Acciones Afirmativas en el Ecuador asociadas al tema de estudio.

En el segundo capítulo, La agenda afroecuatoriana en el gobierno de la Revolución Ciudadana, se procedió a describir tanto el marco normativo que rige la materia –donde figura lo establecido en la Constitución Nacional, El Plan Nacional del Buen Vivir, las leyes, las políticas públicas en materia de inclusión de la población afroecuatoriana y el marco institucional– como el papel del Poder Ejecutivo y del Servicio de Cancillería en el contexto de la participación de los afroecuatorianos en el servicio exterior del Ecuador.

Finalmente, en el tercer capítulo, Política Exterior, Servicio Diplomático y Control político, social e institucional, se explica la caracterización sociocultural de la Cancillería, se analiza el marco normativo, se abordan los balances y contrapesos (liderazgo político vs. funcionarios de carrera), se toma en cuenta el papel de las asociaciones de funcionarios, agendas y conflictos, así como el control político de la Cancillería en el caso de las organizaciones afroecuatorianas, y el rol que juegan los terceros secretarios en la transformación del servicio exterior.

De esta manera, el presente trabajo deja ver el interés por abordar una temática que tiene al menos dos aspectos claves: 1. La importancia de las instituciones en un Estado de derecho moderno y democrático, y 2. El papel que juega la aplicación y el respeto de los derechos ciudadanos a la hora de fortalecer el marco institucional de un país que tiene de por sí una diversidad cultural y étnica incuestionable en un marco global. En consecuencia, la discriminación racial y cultural y su repercusión directa en el campo laboral profesional, debe ser analizada con cuidado, ya que su práctica erosiona los ideales de una nación libre, y pone en un estado de contradicción a cualquier país que busque con honestidad revalorar sus principios y valores civiles.

Este estudio subraya de entrada la urgencia por examinar la profundidad de este escenario en el Ecuador, con el fin de construir una sociedad equilibrada para todos, donde la brecha entre los discursos políticos oficiales y los preceptos legislativos de las minorías se reduzca cada vez más. En suma, donde lo que ha sido pensado, sopesado, escrito y elogiado constitucionalmente, se vea patente en la vida cotidiana de las comunidades ecuatorianas que se desenvuelven dentro del marco republicano actual, entre ellas la comunidad afroecuatoriana de la cual formamos parte.

CAPÍTULO I:

LA POLÍTICA EXTERIOR Y LOS AFROECUATORIANOS

El contexto geopolítico actual tiene como característica central la diferencia en su sentido más amplio, asume las concepciones multiétnicas y pluriculturales multilaterales, así como la realidad interna de cada país. Al observar la cartografía mundial, se puede apreciar un cierto grado de homogeneidad debido a que solo se representan unidades geográficas políticamente determinadas. Sin embargo, las diferencias y particularidades de las comunidades humanas presentes en un continente, región, país, provincia, ciudad, municipio, parroquia o localidad, pueden llegar a ser complejas y difíciles de comprender si no se analizan cuidadosamente desde la concepción de “lo vivo”, que es sinónimo de lo diverso y lo cambiante, y no desde lo inerte. Por tal motivo, la política exterior debe ser ante todo respetuosa de lo diverso, dialógica y sobre todo pacífica. Como señaló Bakunin: “La uniformidad es la muerte; la diversidad es la vida” (1871: 65).

Ecuador es un país donde predomina lo diverso, por tal motivo debe exponer sus inquietudes desde su propia realidad nacional; la cultura ecuatoriana es la suma de todas las expresiones culturales surgidas de ese hibridismo cultural que es América a partir de sus tres troncos culturales: el indígena, el europeo y el negro africano. En consecuencia, hablar de lo afroecuatoriano significa exponer inquietudes desde la diversidad de un país que en su interior es tan distinto como lo puede ser frente a sus pares continentales y mundiales. Es por ello que en este primer capítulo se exponen algunos antecedentes sobre la aplicación de políticas de Acciones Afirmativas en el contexto ecuatoriano, dedicando especial atención a los casos que vinculan a estas estrategias con las reivindicaciones sociales de los afroecuatorianos. Además, se expone una panorámica general sobre las discusiones generales que se ha presentado sobre la política exterior del Ecuador en el tiempo actual, con el fin de fortalecer el contexto en el cual se sitúa el tema de estudio.

De igual manera, se presentan algunas consideraciones acerca de la representación del pueblo afroecuatoriano en la política exterior del Ecuador, esbozando sus aspectos particulares. Por último, se analizan las Acciones Afirmativas en el Ecuador como un punto central del estudio planteado, dejando claro su papel en la

dinámica internacional actual y su influencia en el diseño de la política exterior ecuatoriana.

1.1. Políticas de Acción Afirmativa en el Ecuador: algunos antecedentes de investigación

Las políticas de Acción Afirmativa y su implementación en distintos contextos espacio-temporales, han constituido un objeto de estudio que ha atraído a profesionales de distintas áreas de las ciencias sociales. Las investigaciones realizadas por antropólogos, sociólogos, políticos y juristas, han abierto un campo de estudio que continúa siendo atractivo hasta la actualidad, en especial, en aquellas regiones donde la desigualdad social y el racismo, entre otras formas de discriminación, han sido un problema difícil de superar. En este sentido, teniendo presente que la realidad latinoamericana se ha caracterizado históricamente por una marcada estratificación social que limita el acceso de determinados sectores a la participación política, educación de calidad, salud, justicia y empleo, es imperante conocer algunos de los esfuerzos académicos dedicados a analizar las políticas de Acción Afirmativa orientadas a contrarrestar los difíciles escenarios que marcan la vida cotidiana de las minorías étnicas, con énfasis en el caso de los afroecuatorianos en el Ecuador.

En el año 2012, Minda realizó un importante estudio titulado “La Nueva Diplomacia Ecuatoriana: La Inclusión de Minorías Étnicas al Servicio Exterior”. El objetivo principal de esta investigación fue analizar los cambios llevados a cabo durante el gobierno del presidente Rafael Correa, específicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores encabezado por el Ministro Ricardo Patiño, quien vinculó al cuerpo diplomático de carrera al servicio exterior ecuatoriano a miembros de pueblos, nacionalidades indígenas afroecuatorianas y montubios, en calidad de terceros secretarios a través de la puesta en práctica de las llamadas acciones afirmativas y/o discriminación positiva.

Según Minda, gracias a la aplicación de las acciones afirmativas, fue nombrada la primera y única canciller indígena, Dra. Nina Paccari, así como también fueron incorporados trabajadores afroecuatorianos y montubios, lo cual permitió hablar de una cancillería con un recurso humano multiétnico que representaba la realidad del Ecuador

como un Estado pluricultural y con un nuevo enfoque diplomático. Sin embargo, la puesta en práctica de las acciones afirmativas, sin precedentes en la historia ecuatoriana, trajo consigo críticas al proceso y a la metodología que se usó para la vinculación de indígenas, afroecuatorianos y montubios al Ministerio de Relaciones Exteriores como parte del cuerpo diplomático de carrera; las reflexiones incluidas en este aporte conforman un antecedente directo para el trabajo que se está presentando.

De manera similar, en 2016, Jara y Massón publicaron en la *Revista Cubana de Educación Superior* el artículo “Política de acción afirmativa, su repercusión en la Universidad Politécnica Salesiana. Caso: indígenas de Quilloac”. Se ha considerado dicho estudio como antecedente de investigación puesto que propone el fortalecimiento de políticas de acción afirmativa en función garantizar la inclusión educativa de los indígenas de la Comunidad del Quilloac, minoría étnica del Ecuador. De esta manera, el estudio se centra en la Universidad Politécnica Salesiana, en donde se propone no sólo asegurar la participación de estudiantes de esta etnia en diversas carreras de la sede de Cuenca, sino también desarrollar una relación de convivencia intercultural que involucre a todos los estudiantes de la Universidad.

Según Jara y Massón, entre las estrategias de Acción Afirmativa que fueron desarrolladas, destacan foros, conversatorios y talleres sobre identidad cultural expresada en la lengua kichwa, sobre la cosmovisión andina, los saberes ancestrales, la alimentación, el arte y la música. Estas actividades estuvieron orientadas directamente tanto al mejoramiento de la autoestima de los indígenas, como a la formación de los estudiantes mestizos en cuanto al rico acervo cultural Quilloac; en consecuencia, la Universidad Politécnica Salesiana se ha mostrado interesada en los lineamientos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador de 2008, en el Plan Nacional del Buen Vivir y en la Ley Orgánica de Educación Superior, favoreciendo a un grupos históricamente excluidos.

A finales del año 2016, Pava publicó la tesis “Minorías étnicas en el Servicio Exterior ecuatoriano: un análisis crítico del proceso de incorporación de terceros secretarios 2012-2015”. Este trabajo constituye uno de los antecedentes principales de la presente investigación, ya que analiza el vínculo entre las Relaciones Internacionales y la discriminación por características étnicas y de género. De esta manera, entre las conclusiones de Pava, destaca la aplicación de criterios discriminatorios en la

incorporación de trabajadores al Ministerio de Relaciones Exteriores como una práctica tradicional y arraigada desde los inicios del mismo.

Asimismo, el autor hace énfasis en que la Academia Diplomática no ha fomentado directamente la discriminación, pero sí se señala que estuvo en sus manos proponer cambios para fomentar la inclusión de minorías étnicas en la carrera diplomática, decisión que nunca fue tomada gestando así un cerco racial. Previo al gobierno de Rafael Correa, las disposiciones legales que regulaban el ingreso a la carrera diplomática no contenían apartados para impedir la participación indígena, afroecuatoriana o montubia, sin embargo, en la práctica no existieron personas auto identificadas como parte de esas minorías étnicas dentro del cuerpo diplomático de carrera del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien esta tesis no da ejemplos de discriminación directa por temas de minorías étnicas entre 2012 y 2015 en el Servicio Exterior ecuatoriano, sí se afirma que la práctica de una discriminación indirecta, expresando que “los diplomáticos pueden ser muy cautos al respecto” (Pava, 2016: 101).

Para el año 2017, Costales presentó la tesis titulada “La discriminación positiva y la acción afirmativa como mecanismos de igualdad de oportunidades en el acceso al ámbito laboral del sector público ecuatoriano: una mirada a partir de 2008”. Según Costales, las políticas de acción afirmativa constituyen medidas necesarias para minimizar la discriminación social dentro de los gobiernos que proponen en el discurso una democracia “más sólida”; este tipo de políticas fueron implementadas en el ámbito laboral público del Estado ecuatoriano por disposición del entonces presidente Rafael Correa.

Entre los resultados de esta investigación, resalta una fuerte crítica a la aplicación errónea de la medida constitucional que exige el desarrollo de políticas de acción afirmativa en los entornos laborales públicos y privados. La razón de la mala praxis tiene que ver con dar prioridad a los rasgos físicos, étnicos y culturales por sobre la formación profesional y las capacidades reales para desempeñar ciertos cargos públicos. En este sentido, al intentar incorporar a grupos minoritarios o discriminados se ha perdido el valor de la igualdad de oportunidades a nivel laboral, por lo cual, se ha fomentado aún más la diferenciación racial entre blancos y mestizos con respecto a los demás grupos étnicos; es decir, más allá de la intención filantrópica de la igualdad

laboral, esta debe pasar previamente por campañas de formación académica multiétnicas y un proceso profundo de concientización de la sociedad.

Otro antecedente que impacta de manera directa el estudio propuesto ha sido el estudio realizado en 2016 por Pareja: “Inclusión Laboral de los Afroecuatorianos en el Sector Público en la ciudad de Guayaquil, Periodo 2008-2016”. En esta investigación fue analizada la evolución del pueblo afroecuatoriano en el ámbito laboral durante el período 2008-2016, teniendo como objetivo aclarar si realmente se llevó a cabo un incremento de personas afroecuatorianas en cargos públicos en Guayaquil. Según Pareja, a partir de los distintos instrumentos de recolección de datos se logró concluir que no hubo mayor incidencia de afroecuatorianos en el sector público en el periodo analizado, por el contrario, fue en el sector privado donde se generó la mayor parte de fuentes de trabajo para los afroecuatorianos.

Igualmente, luego de analizar el Acuerdo presidencial N° 60, aplicado como política pública en el año 2009, fue posible determinar que a pesar de la buena intención del gobierno de incorporar afroecuatorianos al sector público, esta disposición no fue suficiente para erradicar la discriminación y a su vez generar inclusión. En consecuencia, fueron esbozadas las siguientes recomendaciones:

1. La creación de una bolsa de empleo especializada para la inclusión laboral de grupos de atención prioritarios y grupos de interés por parte del Ministerio del Trabajo.
2. Durante el período de 4 años a partir de la promulgación de la norma los trabajadores registrados en el Ministerio del Trabajo como parte de un pueblo o nacionalidad recibirán becas en la realización de cursos en el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) que guarden relación con las necesidades laborales para el fortalecimiento de la matriz productiva. Así mismo los servidores públicos de pueblos y nacionalidades recibirán becas en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) acorde a las necesidades y perfil técnico del cargo público que desempeñen.
3. Fortalecer una política de cuotas para inclusión en el sistema de educación superior a favor de ciudadanos que pertenecen a pueblos y nacionalidades de conformidad con determinado en el artículo 78 de la Ley Orgánica de educación superior (Pareja, 2016: 66).

En consecuencia, una vez considerados algunos de los antecedentes más recientes de la investigación, es posible afirmar que se trata de una línea de investigación que ha cobrado un mayor grado de sistematización y rigurosidad desde el año 2008 con las propuestas inclusivas presentes en la nueva Constitución del Ecuador. En tal sentido, se

espera que el aporte de esta investigación permita una mayor comprensión sobre un tema que, más allá de su pertinencia actual, tiene una estrecha vinculación con los problemas sociales que tanto han flagelado los DDHH de las minorías nacionales.

1.2. Discusiones generales sobre la política exterior del Ecuador

Los procesos de mundialización y universalización de la política internacional, en un contexto de creciente interdependencia y globalización deben ser analizados desde diversas aristas. De modo que, la nueva sociedad mundial se caracteriza por presentar una alta tendencia hacia la integración social, económica y cultural. Pese a presentarse como una sociedad altamente interdependiente, persisten grandes desafíos que corresponden a la conformación de políticas de regulación en el contexto mundial. De igual forma, las dinámicas de integración y universalización no han logrado ofrecer una alternativa definitiva frente a las realidades y problemáticas, debido a que persiste la conformación de “una sociedad crecientemente desequilibrada y desigual” (Del Arenal, 2002: 19)

El reconocimiento internacional de un país, obliga a establecer los mecanismos políticos que permitan un diálogo abierto con el mundo. Por tal motivo, se hace evidente la necesidad de contar con carteras ministeriales que construyan y sostengan intercambios dialógicos con el resto de los países del orbe en su diversidad. De ahí la importancia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, toda vez que juega una función social como institución que sitúa al Ecuador en el mapa global actual. En este Ministerio convergen múltiples factores, tanto de orden político-económico como socio-culturales, orientados a comprender y afrontar los retos de las complejas dinámicas de la geopolítica de hoy. Por esta razón, se considera que su funcionamiento es de vital importancia para el fortalecimiento del sistema democrático ecuatoriano y, por ende, sus integrantes deben representar la propia diversidad del país a la hora de impulsar desafíos, objetivos, procesos e iniciativas de alcance planetario. Como señala Vargas-Machuca:

La sobrecarga de problemas y retos inéditos que abruman a la política no sólo están evidenciando la escasa calidad del funcionamiento de las democracias consolidadas y la involución de muchos procesos de democratización sino que además están desafiando la invalidez del «modelo triunfante», lo cual fuerza al teórico no tanto a defender la buena causa de la democracia y su misión universal

como encontrar buenas razones que den cuenta de las patologías de aquella y a calibrar las modificaciones que con arreglo a su inspiración originaria hay que impulsar en el modelo y en las instituciones a fin de ajustar objetivos, procesos y motivaciones (2016: 61).

El funcionamiento complejo y multifacético del entramado político y sus pugnas por la incorporación de las agendas sectoriales, tiende a caracterizarse por estar bajo el predominio continuo de influencias externas, con intereses de índole socio-económico e individual, toda vez que el hecho político acontece siempre bajo el comportamiento de sus propios representantes. Esta situación hace que la democracia esté a merced de múltiples intereses y orientaciones foráneas, lo cual puede constituir una desventaja para muchos, ya que va a depender de los actores involucrados en los procesos estatales. Por ello, para reforzar la democracia ecuatoriana en el mundo, es necesario comprender que todos los ciudadanos tienen diversas capacidades (intelectuales, laborales, sociales, entre otras) para fortalecer las iniciativas de cambio sociales. Si bien es cierto que “se han multiplicado los problemas de gobernabilidad, que la política se ha hecho más subalterna y la democracia un punto menos que irrelevante y refractaria a cualquier impulso reformista” (Vargas-Machuca, 2016: 65); se cree que también la política exterior puede reforzarse a partir de una toma de conciencia respecto a su ingente y notoria responsabilidad interna.

Por esta razón, resulta de vital importancia identificar los modelos de reformas que han cobrado mayor importancia al interior de la Cancillería, así como analizar las implicaciones de la política exterior en el ámbito nacional y los intereses de la clase política que detenta el poder en el contexto global, de forma tal que si en la actualidad el sistema democrático está diseñado desde fuera para responder a dinámicas globales de detentación del poder, se pueda cambiar el eje de los intereses dominantes y pensar desde dentro en acciones de integración acordes con la dinámica nacional. En palabras de Vargas-Machuca:

La cultura económica y moral dominante y globalizada alimenta una sociedad individualista, atómica, que produce una creciente desresponsabilidad social y que en nombre del principio de autonomía individual está destruyendo las bases tanto para el florecimiento de esa misma autonomía como para el funcionamiento adecuado de aquel modelo de democracia, que protege y desarrolla dicho principio. Al tiempo, se generaliza una clase política cínica que ha perdido todo estilo de austeridad, que es tolerada por una sociedad desresponsabilizada, con pocos valores y pocos lazos con fuerza operativa, y que sólo de cuando en cuando encuentra salida a ese vacío alimentado respecto a la política la lógica del chivo expiatorio (2016: 75).

Se presenta un escenario que beneficia a unos y lesiona a otros, cuando el objetivo nacional sería que todo el país pudiera fortalecerse institucionalmente de forma ascendente y constante. Claro está, este no es un problema solo del Ecuador, pero como nación en vía de desarrollo, los entes gubernamentales deben estar conscientes que toda decisión política tiene un impacto determinante para la población, ya sea que se hable de política exterior o de medidas internas, ambas van de la mano porque el objetivo último es el mismo: la consolidación del Ecuador como un Estado – Nación moderno y democrático.

Siguiendo lo planteado por Merke y Reynoso (2016: 110), en la política exterior pueden distinguirse cuatro grandes áreas de interés:

- a) El estilo de política exterior (ideológico/pragmático).
- b) La orientación geopolítica de los gobiernos (por ejemplo si éstos están más orientados a establecer vínculos con los países del sur o si priorizan vínculos con los países del norte).
- c) La orientación económica (es decir si la política económica tiende a la apertura comercial o bien si la política es de tipo proteccionista)
- d) El vínculo con los Estados Unidos de América (lo cual varía de una posición que plantea una mayor autonomía o, si se trata de una política de alineamiento con el vecino del norte)

Esta distinción, deja entrever la urgencia de contar con un Ministerio fuerte que no sólo responda al “juego” de la política internacional en términos formales, sino que se actúe en consonancia con la dinámica de la globalización y reconociendo que hay un orden mundial impuesto por los países más vigorosos en términos económicos. En tal sentido, se asume que para poder enfrentar el mundo internacional en su laberíntica realidad, es necesario el fortalecimiento interno del país, y eso pasa por disminuir las claras diferencias entre los propios ecuatorianos y evitar la exclusión y la discriminación, ya que la presencia de estos factores socaba las bases de una nación fuerte. Así pues, a la hora de contar con una política exterior enérgica, las bases internas deben estar fortalecidas; no puede haber un divorcio entre los intereses nacionales y la política exterior genuina de un país, ya que la política interna afecta la política exterior. Las evidencias dejan entrever que el pragmatismo en la política exterior latinoamericana no siempre es el camino correcto:

La evidencia en América Latina sugiere que los gobiernos que buscan incrementar su reputación típicamente internacional adoptarán políticas exteriores más pragmáticas, como fue el caso de Carlos Menem en la Argentina o de Collor de Mello en Brasil. Por el contrario, aquellos más interesados en alterar el status quo o en activar confrontaciones, descansarán en políticas más ideológicas, como fue el caso de Hugo Chávez en Venezuela o de Evo Morales en Bolivia (Merke y Reynoso, 2016:111).

En lo referente a las relaciones de subordinación entre la política exterior, los regímenes políticos y los múltiples intereses de los distintos grupos sociales, es preciso plantear un modelo explicativo que dé cuenta de las potencialidades de cambio en la política exterior de acuerdo a las transformaciones del régimen político y a la influencia de los diferentes actores. Para dar respuesta a ello Lasagna, propuso un modelo “Para explicar la relación entre cambio de régimen y política exterior, un modelo explicativo que parte de la hipótesis de que un cambio en las propiedades del régimen político puede conducir a una alteración de la política exterior” (1996: 46).

La política exterior está condicionada directamente por los principios ideológicos y/o pragmáticos del gobierno de turno, la capacidad de generar transformaciones de diverso orden están presentes. No se trata de un modelo monolítico en el tiempo, o determinado por circunstancias inamovibles, por el contrario, toda dinámica de integración de los intereses de los grupos no-hegemónicos o vulnerables, por ejemplo, resultaría en una transformación positiva de acuerdo a los intereses de estos grupos. Razón por la cual, “la política exterior está condicionada por el régimen político, puesto que es fruto de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con unas reglas, estructuras y valores que emanan de él” (*Ídem*: 50).

Los gobiernos plantean unos lineamientos generales, basados en aquellos objetivos, valores y principios que desean alcanzar en un período de tiempo estipulado, pero las acciones que ejecutan durante ese período, a través de las políticas públicas, deben estar en concordancia con los objetivos propuestos. Por ende, el manejo de la política exterior, también se rige por los deseos y planteamientos del gobierno. Lasagna, asevera que en efecto, la política exterior de un país está determinada “directamente por los principios basamentales del régimen y, si acaso, por el grado de ideologización de éste. Este atributo del régimen dependerá de la ideología que abrace el grupo o partido y de la coalición de intereses que los sustente” (1996: 52). En consecuencia, no existen objetivos, valores y principios estables o universales, sino que ellos van a depender de la tendencia política de los mandatarios que detentan el poder político; de ahí la

importancia de que quien ostente el poder observe el valor de la integración de los diversos grupos sociales que hacen vida en un país y cómo estos se relacionan con el mundo.

El tratamiento que se le da a la política exterior de un Estado y las variaciones que en ella acontecen, están en estrecha vinculación con los cambios de gobierno. El cambio de régimen se convierte así en “una variable relevante para comprender la acción exterior de un Estado y las modificaciones que ésta pudiera tener como consecuencia de cambios en aquél” (*Ídem*: 52). Por consiguiente, para poder comprender la situación, se hace preciso estudiar el “Modelo Explicativo” propuesto por Lasagna (Figura 1), ya que la finalidad del modelo en cuestión se centra en estudiar los cambios del régimen político y las alteraciones provocadas en la política exterior. El autor plantea que el Modelo Explicativo se desarrolla fundamentalmente en dos partes.

- La primera:

(...) distingue aquellas propiedades estructurales y no estructurales del régimen que podrían ser objeto de un cambio potencial con el establecimiento de un nuevo régimen y, consecuentemente, estimular una alteración de la política exterior. En una segunda parte, se conceptualiza sobre las propiedades de la política exterior que pueden estar sujetas a cambios (Lasagna, 1996: 53).

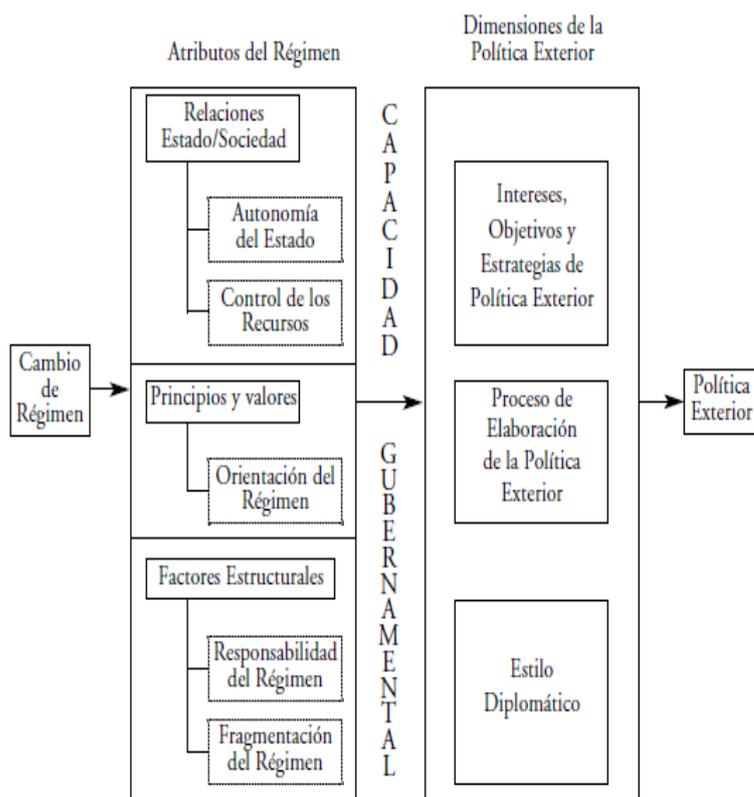
En este punto, el autor realiza un análisis respecto a los atributos del régimen, donde se inicia con las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad. Aquí se estudian dos variables en particular, la primera se refiere a la *autonomía del Estado*, y, la segunda trata el tema del *control sobre los recursos*. Posteriormente, el modelo señala que cuando se presenta un cambio de régimen, éste seguirá sus propios principios y valores, lo que muestra la orientación o tendencia política del mismo. En cuanto a los factores estructurales, se señalan dentro de ellos, la responsabilidad y la fragmentación del mismo.

- La segunda: El modelo está enfocado en las dimensiones de la política exterior, a partir de los intereses, objetivos y estrategias que dirigen la política exterior, para luego, realizar el proceso de elaboración de la misma.

De esta forma, las relaciones del Estado con la sociedad, dependerán del sistema político implementado en un determinado momento. Es decir, en los sistemas democráticos, el gobierno mantiene buenas relaciones con las élites y el sector empresarial. No obstante, la opinión pública tiene mayor independencia y libertad de

exponer sus puntos de vistas, a favor y en contra del régimen democrático. Lagsana alega que las democracias “tienen una menor autonomía de la opinión pública y una mayor autonomía de las élites sociales” (*Ídem*: 54).

Figura N° 1: Modelo teórico



Fuente: Lagsana, 1996: 53

Sin embargo, en los sistemas autoritarios sucede lo contrario, ya que ellos por lo general tienen una fuerte autonomía de la influencia popular y una autonomía débil de las élites. En estos sistemas, la opinión pública no puede expresar libremente sus opiniones, al contrario, existe la censura y autocensura. El gobierno no puede manipular a las élites, pero sí lo hace con la clase popular, ya que este sistema, tiende a utilizar un discurso político paternalista para el manejo de masas. De tal forma, como resultado del cambio de régimen político, las relaciones Estado-sociedad se ven evidentemente afectadas lo que puede implicar una mayor o menor capacidad del gobierno para emprender políticas innovadoras, lo cual afecta su forma de manejar no solo la política interna del país, sino su política exterior.

Además, la relación Estado-sociedad, en referencia a la autonomía del Estado, se presenta con otro elemento: el control de los recursos. Para la presente investigación, interesa definir el control que tiene el Estado sobre los recursos de política exterior. El mencionado control es visto desde la perspectiva del tipo de régimen. Es decir, en regímenes autoritarios este tipo de control lo ejerce esencialmente sobre los medios de comunicación social, las actividades económicas y algunas prácticas sociales. Por su parte, cuando se habla de los regímenes democráticos, la misma situación puede suponer una limitación en el control por parte del Estado de los recursos de política exterior y una disminución de la capacidad de actuar como gobierno, aunque ello puede proporcionar legitimidad al sistema democrático.

Por ende, la ideología, los valores y principios que propugnen el gobierno durante su mandato, van a influir directamente en el manejo de la política exterior. Como lo menciona Lasagna:

(...) un grupo o coalición dirigente deja su impronta tanto en las metas y objetivos del Estado en asuntos externos, como en la naturaleza de la reacción del Estado ante estímulos internacionales. Esto último se refleja en el estilo diplomático que adopta un régimen. Al mismo tiempo, la orientación del régimen tiene un impacto directo en la elección de metas y objetivos de política exterior (1996: 55).

En este punto, resulta relevante mencionar dos casos particulares en los cuales los valores y principios fueron los promotores para un cambio de visión en el manejo de la política exterior: Cuba y Venezuela. Ambos países, cuya tendencia de izquierda es por demás evidente, inicialmente causaron revuelo a nivel mundial respecto a la posición asumida en la comunidad internacional. En sus discursos se ha manejado la disposición de salir de la “hegemonía de los Estados Unidos” y contribuir en la creación de un mundo pluripolar. Durante la década 2000-2010, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Argentina, Chile, Perú, Brasil y Uruguay, se sumaron, con sus diferencias, a ese discurso, con el objetivo de forjar la integración latinoamericana y fortalecer la región de cara a la relación Norte-Sur.

En este orden de ideas, el mencionado esquema (Figura 1), señala los “factores estructurales” considerados como aquellos elementos que integran el sistema general de los regímenes de gobierno, por cuanto una variación en algunos de ellos, puede representar un cambio en el desempeño de la política exterior. Como escribe el autor:

Si hay cambios en la estructura interna del régimen, esto es, en las reglas del juego y el conjunto de roles políticos, éstos pueden afectar notablemente la política exterior. Al mismo tiempo esto implica que habrá unos nuevos constreñimientos

políticos sobre la actuación del régimen en la formación e implementación de la política exterior (*Ídem*: 56)

En este contexto, cuando se presenta un cambio de gobierno, se muestran a su vez cambios en la estructura del Estado, lo que implica una fragmentación del régimen en sí, a tal efecto:

Los líderes de un régimen pueden enfrentar dos tipos de fraccionamientos, a saber: la existencia dentro del régimen de facciones, por lo que el régimen debería buscar crear una coalición de apoyo, o la existencia de una oposición externa que intenta bloquear las políticas del régimen. Esto nos lleva a creer que hay fuertes razones teóricas para esperar que la política doméstica distorsione la implementación de la orientación política del nuevo régimen (*Ídem*: 57).

Significa entonces que los elementos de la Figura 1, describen las situaciones que se pueden dar en la política exterior, al existir un cambio de régimen, y la capacidad gubernamental que debe tener el gobierno para solventar dichas situaciones. A pesar de que la posición en el sistema internacional y el manejo a la política exterior variará en cuanto a los intereses, objetivos, estrategias, el proceso de elaboración y el estilo diplomático que va a asumir el Estado en cuestión.

Al comprender el modelo teórico expuesto para analizar, de manera general, los cambios de regímenes políticos y su posterior influencia en la política exterior, es preciso señalar también la influencia que tiene el contexto de la política exterior en América Latina. Para ello se parte de cuatro contextos que según Merke y Reynoso pueden clasificarse en:

- a. El estilo de política exterior
- b. La orientación geopolítica
- c. La orientación comercial
- d. La orientación hacia Estados Unidos (2016:110)

En referencia al literal “a”: queda planteada la orientación ideológica o pragmática en política exterior. Se parte de dos aspectos:

1. El discurso político que puede emplear el gobierno para plasmar su ideología.
2. Las acciones pragmáticas que debe realizar ese gobierno en cuanto a política exterior.

En este aspecto, al hablar de política exterior pragmática, es importante tomar en cuenta que en “la utilidad práctica que brindan determinadas ideas y acciones; la acción

vale más que la doctrina y la experiencia vale más que los principios. Una política exterior ideológica, por el contrario, enfatiza la necesidad de ajustar la conducta a principios e ideas preconcebidas” (Gardini, citado por: Merke y Reynoso, 2016: 110).

Un ejemplo de ello fue el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, donde, por un lado, el discurso político (ideología) era la lucha contra el imperialismo de los Estados Unidos, pero, por otro, los Estados Unidos de América se presentó como el socio comercial principal de Venezuela (pragmatismo) durante los primeros años del mandato de Chávez. Se observa así, las contradicciones entre la ideología y la práctica de la política exterior; desavenencia que en la actualidad aún se presentan, no sólo en relación a los países de América Latina con Estados Unidos, sino con algunos países europeos y asiáticos, quienes mantienen fuertes críticas contra la hegemonía norteamericana, pero, al mismo tiempo, suscriben y mantienen convenios y tratados comerciales con ese país (Hurtado, 2015).

El segundo contexto da cuenta de la “orientación geopolítica” (literal b), aquella orientación “del país a establecer o priorizar vínculos con los países del hemisferio norte o con los países del hemisferio sur” (Merke y Reynoso, 2016: 115). Históricamente se ha documentado la tendencia de los países suramericanos en promover relaciones con los países del norte, ya que ellos representan las potencias mundiales (Estados Unidos, Rusia, Alemania, Canadá, Inglaterra, entre otros). Aunque a partir de los años noventa Latinoamérica presentó la disposición de cambiar esas relaciones, con la finalidad de fortalecer las relaciones Sur-Sur¹². Tal es el caso del Ecuador, quién participó en varios tratados internacionales para fortalecer la cooperación de las regiones del sur, entre los que se destacan:

“Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América ALBA-TCP” (2004),¹³ en su afán de lograr la verdadera identidad como pueblos indígenas, originarios, campesinos y étnicos. Se crea éste tratado con el propósito de romper con lo que se ha denunciado como las cadenas imperialistas, neoliberales y neocoloniales. Cabe señalar que la idea radicaba en replantear una alternativa al ALCA (Área de Libre Comercio de la América), tratado que además de muchas particularidades, amenazaba a los territorios

¹² Saggiaro García, Ana y otros (2016). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.

¹³ En el año 2009, la República de Ecuador accede a formar parte de esta iniciativa.

a la subordinación y a la desaparición de los derechos ancestrales, lo que representó un ícono de exclusión para la mayoría de los pueblos del continente. En relación a lo expuesto, se reseñó que:

El ALBA ha tenido el gran mérito, de posicionar, en medio de la larga noche neoliberal, el sueño posible de los pueblos y sus actores sociales, políticos, productivos y culturales de forjar y construir su propia historia para beneficio de las grandes mayorías nacionales, con la firme promesa de desterrar para siempre la dependencia, la marginalidad y la exclusión social. El propósito más sublime del ALBA es integrar, promover y construir relaciones justas y equitativas, en todos los ámbitos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2009: 12).

La iniciativa y puesta en marcha de dicho tratado quedó en manos de los presidentes de Cuba y Venezuela, quienes firman el acuerdo para dar inicio al ALBA, asimismo, el TPC propuesto por el presidente de Bolivia Evo Morales, quien encarna al primer presidente indígena elegido democráticamente (Ceppi, 2014).

El tema de la integración latinoamericana estuvo en boga durante finales del siglo pasado. La finalidad de la integración de la región, era promover el desarrollo en los países del sur, buscar la consolidación de alianzas estratégicas y la cooperación entre sus regiones, que comparten algunas semejanzas (por ejemplo corresponder a países en vías de desarrollo), por consiguiente se aspiró también a aprovechar el crecimiento de los países asiáticos.

Entre las características principales del enfoque de dicho tratado y la importancia de la igualdad social y la inclusión, se puede incluir el respaldo a la participación de las comunidades afrodescendientes:

Regidos por sus principios, el ALBA - TCP se plantea objetivos y acciones que priorizan las necesidades del pueblo para satisfacer las mismas a través de acciones como la alfabetización, la educación y la salud para todos y todas, el turismo social, el deporte, la vivienda.

El Amanecer de Los Pueblos mediante estas acciones, sostiene un principio fundamental de igualdad y justicia social. El ALBA parte de lo social, vale decir, de la necesidad de saldar la gran deuda social heredada de tantos años de sometimiento imperialista. A partir de distintos encuentros de las organizaciones sociales se fortalecen este proceso de construcción y articulación hemisférica de movimientos y organizaciones sociales en torno a los principios del ALBA y sus iniciativas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2009: 63).

De esta manera, los documentos que respaldan la participación, inclusión, derechos, e incluso deberes de los afrodescendientes, se muestran en la palestra de la nueva política continental.

Por otro lado, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se crea en el 2011 como mecanismo de concertación e integración, conformado por 33 países miembros, dentro de los que se encuentra la República del Ecuador. La finalidad de éste espacio fue la de responder “a la necesidad de realizar esfuerzos entre los Estados de América Latina y el Caribe con el fin de avanzar en la unidad y en la integración política, económica, social y cultural; aumentar el bienestar social, la calidad de vida, el crecimiento económico de la región, y promover el desarrollo independiente y sostenible, sobre la base de la democracia, la equidad y la más amplia justicia social” (Cancillería-Colombia, 2018: s/p).

Ecuador asume la presidencia de la CELAC *pro tempore* en el año 2015, y establece como prioridad el logro de metas sociales. Esta meta cobra importancia debido a que el 11,5% de la población de América Latina y el Caribe (68 millones de habitantes) vivía entonces en situación de extrema pobreza, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013). De tal manera que el país, en su firme intención de dar apertura a los afroecuatorianos, indígenas y montubios, y en su afán por acelerar las políticas de inclusión a través de sus políticas públicas, orientó su política exterior a la defensa e inclusión de las minorías en función de lograr una mayor equidad y la justicia social.

Cabe destacar la participación de los grupos sociales ecuatorianos en las reuniones de la CELAC, especialmente en la “IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2016, [donde] diversos movimientos sociales de Ecuador ratificaron su apoyo a la labor de este mecanismo de integración para promover el desarrollo sostenible y la inclusión social de los pueblos de la región” (Resumen Latinoamericano, 2016: s/p).

Siguiendo con las dimensiones del contexto de la política exterior de Latinoamérica, se presentan “la orientación comercial” y la “orientación hacia Estados Unidos” (literales c y d, respectivamente). Los dos contextos mantienen una estrecha vinculación, explicada desde el punto de vista de las oportunidades y beneficios económicos que representa los Estados Unidos para los países latinoamericanos. Se han suscrito convenios para establecer el libre comercio entre las regiones, claro está, con marcadas desventajas para los países del sur. Pese a ello, la

región norteamericana es la principal consumidora de la materia prima producida en América Latina. Lo que repercute en su crecimiento económico.

Al ocurrir el cambio de régimen político, el gobierno que asume el mando del país, debe valorar los riesgos y beneficios que implica una confrontación con los estados hegemónicos. Una situación de pugna entre un Estado hegemónico (Estados Unidos, Rusia, China, por ejemplo) con un Estado no hegemónico (Ecuador, Colombia, Perú, por ejemplo), puede significar consecuencias económicas negativas para el país más vulnerable. La política exterior del Ecuador, formalmente se lleva a cabo bajo los lineamientos contenidos en el “Plan Nacional de Política Exterior 2006 – 2020” (PLANEX 2020). El Plan tiene un período de duración de quince años. En primer lugar se realiza un diagnóstico sobre la realidad en el escenario internacional y se mencionan los elementos más importantes que pueden influir en la política exterior del Ecuador:

(...) el Estado sigue teniendo un papel central en el sistema internacional; la globalización ha provocado como reacción fuertes sentimientos nacionalistas en diversas regiones; la inequidad se ha agravado, tanto en el nivel internacional como al interior de los estados; los esquemas regionales y subregionales de integración afrontan crecientes dificultades y su avance se ha frenado, en mayor o menor medida, en las distintas latitudes: Unión Europea, CAN, MERCOSUR (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, 2006: 16).

Se señala que la tan anhelada cooperación internacional e integración latinoamericana, no han tenido el éxito esperado, por el contrario, algunos países han decidido mantener el *status quo* y no arriesgarse en establecer convenios que puedan alterar su equilibrio político y económico. No obstante, para el Ecuador, la integración latinoamericana representa una oportunidad para avanzar en el desarrollo de la región, de tal manera, es necesario “que en los próximos años se mantengan y refuercen las iniciativas para avanzar en acciones y programas que multipliquen los vínculos económicos, culturales, sociales, políticos, de protección ambiental y de desarrollo de infraestructura entre los distintos países de América Latina” (*Ídem*: 17).

Para lograr este cometido, se hace imprescindible la instauración de un sistema multilateral, con la finalidad de integrar a todos los países, sin olvidar las limitaciones que se pueden originar durante el proceso. El Plan contempla la promoción de ese multilateralismo, en busca de afianzar los lazos de cooperación entre las naciones. También se afirma que para lograr los objetivos de la política exterior, el Estado está en la obligación de proteger la “consolidación de las instituciones democráticas, el

desarrollo sustentable y la construcción de una sociedad más justa, ecológicamente equilibrada, con plena vigencia del Estado social de derecho” (*Ídem*: 20).

Los ejes de acción para desarrollar la política exterior del Ecuador (2006 – 2020), descritos en PLANEX 2020, son los siguientes: 1. Soberanía e integridad territorial del Estado; 2. Protección de emigrantes; 3. Promoción y protección de los derechos humanos; 4. Relaciones económicas internacionales; 5. Seguridad; 6 Cultura; y, 7. Cooperación internacional para el desarrollo. Por ende, cada uno de ellos tiene prioridad en las acciones emprendidas en materia de política exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, 2006).

1.3. Consideraciones acerca de la representación del pueblo afroecuatoriano en la política exterior del Ecuador

La comunidad afroecuatoriana, que en la actualidad representa el 7,2% de la población en el Ecuador (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2016: 16), posee características y valores propios de una cultura con derechos fundamentales, naturales y colectivos, que a lo largo de la historia de poblamiento del territorio ha demostrado su carácter contribuyente al desarrollo económico y cultural. A pesar de ello, las prácticas políticas de exclusión, elitismo y homogeneización presentes en gran parte de la historia republicana del país, como en otros países de América Latina, han llevado a las organizaciones sociales afrodescendientes a emprender una larga lucha, con el fin de ser reconocidos como sujetos de derecho dentro de las múltiples dimensiones sociales y para que, a su vez, el Estado ecuatoriano reconozca la exclusión histórica y la vulneración de derechos a esta población (Delgado, 2013).

El tema de inclusión, exclusión, discriminación, segregación, racismo, y hasta xenofobia, son considerados específicamente por los estados de Latinoamérica puntos de partida para la redacción de múltiples documentos y tratados en el ámbito nacional e internacional, que de una u otra forma rescatan los DDHH, civiles y sociales de todo individuo, sea nativo o migrante del país donde hace vida. Pero han sido palpables las

injusticias que, según académicos como De la Torre (2002: 18-19), desde el siglo XVI hasta la presente fecha viven los descendientes de africanos nacidos en Ecuador¹⁴.

Respecto a lo expresado, se cita la “Agenda de la Igualdad para el Decenio Afrodescendiente”, con el fin de dar a conocer la posición asumida tanto por el movimiento afroecuatoriano como por el movimiento indígena, quienes reclaman la protección de los derechos fundamentales de todos los pueblos. Ambos movimientos sociales “como fuerzas de insurgencia han irrumpido en el escenario político para decir ¡basta a todo tipo de discriminación! y exigir espacios de participación política, reparación por siglos de exclusión y reivindicación de sus legítimos derechos” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2016: 13).

Para hacer un breve recuento sobre la formación de los movimientos afroecuatorianos, es necesario partir del proceso de colonización en América Latina, cuando los negros fueron capturados en sus países de origen y traídos de manera forzosa hacia el nuevo continente. El “comercio negrero, la trata trasatlántica y el régimen esclavista le significó al africano un rompimiento violento y doloroso con sus raíces y su propia sociogénesis” (Sánchez, 2011: 61). Entonces,

Narrar la historia del Pueblo Afroecuatoriano, no solo significa reconstruir paso a paso una historia que nace determinada y jalónada por las decisiones de otros pueblos, sino que gran parte de los hechos vividos por ese pueblo fueron invisibilizados y negados por la historia oficial. Desde esa exclusión social y política es que renace la historia del pueblo afroecuatoriano (Vicariato Apostólico de Esmeraldas y Centro Cultural Afroecuatoriano, 2009: 26)

El pueblo afroecuatoriano se ha enfrentado a situaciones muy complicadas, por cuanto ha sido “Uno de los pueblos menos conocidos a nivel nacional, menos valorados en su proceso histórico, tradiciones culturales y aportes a la economía, música, danza, literatura oral, etc., y también sobre el cual se tejen una variedad de prejuicios y negativos mitos, como una pesada carga colonial” (Spagnolo, citado en Medina y Castro, 2006: s/p). No obstante, la lucha que ha emprendido este pueblo ha traído como resultado la conformación paulatina del movimiento social afroecuatoriano, como

¹⁴ Según investigaciones del Banco Mundial, las desigualdades raciales y étnicas tienen profundas raíces históricas que se remontan a los períodos coloniales, cuando la demanda de mano de obra de los colonizadores europeos se satisfacía mediante la opresión de la población o la importación en gran escala de esclavos africanos (Banco Mundial, 2003: 25-26).

mecanismo para enfrentar las injusticias que han vivido en el transcurso de la historia.

Por ende:

En respuesta a esta situación, similar o quizás más grave que la de otros grupos étnicos nacionales, el pueblo negro de Ecuador inició desde hace aproximadamente dos décadas un proceso de consolidación de sus organizaciones locales y regionales en la perspectiva de alcanzar demandas y reivindicaciones sociales que les permitan, especialmente, un reconocimiento sin discriminación, revalorización social y cultural, y mejores niveles de desarrollo social, económico, cultural y político (*Ídem*).

En atención a los reclamos, que por años el movimiento afroecuatoriano ha elevado a las instancias internacionales, la comunidad internacional ha tenido la obligación de dar respuesta a esas demandas. De esta manera, se han suscrito una serie de declaraciones y convenciones que buscan proteger los derechos de los pueblos afroecuatorianos, entre las que se encuentran:

- Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965).
- Convenio 111, Convenio 169 de la OIT, relativo a Pueblos Indígenas y tribales (1989).
- Declaración y Plan de Acción de Durban (2001).
- Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).
- Declaración de las Naciones Unidas 2015-2024: Decenio Internacional Afrodescendiente (2013).
- Aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el Decenio Internacional de los Afrodescendientes para los años 2015-2024 (2014) (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2016).

En ese orden de ideas, es preciso señalar que continúan los esfuerzos por dejar bases bien fundamentadas sobre los derechos de los grupos étnicos, quienes tienen el derecho de disfrutar de todos y cada uno de los espacios económicos, políticos, sociales, culturales, educativos, laborales y religiosos, de los cuales gozan todos los ciudadanos en la República del Ecuador. Con relación a ello, reseña el documento que:

El 18 de noviembre de 2014 (...), la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo 2015-2024, que tiene como propósito colocar en las agendas de los Estados nacionales los problemas de vulnerabilidad de derechos y desigualdades de la población afrodescendiente del mundo, víctimas de esclavitud, colonialismo y de todas las formas sistemáticas de discriminación. En otras palabras, el Decenio para el pueblo afroecuatoriano es la gran oportunidad para decirle al país y al mundo, como lo decía con toda convicción una lideresa afroecuatoriana en los encuentros realizados: “No es

suficiente un decenio para reparar siglos de postergación, exclusión y discriminación, es hora que nuestras voces sean escuchadas y que nuestros derechos sean cumplidos” (*Ídem*: 17).

Se hace inminente que el pueblo afroecuatoriano se impulse de manera organizada a la participación, e insistan en formar parte de los actores de las filas políticas, a razón de conquistar los intereses de los cuales son acreedores. Se nota una actitud de conformismo a la hora de conversar con algunos individuos afroecuatorianos, quienes con mera convicción aluden que son y han sido durante siglos discriminados, sin ser tomados en cuenta para trabajos de oficina en las instituciones públicas, y que a lo sumo un porcentaje muy minoritario alcanzan estudios de tercer y cuarto nivel, pero sin aportar ninguna sugerencia para un cambio en esa situación (Minda, 2012; Jara y Masson, 2016)

Es difícil comprender que personas del mismo país sean capaces de tomar represalias en contra de sus compatriotas, y que excluyan seres humanos por su color de piel, su cultura o su descendencia. Dada esta situación, es imprescindible que los mismos afroecuatorianos dignifiquen sus derechos y las posiciones de las cuales deben formar parte ya que poseen los méritos como cualquier otro ciudadano, para ocupar posiciones importantes en la administración pública del Estado ecuatoriano.

Teniendo en consideración la existencia de leyes, tratados y lineamientos (nacionales e internacionales), con una redacción clara e incluyente de los grupos étnicos en la fijación de políticas públicas, quedaría de parte de los grupos afroecuatorianos realizar propuestas, participar y hacer cumplir sus derechos, y, por parte de los organismos gubernamentales, respaldar dichas actuaciones, siempre y cuando se apeguen a ley. Al respecto, cabe recordar lo planteado en el “Informe objetivos de desarrollo del milenio. Estado de Situación 2007. Pueblo Afroecuatoriano”:

La adaptación de metas para alcanzar los ODM en la población afroecuatoriana exige de la misma forma una implementación de estrategias idóneas. Unas de ellas, y en las que se ha insistido en repetidas ocasiones, son las políticas de acción afirmativa entendidas como un mecanismo justo para acortar las brechas sociales. Tales medidas podrían estar encaminadas a la lucha contra la pobreza y a reducir las disparidades en ámbitos como la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Estos programas de acción afirmativa deberán aplicarse de forma regulada, focalizada y selectiva, sin perder la perspectiva de que en realidad son necesarios en aquellos sectores sociales realmente golpeados por el racismo y por la discriminación. Pero igualmente las acciones afirmativas deberían aplicarse mediante filtros que eviten el acaparamiento de sectores privilegiados dentro de las minorías culturales, los cuales se benefician de forma desproporcionada y dejan de lado a aquellos ciudadanos que no poseen la información ni el suficiente capital

social o movilidad social para acceder a estos programas (Sistema de las Naciones Unidas y Gobierno del Ecuador, 2007: 12).

Con respecto al tema educativo, que es donde inicia la preparación de todo individuo para hacer frente a la defensa de sus propios derechos, así como el cumplimiento de sus deberes, el pueblo afroecuatoriano expresa su decisión de salir de la invisibilización en el sistema de educación del Ecuador, porque este es el campo de batalla contra el racismo, contra la continuidad del retraso de posibilidades con respecto a los otros grupos socio-culturales y contra el mantenimiento de ciudadanía reglamentada no por la ley sino por el imaginario de la sociedad mayor. De esta forma, entre las acciones afirmativas fomentadas por el Estado ecuatoriano en beneficio de las minorías étnicas, la política de educación superior debe ocupar un espacio privilegiado, “siempre y cuando las universidades e instituciones de educación superior promuevan la igualdad real en favor de colectivos que se encuentran en situaciones de desigualdad, que han sido históricamente excluidos y que son, por lo tanto, vulnerables” (Jara y Massón, 2016: 140).

En la Constitución de 2008, se establece un artículo¹⁵ que señala el derecho a la educación de cualquier ciudadano del Ecuador, sin ningún tipo de discriminación. De esta manera, el movimiento afroecuatoriano debe asumir esta responsabilidad y empoderarse, a través de la creación de campañas de información para los grupos étnicos, con la finalidad de dar a conocer que son poseedores de derechos, condicionados también por el cumplimiento de los deberes que tiene con la nación y con sus coterráneos. Será idóneo implementar entre los distintos tipos de acciones afirmativas, las de carácter “correctivo”, es decir, aquellas que buscan el cese de las prácticas discriminatorias a partir de la formación temprana y que tienen sus efectos a futuro.

Así mismo, la Constitución de la República reconoce el carácter intercultural del Estado y avala el “Buen Vivir” como un régimen de desarrollo, que plantea así la garantía de los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza. Por ende, el artículo 95 de la Constitución, dispone que “La participación será orientada por los

¹⁵ Artículo 28: La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad e ingreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones (Asamblea Nacional, 2008).

principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: 69). A su vez, el artículo 340, estipula que:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (*Ídem*: 69).

Otro hecho relevante para el tema que interesa a esta investigación, fue la elaboración del “Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural”, el cual fue elevado a política pública, a través del Acuerdo presidencial N° 60, del mismo año, un acontecimiento sin precedentes en la historia republicana del Ecuador, ya que por primera vez una norma estatal de importante rango jurídico, reconoce las desigualdades históricas. El referido decreto plantea dentro de sus objetivos, garantizar la inclusión laboral mediante acciones afirmativas, en el mismo porcentaje de la población nacional afroecuatoriana. “En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: Artículo 3).

Sin embargo, las reivindicaciones laborales del pueblo afroecuatoriano cobraron mayor impulso a través de la aprobación por decreto 60 del “Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”, en cuyo articulado se establece:

Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados. Con el fin de generar de oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población (República del Ecuador, 2010: artículo 3).

En consecuencia, reglamentariamente quedó avalada de manera indiscutible la participación del pueblo afroecuatoriano en la elaboración de las políticas públicas del Ecuador y por ende, refuerza las consideraciones acerca de la representación del pueblo afroecuatoriano en la política exterior del Ecuador.

La gestión pública inclusiva del gobierno ecuatoriano continuó siendo reforzada a través del gobierno de Rafael Correa. De esta manera, es significativa la fuerza legal que representa el Decreto presidencial 915 suscrito en el año 2016, ya que contó, por

una parte con la representación del pueblo afroecuatoriano y, por la otra, con la presencia del Presidente de la República. El decreto en mención tuvo como propósito:

(...) profundizar la gestión pública inclusiva del Gobierno a partir del principio constitucional que “establece como deber primordial del Estado, entre otros, el de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales” (...). “El artículo 58 de la Constitución dispone que para fortalecer la identidad, cultural, tradiciones y derechos, se reconoce al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: 27).

En dicho texto se otorga un peso representativo a los Consejos de la Igualdad, dando influencia y facultad a los grupos afroecuatorianos en la participación, en nada más y nada menos de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así, se indica lo siguiente:

(...) se establecen las competencias en la gestión protagónica, para el cumplimiento del Plan de Acción de las Naciones Unidas, (...) la Constitución asigna a los Consejos de la Igualdad según lo cual “ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana” (*Ídem*: artículo 156).

De esta manera, se amplían las posibilidades a favor de la participación del pueblo afroecuatoriano, desde la formulación de políticas públicas, a través de todo su proceso de planificación estratégica, hasta la evaluación de éstas, lo que se considera un logro. Más que ello, representa un gran compromiso por generar políticas sociales, económicas, culturales, de educación, entre otras, que vinculadas entre sí conforman las políticas públicas del Estado ecuatoriano.

Como se ha señalado, considerando que el 7,2% de la población ecuatoriana está representada por ciudadanos afroecuatorianos, cabe destacar que uno de los ejes discutidos en la Agenda de la Igualdad para el Decenio Afrodescendiente, manifiesta lo siguiente:

Establecimiento y cumplimiento obligatorio de acciones afirmativas para asegurar y garantizar la participación de los afrodescendientes en los cargos de nominación: En términos generales la percepción es que, aunque se han dado avances importantes en términos de inclusión laboral, es aún insuficiente, ya que en el nivel jerárquico superior de la administración del Estado se nota muy baja participación y presencia de Afroecuatorianos, contando con profesionales con la suficiente capacidad y formación para asumir dichas tareas. En esa línea se hace énfasis en el incumplimiento del Decreto 60, según el cual, por lo menos la nómina del servicio público debería estar ocupada por el 7,2% de afroecuatorianos según la proporción poblacional (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2016: 32).

Se observa claramente la existencia de legislación que ampara la participación e inclusión de la población afroecuatoriana en los espacios laborables gubernamentales del Ecuador. Esta participación está sustentada en el Estado de Derecho, en la protección de los DDHH y en el cumplimiento de los convenios nacionales e internacionales a favor de la inclusión de los grupos que históricamente han sido invisibilizados.

La inclusión de la representación del pueblo afroecuatoriano en la elaboración de las políticas públicas referidas al tema internacional, es un derecho ganado por ellos mismos, como integrantes de la sociedad y del Estado. A partir del reconocimiento de estos derechos, especialmente el derecho a participar en los espacios políticos, el pueblo afroecuatoriano se empodera y tiene la capacidad de “ejercer poder, autonomía y autoridad dentro y fuera de sus territorios. Este poder implica la facultad que tiene como pueblo para decidir libremente sobre su vida política, económica, social y cultural. También la posibilidad de ser consultados en las decisiones que los afectan” (Ocles, 2008: 69).

A nivel internacional, el pueblo afrodescendiente ha sido reconocido por organismos que integran la comunidad internacional. Tal es el caso de la OEA, organismo que aprobó el proyecto denominado “Incorporación de la temática afrodescendiente en las políticas y programas de la Organización de los Estados Americanos”. Este instrumento se elaboró con la intención de visibilizar la problemática que enfrenta el pueblo afrodescendiente, con el fin de “promocionar la inclusión de este grupo como un elemento transversal para el diseño de las políticas y programas de la OEA; y finalmente, proporcionar recomendaciones técnicas y políticas a los principales órganos políticos del Sistema Interamericano” (Organización de los Estados Americanos, 2018)

La iniciativa que tuvo la OEA para la realización del proyecto, yace en el hecho de reivindicar los derechos del pueblo afrodescendiente en el continente americano. El propio organismo explica la importancia de incorporarlos en las acciones internacionales:

Como una manera de dar respuesta a esta preocupación, el Departamento de Derecho Internacional de la OEA ha impulsado este proyecto con el fin de incrementar la gobernabilidad democrática del Hemisferio por medio de la inclusión de las y los afrodescendientes, con una mayor sensibilidad hacia sus

derechos y necesidades básicas. Todo ello de conformidad a los estándares internacionales de protección que asisten a este colectivo (Organización de los Estados Americanos, 2011: 137).

Es interesante el hecho de que la comunidad internacional reconozca, defienda y promueva la participación del pueblo afrodescendiente, y que incentive a los estados para que faciliten la intervención de este grupo de personas en los espacios políticos. En este propósito, la República del Ecuador se apega a los lineamientos de los organismos internacionales de los que forma parte, para defender y promover la inclusión del pueblo afroecuatoriano, aunque en la actualidad, su integración en las actividades políticas, esté en controversia, especialmente al momento de la toma de decisiones.

La voluntad política en esta materia, va a marcar el nivel de inclusión y participación de los afroecuatorianos en la esfera pública. En este caso:

El país requiere un pacto social, que establezca los principios fundamentales para el ejercicio garantizado de derechos por parte de toda la población (lo que debería significar acciones afirmativas para el caso de pueblos (...) afroecuatorianos (...), la determinación de mecanismos claros y específicos que avalen la exigibilidad. Para ello es necesario también establecer los recursos disponibles, la seguridad para obtenerlos y los mecanismos para su adecuada distribución (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, 2009: 30).

En tal sentido, las condiciones legales están dadas para que el grupo afroecuatoriano forme parte de las actuaciones políticas, educativas, culturales, sociales y cualquier otro escenario en el cual se lo proponga. Cabe preguntarse si el entorno socio-cultural y político presenta la misma disposición para aceptar la integración y participación de este grupo. En consecuencia, su aceptación y aprobación, depende de la interacción de tres actores: el gobierno nacional, los movimientos sociales afroecuatorianos y la ciudadanía ecuatoriana en general.

1.4. Las Acciones Afirmativas en el Ecuador

Se entiende por “Acciones Afirmativas” a las medidas o estrategias orientadas a establecer la igualdad de oportunidades y a corregir la discriminación existente en las prácticas de los sistemas sociales. Este tipo de acciones tienen carácter temporal, y se justifican ante la presencia de la discriminación secular contra grupos minoritarios de personas, por lo cual, debe surgir la voluntad política de superar tales problemas (Suplecy, 1996: 131). En este aspecto, la Acción Afirmativa, también llamada

discriminación inversa¹⁶, hace referencia a la disminución de la discriminación que sufren los sectores históricamente excluidos (minorías étnicas, inmigrantes, personas con discapacidad física, entre otros), traducándose en leyes y políticas concretas que permiten la equidad de oportunidades de trabajo, salud, voto y acceso a la educación de las minorías raciales, grupos étnicos y mujeres con respecto a los grupos hegemónicos. (Universidad Agraria del Ecuador, 2016).

Asimismo, el “Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe”, elaboró una definición muy acertada acerca de las Acciones Afirmativas:

La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva) es el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas (Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, s/f: 1).

De tal manera que, asumiendo la realidad de la comunidad afrodescendiente en cuanto a víctimas históricas de la discriminación racial, se hace relevante situar la importancia que tienen estas acciones en la realidad afroecuatoriana de hoy. Como se conoce, los afrodescendientes representan ese grupo de individuos que han sido vejados, maltratados y discriminados, desde la época de la esclavitud hasta la actualidad, y tal parece que fueron marcados por su condición de esclavos desde el siglo XV, y mantienen ésta marca con el paso de los años, independientemente que en la actualidad ya pertenecen a las distintas sociedades donde se encuentran asentados y luchan cada día por el respeto y consolidación de sus derechos. Fanon ratifica la importancia de la lucha por parte de los pueblos afrodescendientes, al plantear “que es la lucha por la cultura de un pueblo., Lucha que se inscribe dentro de la búsqueda de liberación nacional” (1961: 2).

Si bien es cierto que Europa se encargó de dividir, discriminar y colonizar gran parte del mundo, Latinoamérica ha seguido signada por prácticas neocoloniales, la unión entre los coterráneos es difusa y la idea de asistirse y cuidarse mutuamente va a

¹⁶ Según Sagües (2004), señala que las *Acciones Afirmativas* también denominadas *discriminación inversa*, implican el empleo de un régimen de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, con la intención de procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades.

contravía de los discursos altruistas sobre el continente americano. Si bien es cierto, como señalaba Fanon, que “Europa ha fomentado las divisiones, las oposiciones, ha forjado clases y racismos, ha intentado por todos los medios provocar y aumentar la estratificación de las sociedades colonizadas” (*Ídem*: 5), también hay que considerar que América Latina ha madurado lo suficiente como para superar los códigos sociales que han quedado como vestigios de un pasado oprobioso.

En consecuencia, el afroecuatoriano aún se ve afectado generacionalmente por este esquema de estratificación social, lo cual genera la convicción de ser “menos que los demás”, como se señala coloquialmente. Por ende, independientemente de la existencia de leyes que los respalden y los incluyan en espacios comunes, en el país se impone una cierta línea imaginaria de prejuicios que en la piel del discriminado se convierte en una realidad oculta para muchos. Al respecto, el Gobierno del Ecuador invitó a un grupo de expertos sobre los Afrodescendientes, quienes realizaron una misión oficial al país los días 22 a 26 de junio de 2009, y expresaron las siguientes conclusiones de sus análisis:

Durante la visita, los expertos observaron la existencia de un sentimiento generalizado entre los afrodescendientes de ser discriminados (discriminación estructural y cotidiana ampliamente difundida) que, según ellos, está basada en estereotipos y prejuicios muy comunes. Durante la visita, los expertos determinaron también ámbitos en que los afrodescendientes se sienten marginados en relación con la comunidad en general. Esos ámbitos son: acceso al empleo, vivienda, educación, acceso a los servicios fundamentales y participación en la vida pública (ONU, 2010: 16).

Se puede apreciar la vigencia de la afirmación de Fanon en cuanto a la lucha entre colonizador y colonizados, donde se asume que del resultado son responsables ambos grupos, pues en muchas ocasiones, el mismo grupo discriminado, quizás por desconocimiento o temor, ha permitido los maltratos. A pesar de que hace varios siglos, existen leyes y tratados, nacionales e internacionales, que han creado los espacios para la defensa ante actuaciones fuera de orden, por parte de quienes se autodenominan blancos y mestizos. En este contexto, es necesario señalar que ciertamente:

El racismo y la discriminación son fenómenos que han estado presentes en nuestra sociedad desde hace más de quinientos años y se expresaron en forma cruel y directa durante la época incaica, seguida por la conquista colonial y en el primer siglo y medio de la república. En ésta última, a través de la supremacía absoluta de la sociedad urbana y latifundista blanco-mestiza sobre las culturas indígena y afroecuatoriana. Las lacerantes expresiones racistas, sin embargo, estuvieron combinadas con actitudes de xenofobia invertida, que se evidencian en la desvalorización de la denominada “cultura nacional”, en la idealización y sumisión a las culturas europeas y extranjeras, en general. El país heredó de aquellas épocas

la base en la que se asienta la discriminación étnica y cultural: la exclusión, la pobreza y la desigual distribución de bienes, servicios y oportunidades para la población indígena y afroecuatoriana (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, 2010: 6).

Para enfrentar tal situación, se ha venido dando paso a la elaboración e implementación de Acciones Afirmativas, en Ecuador. La terminología se usa para denominar las acciones de índole administrativas y legales llevadas a cabo para contrarrestar las prácticas discriminatorias, aunque no siempre son bien empleadas o respetadas. No obstante, las acciones afirmativas a nivel mundial tienen como propósito reducir o eliminar “las prácticas discriminatorias contra sectores excluidos de la población tales como mujeres, o grupos étnicos o de cierta preferencia sexual. Se busca con ello darles un trato preferencial y utilizar mecanismos diseñados expresamente para obtener resultados” (Begné, 2011: 11).

Se debe señalar que a medida que pasan los años, la legislación continúa trabajando a favor de reducir el racismo y la discriminación. Sin embargo, pese a la existencia de este marco jurídico, instaurado en documentos, tratados y decretos, en la práctica no ha existido la intención firme de cumplir con el contenido de las normas. Se ha querido mantener el *status quo* y la tradición que por años ha imperado, especialmente en el sector público. Según Minda:

(...) lo que ha sucedido en el país con la incorporación de minorías étnicas al servicio exterior es uno de los tantos cambios que se han venido generando en el país, y en un principio todo cambio genera una reacción, esta reacción se da porque estamos en una sociedad aun con ideas y estereotipos coloniales, de que no se puede aún ver a un indígena, afro ecuatorianos en lugares y cargos públicos de alto nivel (2012: 49).

De ahí que el proceso establecido a favor del pueblo afroecuatoriano, la discriminación que giraba alrededor de estos grupos y la lucha que surgió en contraposición a tan intensa y lamentable situación, comienzan a darse distintos movimientos propios sobre acciones afirmativas en la República de Ecuador. La situación era tan evidente, que:

(...) el racismo se había convertido en una situación de malestar para los afrodescendientes que habitaban la ciudad [Quito], lo cual despertó una conciencia de lucha contra la discriminación racial y la exclusión del imaginario identitario de la ciudad. Esta conciencia de lucha fue alimentada por la influencia de las organizaciones afroamericanas de Estados Unidos y los movimientos panafricanistas de Europa (Delgado, 2013: 47).

Por otra parte, la importancia que tuvo la Iglesia en el proceso de impulso de acciones afirmativas fue a nivel moral y espiritual, donde se reflexionaba acerca de los

orígenes y creencias del pueblo afroecuatoriano. Esta institución religiosa, respaldó la idea de luchar por la defensa de los derechos, así pues:

Desde la Iglesia se introduce la necesidad de organizarse y de luchar por la igualdad de derechos en relación con otros grupos sociales. Los talleres de concientización, la apertura al conocimiento, la formación de comunidades eclesiales y de Agentes de Pastoral Negros, el impulso y acompañamiento a los procesos organizativos, fueron las principales acciones que destacaron el trabajo de liderazgo y formación de la Iglesia al pueblo afroecuatoriano (*Ídem*: 48).

Surgen otras instituciones, organizaciones y grupos que respaldaban y pretendían garantizar los derechos de los afroecuatorianos, dentro y fuera del territorio, como ciudadanos poseedores de derechos y deberes. Dentro del mismo país se refuerza, a través de la Constitución de 2008, de manera clara y categórica (art. 11, Inciso 2): “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural” (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, 2010: 15).

Es preciso señalar que se cita el artículo anterior, desde el “Plan Plurinacional Para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural”, con la finalidad de resaltar la importancia que tiene el documento, ya que agrupa a nivel de marco normativo legal, el protagonismo de las acciones afirmativas en la República Ecuatoriana. En el texto se describe la intención de dicho plan de manera muy general, donde se hace alusión a la lucha del Ecuador contra:

(...) todas las formas de racismo y discriminación como política de Estado y, para iniciar este proceso, elaboró este Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. Éste es el instrumento operativo que permitirá dar cumplimiento a las normas, principios y derechos establecidos en la Carta Magna de la República y poner en práctica lo consagrado en los numerosos instrumentos internacionales de los que el Ecuador es signatario desde 1969. Estas acciones implican una ruptura frente a la tradicional concepción de los gobiernos nacionales que, a su turno, firmaron convenios y acuerdos internacionales sin que en la práctica se enfrentara la problemática con acciones concretas y eficaces (*Ídem*).

Las Acciones Afirmativas no sólo están amparadas en la Constitución Nacional y en el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, sino que coexiste con otro instrumento legal de especial relevancia para la presente investigación, tal como, el “Acuerdo ministerial 000057 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (suplemento)”. El documento en mención rige el proceso de ingreso de los funcionarios de carrera del Servicio Exterior.

Dentro de las partes del proceso de selección, se encuentra la aplicación de las acciones afirmativas, por medio de las que se dictamina lo siguiente:

Artículo 23: Medidas de discriminación positiva.- La Comisión Calificadora de Personal cumplirá con las acciones afirmativas que se establecen para las y los postulantes, dentro del componente de Evaluación, conforme lo siguiente: (...) c) De la aplicación de las acciones afirmativas del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.- En aplicación del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 60, (...), en el concurso de mérito y oposición, se concederá una puntuación de cinco (5) puntos a las y los aspirantes que participen en su condición de miembros de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2012).

Es conveniente acotar, que el “Acuerdo N° 60” fue un decreto presidencial por medio del cual se reconoció al Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural como política pública. Según el artículo 1, se dispuso la aprobación y aplicación obligatoria “a nivel nacional como política pública por todos los medios del Estado, el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, que forma parte del presente decreto” (Presidencia de la República del Ecuador, 2009).

Este acontecimiento marcó un antes y un después para aquellas personas afroecuatorianas que tenían todos los méritos para ingresar en el sector público, pero por las razones de discriminación y exclusión expuestas en párrafos anteriores, no habían tenido la oportunidad de ser evaluados de forma justa en los procesos de selección. En contraposición, algunos afroecuatorianos que ocupaban cargos en el sector público, fueron víctimas de discriminación. Un caso representativo de esta situación, fue el de Elmer Baqui, quien trabajaba como funcionario en el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), y por “equivocación” fue culpado y sentenciado por un delito que no había cometido. Parte del relato de dicho acontecimiento se presenta a continuación:

Lo interesante de este caso es que el ciudadano Baqui había sido acusado por denunciantes que argumentaban que “todos los morenos se parecen y es difícil distinguirlos”. Ante esto, la Corte Constitucional determinó que “Los prejuicios y la discriminación racial que aún persisten en nuestro país, condujeron a Elmer Hugo Baqui Rengifo, un hombre de color, a la cárcel y a la destitución de su cargo en el CONSEP; pero violando todos sus derechos constitucionales”. Vemos entonces que en ocasiones muy excepcionales la jurisprudencia en nuestro país ha resuelto apropiadamente diversos casos en que se alega la discriminación (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social: 26).

Lo planteado permite advertir la situación desfavorable que han enfrentado los afroecuatorianos, pese a la existencia de una gran cantidad de documentos legales que amparan sus derechos. Pero es la misma sociedad, los mismos connacionales quienes se encargan de cometer en muchos casos actos de racismo y discriminación en su contra, con el propósito de excluirlos de algunos espacios y no permitirles la participación que les corresponde por legítimo derecho.

De esta forma, se da respuesta al objetivo específico: Explicar la labor del Movimiento Social Afroecuatoriano para ganar mayor influencia en la definición de la política exterior del Ecuador. En este apartado, ha sido posible identificar una serie de investigaciones que dan cuenta de la importancia de la implementación de las políticas de acción afirmativa aplicadas en el Ecuador. Teniendo en cuenta estos aportes, se ha tomado la iniciativa de proponer este tipo de acciones con el objetivo de mejorar y revalorar las labores de los afroecuatorianos en la definición de la política exterior del país.

En tal sentido, la incorporación de afroecuatorianos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana ha permitido gestionar un conjunto de acciones que abren el camino para una comprensión distinta de los fenómenos de movilidad humana y actuar en consecuencia. No obstante, la labor del movimiento social afroecuatoriano sigue estando firme en cuanto a sentido de identidad, lucha colectiva y defensa de sus derechos socioculturales, buscando así fortalecer su autorreconocimiento y el reconocimiento de la comunidad internacional en términos de Derechos Humanos.

CAPÍTULO II:

LA AGENDA AFROECUATORIANA EN EL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

El cambio político que ha experimentado el Ecuador desde el 2007 ha permitido replantear, o al menos discutir, temas de interés nacional que tocan el ámbito internacional. Con el advenimiento de la “Revolución Ciudadana” las estructuras tradicionales del Estado ecuatoriano se han visto reformuladas de manera sustancial; sin embargo, aún quedan muchos debates por realizar en torno a la viabilidad del Estado democrático no sólo a nivel institucional sino real. Por tal motivo, en este capítulo se considera la Constitución del año 2008 como piedra angular del cambio sociopolítico del país, se reflexiona en relación al Plan Nacional del Buen Vivir como marco de ejecución de políticas concebidas para mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos; el papel de las leyes en el contexto de la agenda afroecuatoriana impulsada por el gobierno de Rafael Correa y su implicancia actual, al tiempo que se analiza el alcance de las políticas públicas en materia de inclusión de la población afroecuatoriana y el marco institucional que las ha regido.

Para el desarrollo de este apartado, es importante resaltar que la comunidad internacional ha venido desarrollando discursos que buscan respaldar a los grupos afrodescendientes y su aporte cultural de manera objetiva, fundamentados prioritariamente en la defensa de sus DDHH. La inclusión de los afrodescendientes al ámbito sociopolítico y la lucha contra la discriminación, se ha convertido en el punto de encuentro entre estos discursos y la comunidad afrodescendiente organizada, por lo que Ecuador se ha hecho parte integrante de los debates.¹⁷

¹⁷ Según el Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social: “el racismo como la discriminación racial son prácticas contrarias a los derechos humanos. A nivel mundial existen acuerdos normativos o instrumentos internacionales de derechos humanos que obligan a los estados nacionales a combatirlos. Entre los principales instrumentos internacionales de combate al racismo y a la discriminación racial se destacan: la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); el Convenio No. 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958); el Convenio No. 169 de la OIT, relativo a pueblos indígenas y tribales (1989); la Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001) y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007” (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, 2010: 13)

En la década de los setenta, e incluso parte de los ochenta, tanto los indígenas como los afroecuatorianos fueron respaldados por organizaciones no gubernamentales y por la Iglesia, evidenciándose un estado de indefensión en cuanto a sus derechos ciudadanos a nivel estatal, lo que limitó su actuación en los asuntos políticos, incluso en cuanto al marco normativo se refiere. En relación a éste proceso a escala latinoamericana, Walsh ha señalado:

En América Latina, en general, y en la región andina, en particular, hay una nueva atención a la diversidad cultural que parte de reconocimientos jurídicos y una necesidad cada vez mayor, de promover relaciones positivas entre distintos grupos culturales, de confrontar la discriminación, racismo y exclusión, de formar ciudadanos conscientes de las diferencias y capaces de trabajar conjuntamente en el desarrollo del país y en la construcción de una democracia justa, igualitaria y plural. La interculturalidad parte de esas metas (2005: 1).

Como ha quedado reseñado en algunos libros de historia contemporánea (Lara, 2000; Montes, 2009), entre los años 1970 y 2000 el proceso político ecuatoriano experimentó una situación de inestabilidad tanto presidencial como constitucional. Esto trajo como consecuencia que el país contara con siete presidentes y tres constituciones diferentes; una en 1979, otra en 1998 y la actual que entró en vigor el 30 de octubre de 2008. En consecuencia, se hace primordial una lectura de la Constitución vigente y sobre todo una revisión de los planes y normativas que abrieron el horizonte democrático del país en el cual fue incorporada con consistencia la comunidad afroecuatoriana.

2.1. La Constitución de la República del Ecuador (2008): un giro revolucionario

Luego de casi tres décadas de inestabilidad política, económica y social (1979-2007), el país se encontraba en uno de sus peores momentos y en una de sus mayores recesiones económicas, falta de gobernabilidad y gobernanza, ya que atravesaba por un vacío de poder y cambios de Jefes de Estado de manera volátil. Esto dio paso gradualmente a la sustitución de la Constitución de 1998 por la Constitución de 2008, en la cual:

(...) los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son reemplazados por los derechos del “Buen Vivir”; los civiles por los “derechos de libertad”, los colectivos por los “derechos de los pueblos”, los políticos por los “derechos de participación”, los derechos del debido proceso por los “derechos de protección”; y los derechos de los grupos vulnerables por los “derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria” (Arias, 2008: s/p).

Sin embargo, esto no fue garantía para dejar claro los instrumentos legales cuyas bases jurídicas permitieran a la nación ecuatoriana reivindicar a los grupos afroecuatorianos y sancionar a las personas u organismos que incurrieran en actuaciones que afectan la integridad, tranquilidad, participación e inclusión de los grupos afroecuatorianos que habitan en la República. Para el 2008, la intención de aplicar Acciones Afirmativas era sólo una cuestión instructiva que no garantizaba un marco sólido que otorgara confianza y salvaguarda a los grupos étnicos del Ecuador, el camino se abrió posteriormente de manera progresiva aunque con retrocesos y pausas que, sin duda, han aminorado su significado social.

Para autores como Arias, la Constitución de 2008 ha debido estar en consonancia con los derechos de los grupos vulnerables, con el fin de reivindicar los reclamos que por años fueron dirigidos a las instancias gubernamentales. En sus palabras:

Una de las críticas más certeras que ha recibido la Constitución de 1998, fue la de que era prolífica en la parte dogmática, la de derechos, e indolente en la parte orgánica, que no establecía los mecanismos institucionales para el cumplimiento de esos derechos. Efectivamente, la Constitución del 98 enuncia y describe un importante conjunto de derechos clasificados en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y colectivos, sin embargo no se establecen mecanismos para garantizar su efectivo cumplimiento ni prescripciones redistributivas, por el contrario deja abierta la puerta a la privatización de la seguridad social, la salud, la educación. En definitiva, los derechos son enunciados sin garantías de mecanismos claros, explícitos, operativos para su aplicación (2008: s/p).

La Constitución del 2008, establece en varios artículos, la protección a los grupos vulnerables y la garantía del goce de todos los derechos, sin discriminación alguna (artículos 3, 19, 28, 46, 57, 66, 88, 230, 329 y 331). Especialmente se elabora un capítulo dirigido al “Régimen del Buen Vivir”, en el que se especifica la importancia del sistema nacional de inclusión y equidad social, el cual vela por la coordinación y articulación “de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: Artículo 340).

Con el fin de garantizar el cumplimiento de estos derechos, el Estado diseñó un sistema especializado de protección integral. Para alcanzar los fines del Estado en este particular, el artículo 341 establece lo siguiente:

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la

Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley (*Ídem*).

A diferencia de la Constitución de 1998, en la actual Carta Magna sí se menciona el hecho de sancionar a aquellas personas o instituciones que comentan actos de discriminación o exclusión. De esta manera, el artículo 11, señala los principios que rigen el ejercicio de todos los derechos inherentes al ser humano, afirmando de forma puntual, que “La ley sancionará toda forma de discriminación”. Se observa aquí, la voluntad política de atacar los actos de discriminación, creando las leyes necesarias para ello.

Pese a lo anterior, el Plan Plurinacional hace referencia, que a excepción del Código Penal que tipifica los delitos contra la discriminación racial, de otro modo, en el país no se cuenta con la legislación nacional que combata y penalice de manera directa el racismo y la discriminación racial, a pesar de si estar reflejado en la Constitución:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica (artículo 11, inciso 2). De esta forma la Constitución es clara en consagrar que “la ley sancionará toda forma de discriminación”. Y de manera especial prohíbe cualquier “publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo”, entre otras formas (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social: 2010: 28).

Se esta manera, se denota la amplia disposición de los derechos civiles, sociales, democráticos, políticos y de educación, en todos los ámbitos de los que disponen los afroecuatorianos. En la actualidad, se puede apreciar que dentro de los grupos minoritarios se refleja un sentido de invisibilidad y de aislamiento donde los afroecuatorianos en su gran mayoría no se sienten poseedores de derechos, un hecho grave para un país que se muestra al mundo como democrático y respetuoso de los DDHH. Estos grupos en su mayoría se asientan en zonas rurales y no acceden a espacios comunes de educación, por tanto, las oportunidades de trabajo en áreas profesionales y en el ámbito político institucional son cada vez más escasas para ellos, sin contar que aquellos que optan a un cargo en la administración pública sufren de la exclusión de un sistema que en el papel exhibe la norma pero que en la realidad se distancia de ella (ONU, 2010).

La Constitución consagra los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades —indígenas, afroecuatorianos y montubios—, reconoce el derecho colectivo a no ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación por origen, identidad étnica o cultural; pero ocurre. Asimismo, consagra el derecho al reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación, pero se practica desde las propias bases populares hasta el alto gobierno, y pocas veces se sanciona (Pava, 2016; Pareja, 2018).

Se interpreta una especie de costumbre, interpuesta a la ley, ya que a pesar de la norma, en algunos casos el blanco-mestizo avasalla al afroecuatoriano, y sin ánimo éste último de hacerse merecedor de la norma, el afroecuatoriano se retira de los espacios, con la convicción de no tener ningún derecho a ello. Como señala Mina:

Desde el inicio de la vida republicana del país, la élite blanca y blanco-mestiza ha reproducido una "ideología ecuatoriana" de identidad nacional que proclama al blanco-mestizo como el prototipo de la ciudadanía moderna ecuatoriana. En esta imaginación de la ecuatorianidad no hay lógicamente ningún lugar para los negros: ellos son, y más bien deben, ser invisibles. No son incluidos dentro del mestizaje. El pueblo negro se encuentra en el escalón más bajo del ordenamiento racial, y las dos zonas negras tradicionales, Esmeraldas y El Chota, están vistas negativamente por la ciudadanía urbana blancamestiza, como lugares de indolencia y violencia, pereza, retraso, y naturaleza inconquistada: vegetación exuberante y clima húmedo, para Esmeraldas, y clima árido para el valle del Chota (2005: 5).

Uno de los espacios de inclusión considerados prioritarios para la formación de los ciudadanos afroecuatorianos es la educación, pero las estadísticas nacionales evidencian que la participación de ellos en estos espacios es muy baja¹⁸. La Constitución de 2008 respecto a la educación señala:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir (Artículo 26)¹⁹

¹⁸ Según Ponce (2006: 17-18), pese a los importantes avances a nivel educativo alcanzados por Ecuador en la década del 90 e inicios del siglo XXI, existen amplios sectores de la población, como los indígenas y afrodescendientes, que han sido excluidos de estos logros y mantienen un considerable retraso en sus niveles de educación. Si se tiene en cuenta que la educación en Ecuador ha sido el principal mecanismo de movilidad social durante toda la segunda mitad del siglo XX, este derecho llegó exclusivamente a las capas medias y altas de la sociedad urbana embarcada en el proyecto industrializador. Los habitantes del campo, los indígenas y afrodescendientes, y los pobres de las ciudades fueron excluidos del proceso, con lo cual se generó una suerte de círculo vicioso de exclusión social.

¹⁹ Véase también los artículos 343 y 347.

Respecto al tema de la educación, consagrado como un derecho dentro de la Constitución Nacional, el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, expresa la preocupante situación que se le presenta a la población afroecuatoriana, ya que:

Al analizar las estadísticas oficiales sobre el acceso al servicio de la educación, por parte del Estado, a nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos, se evidencia la desventaja social y un panorama desfavorable frente a otros grupos socioculturales. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del 2006, en Ecuador las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos/as poseen las tasas de analfabetismo más altas del país, con el 28,2% y el 12.63% respectivamente, mientras la tasa nacional es del 9.13%. Apenas 8 de cada 100 afroecuatorianos/as están en la universidad, en cambio en los mestizos/as son 20 por cada 100, siendo el promedio nacional de 18 por cada 100./ Según la ECV del 2006 (...) en los afroecuatorianos/as apenas 4 de cada 100 tiene un título; en cambio 10 de cada 100 mestizos/as o blancos/as poseen un título de pregrado (Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social: 2010: 29).

Otro aspecto relevante mencionado en la Constitución de 2008, es la seguridad social, definida, en su artículo 34 como aquel “derecho irrenunciable de las personas, y será un deber y responsabilidad primordial del Estado”. En este punto, el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural afirma que de acuerdo con la ECV 2006, mientras 10 de cada 100 ecuatorianos/as posee algún tipo de seguro social, en cuanto a los afroecuatorianos/as esta proporción es del 7 por 100 (...) Mientras que la población blanca y mestiza es la que mayor proporción representa: 12 y 11 por cada 100 (*Ídem*: 30); cifras poco alentadoras en materia de seguridad social.

Si se revisa la situación en cuanto a empleo, la población afroecuatoriana es menos aventajada, “esta población además de presentar la tasa de desempleo más alta del país por grupo socio racial o etnia (12%), registra de igual manera la mayor tasa de subempleo del Ecuador (60%)” (Sánchez, 2004: 61), a pesar de que la Constitución de 2008 refleja que el trabajo es un derecho y un deber social, pero además es un derecho económico, fuente de realización personal, y es deber y responsabilidad primordial del Estado. Al menos así lo expresa en su texto constitucional en el artículo 33 (asamblea Nacional, 2008).

Empero, el Estado está obligado a garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, la vida decorosa, remuneraciones y atribuciones justas y al desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido. Pero si bien el trabajo y el

empleo debe ser una garantía para todos, en el pueblo afroecuatoriano, al parecer, existen situaciones que impiden este pleno derecho (*Ídem*: 30). Sin embargo, la realidad, incluso vista según estadísticas demuestra que:

(...) la problemática de desempleo es uno de los mayores problemas en la población afroecuatoriana, en especial en la juventud (entre los 15 y los 24 años de edad) (...) la población afroecuatoriana económicamente activa entre los 15 y 24 años obtiene la tasa de desempleo más alta del país con el 9%. En las zonas urbanas esta tasa aún es mayor y alcanza el 11%, en tanto la tasa nacional general es del 8% (...) En cuanto a la discriminación laboral, la encuesta sobre discriminación racial que el INEC y la STFS ejecutaron en el 2004 reveló que (...) los afroecuatorianos/as son el sector que sufre la mayor discriminación laboral en el país, con cerca del 10% (*Ídem*).

De tal forma, se puede indicar que la norma constitucional va en una dirección y las actuaciones van en otra; se desvincula totalmente el deber ser del hacer. Aunado a ello, se hace presente el temor, por parte del grupo afroecuatoriano, por tomar parte de la norma que respalda su participación en cualquiera de los escenarios del Estado, claramente establecidos y reforzados en la Constitución de 2008. Por otro lado, los organismos e instituciones gubernamentales ignoran el contexto y prefieren continuar con sus prácticas discriminatorias y considerando a sus coterráneos “diferentes”²⁰. No obstante, existen organizaciones creadas para la defensa directa de la inclusión de los grupos afroecuatorianos, con el objetivo de lograr su participación activa en la elaboración de las políticas públicas del Estado, a través de estrategias que logren su sentido de pertenencia en cualquier instancia en la que ellos pretendan participar, lo que deje entrever que Ecuador sufre en su interior de una contradicción entre sus preceptos constitucionales y la práctica de las normas y leyes que la hacen valer, así como una falta de conciencia ciudadana sobre los perjuicios que tiene para un Estado multicultural una discriminación étnica negativa (Basabe-Serrano, 2013).

2.2. El Plan Nacional del Buen Vivir: de lo escrito a la acción

Como se señaló anteriormente, entre la década de 1980 y 1990, la nación ecuatoriana experimentó una fuerte recesión económica, donde se presentaron los índices de pobreza más bajos que se han percibido en el país, pero a comienzos del nuevo siglo una serie de variables cambiaron estas perspectivas. Como expresan Larrea y Cols:

²⁰ Según el INEC (2016), los afroecuatorianos tienen la mayor tasa de desocupación urbana del país con el 11% siendo la media nacional 7%, según la encuesta de empleo y desempleo urbano.

A nivel nacional, la pobreza ascendió del 56% en 1995 hasta alcanzar su valor más alto en el 2000 con el 64%. En el corto plazo, la adopción del dólar de Estados Unidos como la moneda nacional en respuesta a la crisis ayudó a controlar la inflación y provocó cambios significativos de los precios relativos, al igual que una reducción del costo de canasta familiar promedio. La recuperación de los índices de pobreza se da principalmente como resultado de las remesas enviadas por migrantes, la elevación del precio del petróleo, y las políticas sociales de los últimos gobiernos (2008: 15).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Censo publicó un estudio en el que indica que para el año 2007, el índice de pobreza fue de 57,47% y de pobreza extrema fue de 32,39% (INEC, 2016: 4). Los habitantes de las zonas rurales eran los más afectados. Esto se debe a que en zonas rurales las personas se dedican a trabajar en actividades agrícolas, desarrollando las mismas en terrenos de baja productividad, lejos de eso con pocas posibilidades de acceso a la educación.

Es importante aclarar que este grado de pobreza está estrechamente relacionado con el alto porcentaje de desigualdad que se viene experimentando en América Latina y por ende en el Ecuador. Además, se refuerza la tesis de que los afroecuatorianos se encuentran en su mayoría ubicados geográficamente en las zonas rurales y, debido a esto su incursión en el sistema educativo, desde la primaria hasta niveles universitarios, es muy limitada. Según Pareja, “la educación es una variable que ha influido en la vida de los afroecuatorianos por su pobre acceso y la discriminación aún latente en la autoestima de ellos y en la idiosincrasia de las otras etnias” (Pareja, 2018: 23). Por ende, esta problemática ha incidido directamente en los ingresos, vivienda y mercado laboral de los afroecuatorianos durante los últimos cincuenta años; el camino de la pobreza y la desigualdad de los pueblos y nacionalidades en comparación del resto de la ciudadanía, inicia en las malas políticas educativas (*Ídem*).

Todos estos fenómenos y condiciones, con causas y efectos, a niveles socioeconómicos y culturales; se relacionan, generando a su vez una problemática que ocasiona la exclusión de un grupo de personas que, por múltiples razones no forman parte del sistema productivo ni de la economía formal del país, razón por la cual se incrementan los efectos negativos que incentivan aún más la sensación de discriminación, con el respectivo costo social que esto conlleva. En tal sentido, una de las alternativas para gestionar y reducir en la medida de posible los efectos de la pobreza, se relaciona con las políticas públicas implementadas por los gobiernos, las cuales deben ser es su esencia, eficientes, eficaces y efectivas, logrando así incentivar

todos los medios de producción; es decir pasar de lo escrito a la acción. Por ejemplo, uno de estos medios es la agricultura, que por sus características proporciona empleo, pero amerita una mayor atención y, por supuesto, inversión. Como lo plantea el Banco Mundial:

(...) la creación de empleos, protección social, programas de nutrición, acceso a la educación, propone igualdad de género y protección a los países vulnerables durante las crisis, al mismo tiempo propone que en un entorno apropiado para salir de la pobreza requiere una economía sólida que genere empleos a los individuos con un salario básico (depende de cada país), además de la capacidad del gobierno de proveer escuelas, hospitales, carreteras (Banco Mundial, 2003: s/p).

Tomando en cuenta lo anterior, se ha concebido el “Plan Nacional del Buen Vivir”, el cual impulsa un arduo trabajo de planificación cuyos primeros pasos se ejecutaron en la primera década del nuevo siglo. Según Ganuza:

La Alianza País (AP) es un movimiento político liderado por el Presidente Correa, quien planteó como lema de su gobierno la Revolución Ciudadana en Ecuador, y la recuperación de la figura rectora del estado mediante la aplicación de la denominada Política del Buen Vivir, desde el momento de su asunción a la presidencia (2014: s/p).

El objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir fue propiciar un giro en la gestión que se venía realizando en anteriores gobiernos cuanto a las políticas públicas, que eran dirigidas de manera muy general, sin especificar los espacios plurales en cuanto a las sociedades y su participación. Se denotaba más bien un aumento desmesurado en cuanto a discriminación y exclusión de distintas formas y en distintos espacios. En efecto para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional, se elabora el Plan de Desarrollo 2007 – 2009, a través de la Secretaría de Planificación y desarrollo (SEPLANDES). Aquí se plantea el “compromiso constitucional del “Sumak Kawsay”, o Política del Buen Vivir, como nuevo paradigma de desarrollo para América Latina” (Ramírez, citado en Ganuza: 2014: s/p).

Luego del Plan de Desarrollo 2007 – 2009, donde se asume y se atribuye el Buen Vivir como política pública y se incluyen políticas referentes a la inclusión y participación social, en aras de reforzar el verdadero buen vivir del ciudadano ecuatoriano, indiferentemente de ser o pertenecer a las agrupaciones de blancos, mestizos, indígenas o afroecuatorianos, se implementa posteriormente el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, el cual manifiesta como parte de su presentación “nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural,

y finalmente para alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADE, 2009: 5).

El Plan se presenta a través de “revoluciones delineadas”, donde se logra ubicar los derechos de los afroecuatorianos dentro de la cuarta revolución: “4. Revolución social”, para que “a través de una política social, articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales de todas las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (*Ídem*).

Posteriormente, durante el proceso de construcción del Plan se propuso enfrentar cuatro grandes desafíos, donde se abordó el tema de la participación ciudadana como prioridad, y se determinó que las personas son poseedoras de sabiduría y cultura, elementos fundamentales para la elaboración de los planes y políticas de gobierno (*Ídem*). De esta manera, se evidencia que:

La participación ciudadana es un derecho. La planificación participativa se inspira además en la valoración ética de la posibilidad de un ejercicio democrático de encuentro de intereses particulares y en la necesidad de contar con el conocimiento y las habilidades de las personas destinatarias del Plan, como corresponsables del diseño y gestión de acciones públicas que están referidas al conjunto de la sociedad (*Ídem*: 13).

Se concertó además un diálogo entre distintas organizaciones y movimientos sociales, intentando dar fin a tantos años de discriminación. Se da continuidad al tema de inserción, de cohesión social entre otras discusiones y planteamientos que favorecen los derechos de las etnias. Para ello, se desarrolló una sección denominada “Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social” la cual refiere lo siguiente:

Dado que se postula una justicia social como espacio de mutuo reconocimiento entre ciudadanos iguales, defendemos la idea de que no es suficiente con dar más al que menos tiene, sin pensar la distancia que separa a uno del otro. En un espacio de reconocimiento de la desigualdad y la diversidad, la forma de distribución de los recursos tiene que dirigirse no solo a reducir las brechas sociales y económicas, sino también a auspiciar la integración y cohesión de los individuos en la sociedad (*Ídem*: 20).

Son numerosos los lineamientos que se establecen en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, los mismos garantizan y protegen los derechos de los afroecuatorianos, además de otras etnias presentes en el Ecuador. En cada punto y sub punto, de manera precisa o indirecta del Plan, se incluyen políticas públicas que respaldan la inclusión en actuaciones de los grupos históricamente excluidos. En uno de sus subíndices se señala:

3.4. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural

La sociedad ecuatoriana se caracteriza por su diversidad cultural y étnica. Sin embargo, el Estado, desde sus orígenes, no ha reflejado dicha realidad, y por tanto no ha respondido las demandas de la población, en especial de los pueblos y nacionalidades. La construcción del Estado plurinacional e intercultural implica la incorporación de nacionalidades y pueblos, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, en donde la sociedad diversa tenga la posibilidad de coexistir pacíficamente, con garantías para los derechos de toda la población: indígena, afroecuatoriana, montubia y blanco-mestiza (*Ídem*: 25).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 centra su atención en el derecho que tienen los grupos afroecuatorianos a participar en los asuntos políticos. Por ende, la necesidad de que estos grupos sean incluidos en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas²¹. Otro ejemplo evidente respecto al tema de la inclusión, se destaca en el apartado correspondiente a la creación de los mecanismos que faciliten esta inclusión, los que van coadyuvar en la creación de un Estado incluyente, por medio del cual prevalezca la justicia social. Sobre estos mecanismos de inclusión, el Plan señala lo siguiente:

Mecanismos de inclusión, protección social y garantía de derechos a la luz del nuevo pacto de convivencia, para el fortalecimiento de capacidades sociales y económicas. Considerarse socialmente asegurado se fundamenta en la garantía de derechos, y conlleva una práctica de inclusión y participación social que comprende como acuerdo fundamental la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos y a todas las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto a cómo orientar estos beneficios (CEPAL, citado en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADE, 2009: 66 y 67).

Cabe agregar que en algunos objetivos nacionales del Buen Vivir, se enfoca de manera directa la intención y defensa de la integración social. Por tal razón, se diseñan varios objetivos que promueven la igualdad, inserción social, interculturalidad, y participación. Dentro de ellos se pueden citar: objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad; objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común; objetivo 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la

²¹ Según Ponce (2006: 28-29), los afroecuatorianos son el grupo étnico más afectado por el desempleo y también presentan un problema grave de subempleo. Desde el lado de la oferta en cambio son uno de los grupos con la más alta tasa de participación laboral, pero con bajos niveles de calificación. Asimismo, este mismo sector étnico junto a los indígenas, son quienes tienen el menor porcentaje de ocupados con contrato de trabajo estable, mientras que en el otro lado se encuentran los blancos y mestizos con los porcentajes más altos.

interculturalidad; objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADE, 2009), representando éste último un gran logro en cuanto a la participación de grupos afroecuatorianos en mesas de diálogo, en filas políticas y lo que es más importante, en toma de decisiones de políticas públicas, donde ellos también defenderán sus derechos de participación en distintos ámbitos. En este contexto, se afirma que “las personas y colectividades pueden incidir en la toma de decisiones sobre el bien común: la planificación, presupuestación, gestión, control y evaluación de las políticas públicas” (*Ídem*: 84).

Dentro del mismo mandato del Presidente Correa, se concibe y se pone en marcha el “Plan nacional del Buen Vivir 2013 – 2017”, que aunque cuente con una estructura diferente a la del Plan anterior, sigue persiguiendo objetivos similares, dentro de ellos, el logro del “Buen Vivir”, lo que hace pensar en un proyecto de gobierno que se quería proyectar en el largo plazo. El nuevo Plan Nacional busca alcanzar los siguientes ejes: “*La equidad (...), La Revolución Cultural (...), El territorio y la Revolución Urbana (...), La Revolución Agraria (...), La Revolución del Conocimiento (...) y La excelencia*” (Consejo Nacional de Planificación, 2013: 12 y 13).

En la exploración de la redacción del Plan, se puede observar que dicho documento cuenta con una estructura planificada, donde se diseñan los objetivos, se realiza un diagnóstico para conocer el contexto real, se establecen las políticas y lineamientos estratégicos, para finalmente, calcular las metas que se desean alcanzar durante el período de tiempo de duración del Plan. La finalidad del gobierno, a través de la ejecución del Plan, es conseguir el bienestar social y el buen vivir, dejando atrás la improvisación y utilizando la herramienta de la planificación para alcanzar los fines propuestos. Según Falconí (2013), encargado de redactar la “Presentación” del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, “El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito” (citado en el Consejo Nacional de Planificación, 2013: 6).

En el preámbulo del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, se describe el posicionamiento del país en el mundo y la lucha electoral, encarando los cambios en las relaciones de poder. Se refuerza la planificación estructurada como estrategia en la

ejecución de políticas públicas. Asimismo, da continuidad a una serie de objetivos que abarcan los diferentes sectores, donde algunos de ellos se vinculan directamente con el tema de investigación, dirigidos a la inclusión, y el derecho a la participación (Consejo Nacional de Planificación, 2013). De igual forma, el objetivo 2 del Plan (Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad) incluye los principales artículos que defienden los derechos de equidad y la no discriminación e inserción a los grupos étnicos:

Entre los deberes primordiales del Estado se encuentran la garantía sin discriminación del efectivo goce de los derechos, la erradicación de la pobreza y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza (Constitución, art. 3). En adición a esto, se establece el principio de igualdad y no discriminación, así como la garantía del ejercicio, la promoción y la exigibilidad de derechos, de forma individual y colectiva (art. 11). Además, se reconocen las acciones afirmativas que auspicien la igualdad real, a favor de las personas que se encuentren en situación de desigualdad. Por otro lado, se define la igualdad formal, la igualdad material y la no discriminación como derechos de libertad (art. 66). En este sentido, son principios de la política pública la equidad y la solidaridad como mecanismos (re)distributivos para alcanzar la igualdad en los resultados (art. 85) (*Ídem*: 121).

Es evidente cómo a través de un objetivo del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, se garantiza el goce de los derechos fundamentales de los afroecuatorianos, mismos que por disposición constitucional deben ser tomados en cuenta y respetados. Se parte entonces de los objetivos mencionados para seguir elaborando e implementando las acciones afirmativas aplicables en el Ecuador (Goyes, 2013).

Continuando con los objetivos del Plan en cuestión que se relacionan con el tema de la presente investigación, es importante destacar el “objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad” (Consejo Nacional de Planificación, 2013: 211), siendo este propicio para recuperar los espacios de participación y diseñar políticas públicas que serán discutidas en mesas de trabajo, con el fin de incluir a los afroecuatorianos en filas importantes de la política nacional e internacional, así como en las universidades, empresas públicas y privadas (*Ídem*). El resto de los objetivos, si bien no hablan directamente del marco normativo positivo y a favor de grupos afroecuatorianos, en su contenido reflejan de manera tácita la inclusión de todos los ciudadanos, culturas, grupos, incluyendo los migrantes y el respeto por los derechos que le son inherentes (*Ídem*).

Con la intención de planificar de manera eficiente y eficaz, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 se estructuró además en agendas zonales, buscando la manera de cubrir las áreas tanto urbanas como rurales, con el fin de distribuir equitativamente los recursos a través de implementación de políticas públicas sectoriales. Se aclara que el Plan establece, no solo el disfrute, sino también la discusión para la creación y demanda de políticas públicas, su implementación y el seguimiento por parte de los distintos grupos que lideran las zonas (*Ídem*).

Por lo anterior se considera de relevancia el Eje 1, denominado “Derechos para todos durante toda la Vida”, específicamente el Objetivo 2: “Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas” (*Ídem*). Como se acaba de mencionar, en todo el *corpus* del Plan se tiene en cuenta la participación, los derechos de las sociedades en general y la apertura a la plurinacionalidad, pero en este objetivo en particular se afirma que:

En un país con una gran riqueza cultural, no podemos perder de vista los múltiples actores en todas sus dimensiones, y cómo éstos construyen visiones propias de concebir y participar en el desarrollo. No podemos ni debemos pensar y vivir de manera homogénea. En esa diversidad, la relevancia del bien común es fundamental, pues la consistencia de una comunidad y la urdimbre de su tejido social asumen la diversidad no como impedimento sino como oportunidad para la realización de objetivos comunes a partir del diálogo constante, franco, abierto y responsable (Consejo Nacional de Planificación, 2017: 51).

Se concreta que el Plan del Buen Vivir, en sus tres versiones hasta el momento, centra su intención en el enfoque intercultural y plurinacional, la equidad social, la participación y el respeto a los DDHH. Estos temas son asumidos de una manera muy directa y precisa en cada uno de los planes que se han desarrollado a partir de la Constitución del 2008, sin dejar desatendidos a los grupos afroecuatorianos, al contrario, han sido visibilizados, pero su participación e inclusión genuina en los sectores sociales y en el proceso de elaboración de las políticas públicas, va a depender de la voluntad del gobierno, de la organización de los grupos afroecuatorianos y del respeto que la sociedad tenga y manifieste hacia ellos.

2.3. Legislación ecuatoriana: el fundamento legal del pueblo afroecuatoriano

Las leyes son consideradas *nomas* y son instituidas por autoridades competentes. En el sistema jurídico, durante las primeras etapas de preparación de los estudiantes, se

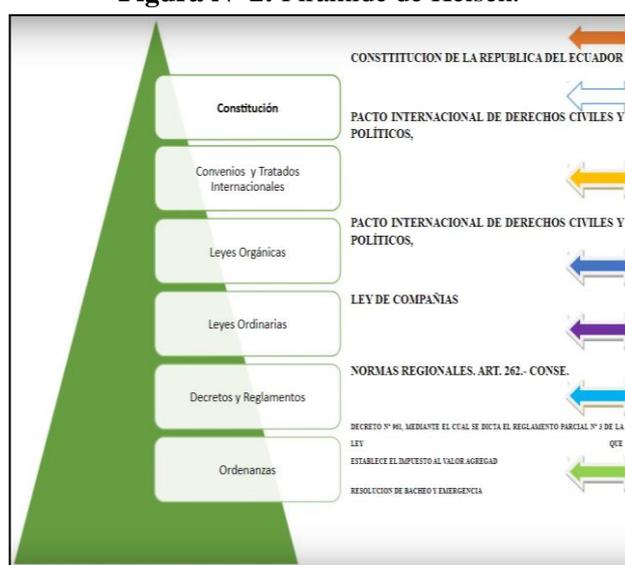
les enseña la Pirámide de Kelsen, la cual representa gráficamente la idea del sistema jurídico escalonado, en el cual, la máxima ley se encuentra en la parte superior de la misma, y las leyes van descendiendo mediante el nivel de importancia y aplicabilidad de las mismas.

Antes de desarrollar el inciso correspondiente a las leyes que fundamentan el presente estudio, se considera necesario presentar la jerarquía de la norma constitucional del Ecuador, enfocada en la Pirámide de Kelsen, a saber:

Dentro de teoría de la Pirámide de Kelsen se establecen tres niveles: el Nivel Fundamental (La Constitución), el Nivel Legal (Tratado Internacional, Leyes Orgánicas, Leyes Generales, Códigos, Ley Aprobatoria, Leyes Habilitantes, Constituciones Estadales, Leyes Estadales, Ordenanzas Municipales, Decretos Leyes) y el Nivel Sub-legal (Reglamentos, Reglamentos Autónomos: Decretos Ejecutivos, Acuerdos, Resoluciones, Órdenes e Instrucciones: Contratos). En el Nivel Sub-legal todos los actos son a nivel administrativo (Aguayo, 2017: 2).

De igual manera, la Constitución nacional establece la jerarquía del ordenamiento jurídico en su artículo 425, el cual estipula que para la aplicación de las normas jurídicas, el orden establecido será el siguiente: “La constitución, los tratados y convenio internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los acuerdos y resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poder públicos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Por esta razón, la figura que se muestra a continuación (figura N° 2), expresa gráficamente la jerarquía de las leyes, comenzando con la Constitución Nacional, como “norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico” (artículo 424):

Figura N° 2: Pirámide de Kelsen.



Fuente: Aguayo, 2017: 1. Con base en la Constitución Nacional de 2008.

Con la breve reseña anterior, en cuanto a la jerarquía de las normas jurídicas, se especifica en la tabla N° 1, las leyes existentes en el Estado ecuatoriano, tomando para la presente investigación únicamente las pertinentes a la normativa referente al pueblo afroecuatoriano y aprobadas por el Estado.

Tabla N° 1: Tipos de normativas referentes al pueblo afroecuatoriano aprobadas en el Ecuador

TIPO DE NORMATIVA NACIONAL	N°	TIPO DE RECONOCIMIENTO / DECRETO	AÑO DE APROBACIÓN	REGISTRO OFICIAL
Constitución	1	Capítulo V, Art. 83 y 84 reconocen al Pueblo Afro ecuatoriano como parte del Estado y en el art. 85. 15 derechos colectivos.	1998	N° 1
	2	Capítulo I, Art. 11 se reconocen las Acciones Afirmativas: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Arts. Del 56 al 60 se detallan 21 derechos colectivos, entre ellos: el derecho específico a no ser objeto de discriminación por origen, identidad étnica o cultural lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género. Art. 58 se reconocen expresamente los derechos colectivos del pueblo afro ecuatoriano. Art. 66. Se establecen los derechos a la igualdad formal, la igualdad material y la no discriminación Art. 156 y 157 Se disponen la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Art. 416, literal 5 se dispone rechazar el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.	2008	N° 449
Leyes Secundarias	1	Decreto legislativo, 2 de octubre Día Nacional del Pueblo Afro ecuatoriano	1997	S/I
	2	La Ley de los Derechos Colectivos del Pueblo Afro ecuatoriano	2006	N° 275
Decretos Ejecutivos	1	Decreto Ejecutivo No. 180 reforma El Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)	2005	N° 37
	2	El Decreto Ejecutivo N° 279 reforma la Corporación de Desarrollo Afro ecuatoriano (CODAE).	2007	N° 73
	3	El Decreto N° 1371 se reforma la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, con rango de ministerio	2008	N° 451
	4	El Decreto N° 60 se aprueba el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.	2009	N° 45
Ordenanzas Locales *	1	Consejo Social Metropolitano de Quito para la Eliminación de la Discriminación Racial (COSMEDIR)	2008	N° 159
* Existen también experiencias registradas de ordenanzas locales a favor del Pueblo Afro ecuatoriano en provincias como Sucumbíos y Orellana 2008.				

Fuente: CODAE, citado por Atáza, 2012: 32

Resulta conveniente resaltar que en la tabla anterior falta incorporar el Decreto No. 915, que fue declarado como política nacional para el cumplimiento de los objetivos y metas del “Programa de actividades del decenio internacional para los afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo 2015 – 2024”. Este documento

no fue incluido en la tabla del CODAE, pues el Decreto es del año 2016 y la tabla fue elaborada en el 2008.

Como ha quedado reseñado en la prensa nacional, dentro de los grupos sociales del Ecuador existía un vacío, al desconocer como pueblo y cultura a los afroecuatorianos, situación que motivó al Congreso Nacional para emitir el Decreto Legislativo el 2 de octubre de 1997, reconociendo los valores y el aporte entregado al Estado de este grupo social significativo, que estaba relegado por el racismo y declara “El Primer Domingo de octubre de todos los años celebre el Día Nacional del Negro” (Diario Crónica Las Noticias al Día, 2015: s/p)²².

Otra Ley ya registrada y aprobada oficialmente es la “Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos”, cuya legislación se ampara en los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución Nacional vigente. Su finalidad radica en fortalecer la identidad de los grupo afroecuatorianos, así como sus tradiciones, culturas y derechos, tal y como lo refleja su primer artículo.

A lo largo de esta Ley, en sus 27 artículos, se defienden los derechos de los afroecuatorianos a la educación, a la participación cultural, a la inclusión en la toma de decisiones, al derecho de participar en los cargos de orden público, a recibir beneficios económicos, de salud, en fin, a todos los derechos que poseen los ciudadanos ecuatorianos, sin distinción alguna. El artículo 2 de la ley, refiere los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos negros o afroecuatorianos reconocidos en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de la República;
- b. Incorporar en el contexto de desarrollo económico, social, cultural y político el reconocimiento pleno a los afroecuatorianos, para lograr la igualdad de derechos y oportunidades;
- c. Reconocer los derechos que tienen los pueblos negros o afroecuatorianos sobre las tierras ancestrales, las prácticas tradicionales de salud, producción y la propiedad colectiva e intelectual;

²² En este artículo se expresa que dentro de los grupos sociales del Ecuador existía un vacío, al desconocer como pueblo y cultura a los afroecuatorianos, lo cual, motivó al Congreso Nacional a emitir el Decreto Legislativo el 2 de octubre de 1997, reconociendo los valores y el aporte entregado al Estado de este grupo social significativo, que estaba relegado por el racismo. Consúltese: “Diario Crónica. Las Noticias al Día”. Disponible en: <https://www.cronica.com.ec/opinion/columna/columnista/item/8442-dia-nacional-del-negro-ecuatoriano>

- d. Incorporar representantes de los pueblos negros o afroecuatorianos en los organismos e instituciones oficiales del Estado: y,
- e. Establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y la biodiversidad y de sus derechos como pueblos (Congreso Nacional del Ecuador, 2006).

En la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos, también se establecen sanciones para los casos del incumplimiento de sus disposiciones. Por tal razón, resulta contrariamente irónico que se continúen violentando los derechos humanos en cuanto al trato discriminatorio y cruel hacia los grupos afroecuatorianos así como el desconocimiento de sus derechos y oportunidades el contexto de desarrollo económico, social, cultural y político del país, tal y como es reportado en el informe “Territorios olvidados, derechos incumplidos: Afroecuatorianos en áreas rurales y su lucha por tierra, igualdad y seguridad” (Rapoport Center for Human Rights and Justice, 2009).

La segunda disposición general obliga a todos los funcionarios del sector público, a las personas naturales y jurídicas, a cumplir a cabalidad lo estipulado en la Ley, y sanciona cualquier acto que menoscabe el contenido de la misma. De presentarse algún desacato, esta acción “otorgará el derecho a los ciudadanos y representantes del pueblo afroecuatoriano de presentar ante las autoridades competentes las acciones constitucionales, administrativas, civiles y penales pertinentes” (Congreso Nacional del Ecuador, 2006_a).

De esta manera, se puede apreciar que una relectura de la legislación y leyes ecuatorianas que rigen la materia, permiten una mayor aproximación a las políticas públicas de acción afirmativa sobre todo cuando se trata del caso de los afroecuatorianos.

2.4. Las Políticas Públicas en materia de inclusión de la población afroecuatoriana

Se suele hablar de políticas públicas cuando se mencionan las actividades que el gobierno implementa, a través de sus instituciones, con la finalidad de concretar lo establecido en el plan de gobierno. Dichas actividades son cumplidas por las instituciones y la colectividad. Esta situación es cierta, pero también hay que tener en

cuenta que las políticas públicas son líneas estratégicas en las cuales existe participación activa de los distintos actores de la sociedad (actores no políticos), desde su propuesta hasta la puesta en marcha, seguimiento y evaluación. En palabras de Aguilar y Lima:

Para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: Politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (2009: 3).

En ciertas ocasiones, la política pública es vista como un acto meramente político, pero se puede analizar que una política pública es vista también como una acción que da respuesta a las demandas sociales, y del éxito en su ejecución, va a depender el logro de los objetivos y metas del plan de gobierno. Entonces una política pública:

(...) se caracteriza por un contenido que generará productos o resultados, un programa que se inscribe en un marco general de acción, una orientación normativa que expresa las finalidades y las preferencias del tomador de decisión, una dimensión coercitiva que procede de la autoridad legal y una competencia social que encarna los actos susceptibles de afectar a un público determinado (Fontaine, 2015: 25)

Atendiendo a lo expresado en la cita anterior, es conveniente entender cada elemento que integra la política pública. Según la definición que hace Fontaine, una política pública va a generar un producto o resultado específico, es decir, si una de las promesas del gobierno ha sido la inclusión de los grupos afroecuatorianos en la elaboración de las políticas públicas, el resultado de esa promesa, es que efectivamente estos grupos sociales participen en el proceso de elaboración de dichas políticas. Al respecto, es imperante tener presente el poco acceso que en las últimas décadas han tenido los afroecuatorianos en las prácticas legislativas del Ecuador (Nazareno, 2013).

Durante el proceso del diseño y elaboración de la política pública, la toma de decisiones va a depender de las preferencias y los fines que las personas a cargo quieran obtener. A tal efecto, la elección de cuál política pública se va a ejecutar, dependerá de los intereses de las personas que detentan el poder para tomar la decisión. Si un gobierno tiene como propósito el desarrollo de su país, la situación ideal para elegir e implementar una política pública estaría basada en el beneficio de la mayor cantidad posible de personas y/o comunidades. Ahora bien, para que el ciclo de las políticas públicas pueda tener carácter legal y su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación esté apegado a la ley y sea de obligatorio cumplimiento, es preciso que la

autoridad legal avale todo el proceso. Un ciudadano común o un grupo de ciudadanos no tienen la autoridad para hacer cumplir una política que ellos mismos hayan elaborado. Sin embargo, pueden elevar sus requerimientos a las instancias gubernamentales apropiadas y participar en ese proceso de elaboración, con la finalidad de hacer que la política pública sea legal, vinculada a su vez, con el plan nacional de desarrollo (Figueroa, 2012).

La ejecución de una política pública busca impactar positivamente a un grupo determinado de ciudadanos. Por ejemplo, la construcción de una institución educativa, afecta positivamente a la comunidad donde fue instalada, ya que el beneficio para dicha comunidad es directo; la construcción y dotación de un centro médico en una localidad, impacta positivamente toda el área de influencia. Así se cumplen las competencias sociales en los diferentes niveles de gobierno (*Ídem*).

Es conveniente conocer el tipo de política pública que se va a abordar, ya que “es importante saber de qué tipo de política estamos hablando para luego entender cómo se formuló (...) luego cómo se ejecutó (...)” (*Ídem*: 26). Lowi dividió las políticas públicas en cuatro tipos: “distributivas, redistributivas, reguladoras y constitutivas” (Citado en Fontaine, 2015: 26). La aplicación de cada una, va a depender del:

(...) modo de intervención del Estado, que varía en función del alcance de la coerción (según si ésta se aplica a las conductas individuales o al entorno de dichas conductas) y de la probabilidad de coerción (según si es lejana o inmediata). A partir de estas variables, Lowi propone una tipología de las políticas públicas en la cual se distinguen las políticas distributivas, redistributivas, reguladoras y constitutivas (*Ídem*: 26).

A continuación se presenta la tabla número 2, denominada Tipología de las políticas públicas. En las dos primeras filas se muestra el “ámbito de aplicación de la coerción”, integrado por las “conductas individuales” y el “entorno de las conductas”, respectivamente. En la primera columna, se encuentra la “probabilidad de coerción”, dividida en “lejana” e “inmediata”. De esta forma, en los cuadrantes internos de la tabla, mediante el cruce de información, da a conocer si la política pública aplicada por el gobierno es distributiva, constitutiva, reguladora o redistributiva. Ello depende de las acciones concretas que se pretendan ejecutar en determinado contexto.

Tabla N° 2: Tipología de las políticas públicas

		Ámbito de aplicación de la coerción	
		Conductas individuales	Entorno de las conductas
Probabilidad de la coerción	Lejana	Políticas distributivas (tierras, subsidios, derechos de aduanas, etc.), medidas distributivas.	Políticas constitutivas (creación de nuevas agencias, propaganda estatal, etc.), medidas constitutivas.
	Inmediata	Políticas reguladoras (eliminación de bienes de mala calidad, lucha contra la competencia desleal o la propaganda mentirosa, etc.), medidas reglamentarias.	Políticas redistributivas (control de créditos, impuestos progresivos, seguridad social, etc.), medidas incitativas.

Fuente: Fontaine, 2015: 26

Dada la aplicación de políticas públicas a favor del pueblo afroecuatoriano, se infiere que el Estado ya había comenzado a institucionalizar la participación de los movimientos sociales afroecuatorianos, y la defensa de sus derechos, ya que para el año 1997:

(...) se crea el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN). Posteriormente, el CONPLADEIN se dividió en el Consejo Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (CODENPE) y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano. Ambas instituciones estaban bajo la Presidencia de la República, tenían presupuesto autónomo y coordinaban acciones de desarrollo integral, derechos humanos y fortalecimiento organizativo con la sociedad civil (Antón, citado en Rangel, 2016: 25).

De esta manera, se marca el inicio de las políticas públicas a favor del pueblo afroecuatoriano, y resulta de sumo interés para la presente investigación, corroborar que efectivamente se viene trabajando con el propósito de aplicar políticas que defiendan y salvaguarden los derechos de la población afroecuatoriana, incluso tiempo después, los Consejos Nacionales de la igualdad toman la responsabilidad sobre la situación de estos grupos:

(...) los Consejos Nacionales de la Igualdad sustituirían a CODEPMOC, CODENPE y CODAE. Actualmente, el Ecuador vive este proceso de constitución de los Consejos en que uno de ellos es el Consejo Nacional de Desarrollo de Pueblos cuyas atribuciones constitucionales son la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas interculturales (*Ídem*, 2016: 26).

Lo establecido en el Plan del Buen Vivir 2009 – 2013, con respecto a las políticas públicas y las acciones afirmativas, evidencia lo siguiente: “Resulta justo, dada la

discriminación sufrida desde la época colonial, la reivindicación y resarcimiento de los derechos históricos de las nacionalidades y pueblos indígenas, a través de acciones afirmativas y la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural (...) que permitan la inclusión” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, 2009: 25).

En el cumplimiento de las características anteriores, se continúan procurando los esfuerzos y determinación por implementar lo que está escrito y refrendado según la ley, pero que eventualmente no se termina de consolidar en la práctica, mientras que, solo se ven algunos intentos protagonizados por grupos afroecuatorianos organizados:

La política pública del Ecuador, en materia de derechos humanos para los pueblos afroecuatorianos, parte de aceptar la diversidad étnica y cultural de la nación, y la necesidad de garantizar a todos los grupos que conviven en la nación el reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos. Según la documentación revisada, a lo largo de la historia se han hecho aportes significativos en la construcción política, social, ambiental, económica y cultural de estos sectores, pero todavía no se consigue ubicar los puntos de partida para resolver las necesidades y requerimientos de estos sectores (Guerrero, 2014: 25).

Se evidencia la existencia de políticas públicas en las cuales han participado los movimientos sociales, incluso han participado los grupos afroecuatorianos. Tal es el caso de la “Agenda de la Igualdad para el Decenio Afrodescendiente 2016”, que luego de los encuentros correspondientes, se logran algunas propuestas que fueron planteadas, analizadas y aprobadas por los participantes de las organizaciones afrodescendientes y se detalla a continuación:

- Generar políticas públicas que permitan recuperar territorios ancestrales.
- Incluir en la planificación territorial a la población afroecuatoriana (...)
- Fortalecimiento de espacios de organización, unidad y participación de la comunidad afroecuatoriana para mejorar nuestra capacidad de incidencia en el desarrollo del país (socioeconómico, político y cultural) (...)
- Programa de Estado que cree condiciones para una economía productiva que genere empleo, investigación, capacitación, acceso al crédito, darle valor agregado a la producción, venderla y exportarla, que apoye con financiamiento a proyectos de productividad y desarrollo presentados por los ciudadanos afrodescendientes incluye actividad agrícolas textiles, entre otros.
- Recuperar la historia del pueblo afro desde las escuelas, colegios, universidad del país, para que se conozca cómo ha contribuido al desarrollo económico, social y cultural en el país. Que haya presupuesto de los respectivos ministerios para la recuperación de la memoria histórica del pueblo afro (*Ídem*: 24).

Para el cumplimiento de tales propuestas, la Agenda establece los objetivos y estrategias necesarias para el logro de la inclusión en todas las áreas de participación del pueblo afroecuatoriano y en la participación para elaborar las políticas públicas del

Estado. Luego de implantadas las políticas públicas inclusivas, el proceso de planificación exige su seguimiento y evaluación, por ende, la participación de los afroecuatorianos debe estar presente en cada una de las etapas de las políticas gubernamentales, para confirmar que lo planificado se esté cumpliendo y poder alcanzar de esta manera, las metas planteadas.

Otro aspecto fundamental en el proceso de las políticas públicas, es la rendición de cuentas. Se precisa que los ciudadanos estén informados de los objetivos y metas que se propone alcanzar un gobierno. Pero también es importante conocer el nivel de cumplimiento, para corroborar que los recursos públicos han sido invertidos de forma correcta. Es por ello que el marco jurídico exige la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, para informar a la población sobre los logros obtenidos (Hermosa y Alcaraz, 2017).

En consecuencia, para alcanzar la participación en la elaboración de las políticas públicas, es imprescindible que exista la voluntad política y social para crear los espacios de participación, un pacto social por medio del cual se garantice la defensa y goce de los derechos de los ciudadanos afroecuatorianos “lo que debería significar acciones afirmativas para el caso de los pueblos (...), afro ecuatorianos (...), la determinación de mecanismos claros y específicos que avalen la exigibilidad. Para ello es necesario también establecer los recursos disponibles, la seguridad para obtenerlos y los mecanismos para su adecuada distribución” (Guerrero, 2014: 30).

2.5. Marco institucional establecido por la República del Ecuador para la defensa del pueblo afroecuatoriano

Las instituciones públicas han sido creadas con funciones y responsabilidades similares, pues todas persiguen un objetivo en común que es el “Buen Vivir”, según lo estipula el Plan Nacional actual. Sin embargo, las instituciones gubernamentales varían en cuanto a sus actividades, ya que cada una debe atender a un sector en particular, por lo tanto, la implementación y alcance de las políticas públicas también varía.

Durante la década de los años 90, se logró impulsar y consolidar la formación y participación de los movimientos sociales que darían paso a proponer políticas públicas en beneficio de los grupos afroecuatorianos y en materia de instituciones que incluyen

las etnias presentes en el Ecuador. Dicha situación permitió que se intensificaran las Acciones Afirmativas, específicamente en el año 1998 (Costales, 2017: 20-21). Una de las instituciones a las cuales se les otorga el rol primordial en la lucha de los derechos del pueblo afroecuatoriano, es el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN):

En 1998 (...), se creó el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN), adscrito a la Presidencia de la República y con personería jurídica. Este organismo se creó en sustitución de la SENAIME (creado en 1992) y del Ministerio Étnico (1996). El Consejo Superior de este nuevo organismo se integró con representantes de cada una de las organizaciones nacionales indígenas y afros legalmente reconocidas. Al nuevo organismo CONPLADEIN le correspondió definir políticas de Estado para el desarrollo de los pueblos indígenas y afroecuatorianos y proponer y ejecutar programas y proyectos de desarrollo (Consultoría en Planificación Estratégica Participativa, s/f: 02).

Una de las razones para sustituir la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIME), se debió a que dentro de sus responsabilidades no estaba incluida la palabra afro, afrodescendiente, afroecuatorianos o negros. Incluso entre la década de los años 1980 y 1990, se creaban instituciones en respaldo de los indígenas y en algunas mencionaban etnias, pero siempre dejaban por fuera al grupo afroecuatoriano. El escenario de exclusión previsto, fue motivo para avanzar en la creación de instituciones que efectivamente visibilizara al grupo afroecuatoriano y promoviera la defensa de sus derechos (Delgado, 2013).

El gobierno que instaura la constitución de 1998 buscó establecer un marco jurídico, legal, representativo, alternativo e inclusivo. Sin embargo, para lograr estos objetivos elimina el CONPLADEIN y crea, en su lugar, dos instituciones: el Consejo Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (CODENPE) y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), dividiendo las funciones que el CONPLADEIN desarrollaba. Es así como el CODENPE, se destinó a respaldar al pueblo indígena y el CODAE se encargó de lo concerniente al pueblo afroecuatoriano. Ambas instituciones a cargo de la Presidencia de la República, tenían presupuesto autónomo y coordinaban acciones de desarrollo integral, derechos humanos y fortalecimiento organizativo con la sociedad civil (Antón, 2014, citado por Rangel, 2016: 25).

En la actualidad, en el Ecuador existen los Consejos Nacionales de la Igualdad, en sustitución de “CODEPMOC, CODENPE y CODAE” (*Ídem*), los cuales “deben operar y regularse por la ley dictada por la Asamblea Nacional, articulándose con las entidades

rectoras y ejecutoras, y con los organismos especializados en la protección de los derechos humanos en todos los niveles de gobierno” (*Ídem*). No obstante:

(...) se debe destacar que CODAE sigue operando y que sus objetivos son: i) garantizar el cumplimiento y ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales del pueblo afroecuatoriano y ii) garantizar el acceso y manejo de los territorios de los pueblos afroecuatorianos. Su misión es impulsar el desarrollo integral, sustentable y con identidad, fortaleciendo la organización del pueblo afroecuatoriano y buscando la erradicación de las prácticas racistas y discriminatorias (CODAE, citado en Rangel, 2016: 26).

En cuanto a las instituciones que actualmente intervienen a favor del pueblo afroecuatoriano, se considera que sus funciones están diseñadas para defender sus derechos. A tal efecto existen oficinas dentro de las instituciones gubernamentales dedicadas exclusivamente a los asuntos de los afroecuatorianos, como las mencionadas a continuación:

(...) la existencia de la Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (CONEPIA), instalada al interior del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Asimismo, en el Ministerio de Salud y en el Ministerio de Educación existen oficinas encargadas de ejecutar políticas públicas en favor de los pueblos y nacionalidades del Ecuador; y, en el Municipio de Quito fue creado el Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial. Por último, se debe mencionar la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, que tiene rango de ministerio y norma y garantiza el derecho a la participación de los pueblos (Rangel, 2016: 26).

2.5.1. La Función Ejecutiva de la República del Ecuador a favor del pueblo afroecuatoriano

El ejecutivo nacional, representado por el Presidente de la República, ha tenido una importante actuación en relación a las acciones afirmativas dirigidas al rescate de la igualdad, la inclusión de nacionalidades y etnias, la disminución de la discriminación, y, más allá de esto: hacer a los grupos afroecuatorianos partícipes de las políticas públicas en todo el proceso, desde su planificación hasta la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las mismas. De acuerdo a la Constitución Nacional, es el presidente quien ejerce la función ejecutiva, además:

(...) es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: artículo 141).

Dentro de esta misma idea, se menciona la existencia del Decreto Ejecutivo N° 915, que incluye los derechos del pueblo afroecuatoriano, con base en la “Resolución de las Naciones Unidas, a cumplir con actividades y los objetivos del Decenio Internacional para los Afrodescendientes” (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2016: 65). Dicho Decreto, en su artículo 1, señala que se declara “como política nacional el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo 2015 – 2024, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas” (*Ídem*: 64).

En consecuencia, nace la “Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente 2016. Capítulo Ecuador”, como política pública avalada por la presidencia de la República con la finalidad de establecer:

(...) responsabilidades y funciones para generar medidas concretas, que permitan la inclusión, la lucha nacional contra el racismo, la xenofobia y todas las formas de intolerancia en Ecuador. Por tanto, corresponde al Estado la proclamación de este decreto para avanzar en la consolidación de las metas planteadas en el Decenio Afrodescendiente (Redacción Web, 2016).

Lo anterior permite reconocer la presencia de entes gubernamentales con objetivos bien delimitados y decretos presidenciales que defienden una misma intención a favor de la inclusión y la participación del pueblo afroecuatoriano. Por ello,

(...) el Estado ecuatoriano a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, conjuntamente con la Secretaría Nacional de Gestión de la Política; y, con la participación de la Sociedad Civil Afroecuatoriana decidieron aunar todos los esfuerzos posibles para realizar una serie de actividades que permitan dar seguimiento a los objetivos, metas y acciones contempladas en dicho Decenio. Por lo tanto, la Secretaría Técnica de Participación y Control Social realizó la coordinación respectiva con autoridades nacionales y locales, con quienes se planificó y ejecutó los encuentros regionales a fin de conseguir las propuestas de organizaciones de hermanas y hermanos afroecuatorianos a nivel nacional (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, 2016: 17).

2.5.2. Caracterización de la Cancillería de la República del Ecuador

La Constitución de Montecristi ha manifestado la disposición del Estado en cuanto al reconocimiento y defensa de todas las razas que integran la nación, todo esto con la finalidad de crear un Estado multicultural e inclusivo. Así, “Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los

derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008: Artículo 58).

Entre las instituciones que forman parte de la administración pública, se encuentra el “Servicio Exterior Ecuatoriano”, presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La Ley Orgánica del Servicio Exterior, establece que la institución “tiene a su cargo cumplir la gestión internacional del Estado (...), ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses” (Congreso Nacional del Ecuador, 2006b: artículo 1). Por ende, el Servicio Exterior se encarga de desarrollar las actividades planificadas en la actual Agenda de Política Exterior 2017 – 2021.

La historia del actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se remonta al año 1821, antes de la creación de la República del Ecuador en 1830. Revelo considera que la institucionalización de las Relaciones Exteriores comienza en 1821, con la promulgación de la Constitución de la Gran Colombia:

(...) promulgada durante el Congreso de Cúcuta de 1821 como un ejercicio legal indispensable para entender la construcción del andamiaje administrativo del Ecuador republicano a partir de 1830, en lo que respecta a la delegación de poderes y funciones dentro del Gobierno. En el Título V, Sección IV –*De los secretarios del despacho*– el cuerpo legal de 1821 estableció cinco secretarías de Estado: Interior, Hacienda, Marina, Guerra y Relaciones Exteriores (2006: 234)

Luego de la disolución de la Gran Colombia, y promulgada la primera Constitución de la República del Ecuador, el “11 de septiembre de 1830” (*Ídem*), se le otorga la potestad al presidente de la República de “nombrar agentes diplomáticos y celebrar tratados de amistad y comercio. Podía nombrar y remover libremente a su ministro secretario del Despacho, a cuyo cargo estaban los ramos de los Interior-Relaciones Exteriores y Hacienda” (*Ídem*). La segunda Constitución de la República del Ecuador, fue promulgada en 1835, en ese período se reemplaza al ministro general de despacho “por la de tres ministros secretarios de Estado para el Despacho: uno del Interior y Relaciones Exteriores, otro de Hacienda, y un tercero de Guerra y Marina” (*Ídem*). La Secretaría encargada del manejo de las Relaciones Exteriores, “se ocupaba de los negocios diplomáticos con los agentes y ministros de las naciones extranjeras y el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares del Ecuador” (*Ídem*).

Para 1851, con la elaboración de una Constitución Nacional, se “estableció nuevas funciones para los secretarios de Estado. En lo concerniente al Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, se añadieron a sus responsabilidades los asuntos de Culto e Instrucción Pública” (*Ídem*). Durante el gobierno de Eloy Alfaro, se dispuso la necesidad de crear un ministerio encargado sólo de los temas internaciones. A tal efecto, el 18 de enero de 1897, se crea “un solo Ministerio de Estado” (*Ídem*: 238) responsable de la gestión de las Relaciones Exteriores.

En cuanto a la entrada de diplomáticos al Servicio Exterior mediante concurso público, fue establecida por primera vez en 1911, “considerando los méritos públicos y académicos” (*Ídem*) de las personas que estaban concursando. En 1915 “se reglamenta el servicio diplomático, cuya base legal precisa los nombramientos y las funciones de los agentes, el establecimiento de las legaciones, así como la correspondencia oficial” (*Ídem*: 239).

Las actividades que venía desempeñando la Cancillería se ven alteradas en gran medida en el año 1919:

(...) cuando se promulgó una nueva Ley de Régimen Administrativo. Dicho cuerpo legal establecía que a la cartera de Relaciones Exteriores correspondían los Asuntos Internaciones, Consulares y de Inmigración, y se incluyeron, de manera inconexa, los ramos de Correos, Telégrafos, Colonización, Oriente y Archipiélago de Galápagos, Pasaportes y la Sección de Chinos.

El Congreso Nacional, el 6 de septiembre de 1923, vistas esas distorsiones, expidió una ley reformativa, estableciéndose que al Ministerios de Relaciones Exteriores corresponderán los asuntos Diplomáticos, Consulares, de Propaganda y Comercio, de Inmigración y Colonización, Archipiélago de Colón y Oriente” (*Ídem*: 239 y 240)

Luego de las dos guerras mundiales, la aparición de la defensa de los Derechos Humanos y el proceso de globalización, el Estado ecuatoriano tuvo que adaptarse a los cambios y retos que se estaban presentando a nivel mundial. Por ello, los objetivos que guiaban la política exterior fueron reformulados, incluyendo nuevos temas de interés como “la solidaridad continental, los principios de libertad y democracia representativa y la defensa de los derechos humanos” (*Ídem*: 244).

A finales de la década de 1980 se crea “la Academia de Capacitación Diplomática Antonio J. Quevedo” (*Ídem*: 244), posteriormente denominada Academia Diplomática, adscrita a la Cancillería y cuya finalidad residía en formar y preparar a los funcionarios diplomáticos en materia de Relaciones Internaciones. En el año 2011, con la firma del

decreto presidencial 650, se ordena la transferencia de “la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, al Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, con el nombre de Escuela de Relaciones Internacionales ‘José Peralta’” (Presidencia de la República, 2011, artículo 1). Continuando de esta manera, con la formación académica de los diplomáticos ecuatorianos.

En otro orden de ideas y haciendo referencia a la participación ciudadana, el MREMH ha creado algunos espacios para que esa participación sea real. Es así como durante el proceso de elaboración de la Agenda de Política Exterior 2017 – 2021, se convino la participación de diferentes actores sociales, entre ellos, representantes de “organizaciones y colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018a: 6), así como también de tres movimientos afroecuatorianos que hacen vida en el Ecuador: “Red de Mujeres Afrolatinoamericana, Grupo Ochún, afrocaribeña y de la Diáspora” (*Ídem*: 76). La participación de los movimientos afroecuatorianos mencionados fue para la elaboración de la Agenda de Política Exterior 2017 – 2021, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se apegó a los lineamientos constitucionales de inclusión del pueblo afroecuatoriano en los asuntos públicos.

Uno de los fines que se procura lograr la Agenda de Política Exterior 2017 – 2021, es la defensa de los derechos humanos. Aquí se reconoce que el Estado respeta los convenios y acuerdos internacionales suscritos, ya que es prioridad nacional el resguardo y protección universal de los Derechos Humanos, brindándole especial atención “a los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes, de las mujeres, las personas con discapacidad y las niñas, niños y adolescentes, la juventud así como también los adultos mayores y las personas en movilidad humana” (*Ídem*: 48).

De hecho, la participación de organizaciones en representación de los indígenas, afroecuatorianos y montubios significó un acontecimiento novedoso, ya que antes de la Constitución del 2008, en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana no se había dado un proceso de participación ciudadana similar. En efecto, en el Servicio Exterior no había diplomáticos afroecuatorianos hasta el ascenso de la Revolución Ciudadana. En contraposición, luego de la promulgación de la actual Constitución, se incorporó la norma mediante la cual se integran diplomáticos afroecuatorianos en las actividades estatales, mediante la presentación de concursos de

méritos y de oposición, gozando del derecho de la aplicación de acciones afirmativas a su favor (Pava, 2016).

De esta manera y para cumplir con lo establecido en el marco jurídico del Estado, el Servicio Exterior promovió la inclusión social en sus espacios, mediante la consolidación del “enfoque intercultural en el ingreso y la promoción de la carrera del servicio exterior, lo que permitirá reflejar de mejor manera la plurinacionalidad e interculturalidad del Estado ecuatoriano” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018a: 40). Para lograr este cometido, luego del año 2008, se ha promovido el ingreso de funcionarios de carrera afroecuatorianos para trabajar en esta institución, lo cual es un paso importante, pero que no ha logrado consolidarse con el tiempo (Pareja, 2018).

La apertura del Servicio Exterior en cuanto al ingreso de funcionarios de carrera de origen afroecuatorianos, obedece a la aprobación del Acuerdo N° 60 (decreto presidencial), cuyo objetivo fundamental fue el de proporcionar los espacios de los que históricamente fueron excluidos los grupos vulnerables, entre los que figuran los afroecuatorianos, indígenas y montubios. De este modo, era obligatorio el cumplimiento de los lineamientos establecidos tanto en el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultura, como en el Acuerdo presidencial N° 60. En este documento se estipula la inclusión de los afroecuatorianos en las instancias gubernamentales a través del siguiente mandato:

Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos (...) en un porcentaje no menor a la proporción de su población (Presidencia de la República del Ecuador, 2009: artículo 1).

Como consecuencia del Acuerdo N° 60, se expide el 13 de diciembre de 2011 el “Reglamento interno para la convocatoria a concurso público de méritos y oposición para llenar vacantes en la sexta categoría del servicio exterior ecuatoriano”, por medio del cual se establece todo el procedimiento para el ingreso de los funcionarios de carrera, a través del “Concurso Público Abierto de Méritos y Oposición para ingresar al Servicio Exterior Ecuatoriano con nombramiento de Tercer/a Secretario/a” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2011: artículo 1). Para los ciudadanos afroecuatorianos, un elemento trascendental en el contenido del Reglamento

se encuentra señalado en el artículo número 25, ya que se otorga, por primera vez, la oportunidad de entrar al Servicio Exterior:

Artículo 25.- MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA.- La Comisión Calificadora de Personal cumplirá con las acciones afirmativas que se establecen para las y los postulantes, dentro del componente de Evaluación, conforme lo siguiente: (...) c) (...) En la aplicación del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 60, (...), con el cual se establece el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, en el concurso de méritos y oposición, se concederá una puntuación adicional de diez (10) puntos a las y los aspirantes que participen en su condición de miembros de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (*Ídem*).

Es así, como el primer grupo de profesionales afroecuatorianos, consigue ingresar al Servicio Exterior en el año 2012, para desempeñarse como funcionarios de carrera, al concursar en el llamado que realizó el Ministerio, al contar con los méritos requeridos para los cargos disponibles, sumados a la puntuación con base en la atribución de las Acciones Afirmativas (Pareja, 2018). El nombramiento de los terceros secretarios, se realizó mediante la publicación del listado final del proceso de selección, sancionado en el Acuerdo Ministerial N° 000010, donde se acordaba “Extender los nombramientos de Tercer Secretario, dentro de la Sexta Categoría del Servicio Exterior Ecuatoriano a favor de las/los (...) ecuatorianos (...), quienes han sido declarados ganadores del concurso público de méritos y oposición convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2013: artículo 1)²³.

En virtud de la condición de afroecuatoriano, la Agenda de Política exterior 2017 – 2021 ha incluido varios lineamientos que garantizan la defensa de sus derechos, entre los que resaltan: el fortalecimiento de la participación de los pueblos afroecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018a: 65). Es por eso que se hace urgente una valoración más minuciosa de las prácticas internas de las políticas ecuatorianas con miras a ampliar el debate sobre la participación de las minorías étnicas en los organismos estatales.

²³ El Servicio Exterior cuenta con planes de capacitación y desarrollo dirigidos a todo su personal, sin distinción alguna, con el fin de que los funcionarios de carrera proporcionen un servicio de alto nivel para el Estado y la sociedad en general.

2.6. Definición de conceptos

Acciones afirmativas:

El “Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe”, elaboró una definición bastante clara referida a las acciones afirmativas, en la que señala lo siguiente:

La acción afirmativa (también conocida como discriminación positiva) es el término que se da a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas (s/f: 1).

En este sentido, las Acciones afirmativas, son aquellas medidas que buscan aumentar la participación de los grupos históricamente excluidos y bajo condiciones de subordinación, en las distintas áreas de influencia de los Estados y la sociedad civil. Se implementan con el propósito de eliminar la discriminación existente, remediar la pasada y prevenir la futura, con el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades y de accesos para, por ejemplo, competir por cualquier cargo público y poder participar en el proceso de toma de decisiones o de ejercicio del poder (Miller, 2017).

Integración:

Para los términos de la investigación que se presenta, la integración hace referencia a la participación equitativa de la población afroecuatoriana en los asuntos sociales, culturales, educativos, políticos, económicos, entre otros. Por ello, se consideró adecuado tomar la definición que hace Grillo al respecto, ya que señala que la integración puede ser definida como un proceso de “asimilación en la vida pública y pluralismo cultural en la vida privada” (Grillo, citado en Alcina, 2006: 43).

En este mismo orden de ideas, Wagman alude que el sentido fundamental de la integración es:

(...) la lucha en contra de la discriminación, la estigmatización, la segregación. El reto es derribar los obstáculos para la participación en la vida social, para el acceso a sus recursos y para el ejercicio de derechos, pero permitiendo que cada persona participe como, cuando y donde quiera (2006: 213).

Políticas públicas:

Según Roth, una política pública

(...) designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2002: 27).

Ahora bien, el abordaje para el proceso de las políticas públicas, es complejo, ya que actualmente el contexto en el que se despliegan, está basado en “una economía globalizada y en gran medida desregulada, con conjuntos políticos regionales cada vez más influyentes en las dinámicas institucionales y sociedades civiles cada vez más involucradas en los procesos políticos” (Fontaine, 2015: 5), lo que confirma la necesidad y lucha de la población afroecuatoriana, para participar activamente en la formulación, implementación y análisis de las políticas públicas.

Pueblo afroecuatoriano:

Grupo étnico del Ecuador, cuya historia de conformación étnico-territorial se establece a partir del siglo XVI, tras el asentamiento del pueblo africano y afrodescendiente y, la Constitución de la República de los Zambos de Esmeraldas, como respuesta a la trata trasatlántica y al comercio ilegal de esclavizados desde el Oeste Africano hacia el denominado “Nuevo Mundo” (Vicariato Apostólico de Esmeraldas y Centro Cultural Afroecuatoriano, 2009). En el art. 58 de la Constitución Nacional del Ecuador, se declara que “Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Las personas que integran el pueblo afroecuatoriano defienden su identidad. Es por ello asumen:

(...) plenamente y con orgullo la condición de ser negro; es decir con cabeza en alto: “Soy Negro, Soy Negra”. La identidad afroecuatoriana es vital para una toma de conciencia que motiva a la lucha por la liberación del atraso, la discriminación o marginación desde hace muchos años. La toma de conciencia de estas injusticias se plantea, ante los afroecuatorianos, como una lucha definida en la búsqueda de su

identidad (Vicariato Apostólico de Esmeraldas y Centro Cultural Afroecuatoriano, 2009: 278).

Racismo Institucional:

En primer lugar se parte del concepto de racismo, entendido como:

(...) un sistema de dominación y de desigualdad social (...) La dominación se define como el abuso de poder de un grupo sobre otro, y está representada por dos sistemas interrelacionados de prácticas sociales y sociocognitivas cotidianas, es decir, por varias formas de discriminación, marginación, exclusión o problematización por un lado y por creencias, actitudes e ideologías prejuiciosas y estereotipadas por otro. En efecto, éstas últimas pueden ser consideradas en muchos sentidos como las “razones” o “motivos” que explican y legitiman las primeras: la gente discrimina a los demás porque cree que los otros son de alguna manera inferiores, tienen menos derechos, etc. (Van, 2006: 17).

En cuanto al racismo institucional, se hace referencia a toda práctica de desigualdad por motivos de raza, origen étnico y cultural cometidos en las instituciones públicas y privadas. La existencia de racismo institucional se presenta porque los miembros de las instituciones no están preparados para compartir sus espacios con personas de diferente color o distinta ideología, lo que representa “el fracaso colectivo de una organización para proporcionar un servicio adecuado y profesional a las personas por su color, cultura u origen étnico” (Márquez, 2013).

Servicio Exterior:

En la República del Ecuador, el Servicio Exterior está bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el cual tiene como misión la de ser:

(...) rector de la política internacional y es responsable de la gestión y coordinación de la misma, la integración latinoamericana y la movilidad humana, respondiendo a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirá cuentas de sus decisiones y acciones en cumplimiento de los principios constitucionales y de las normas del derecho internacional, en el marco de los planes nacionales de desarrollo. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018_b).

Para poder cumplir con la misión y los objetivos propuestos, el Servicio Exterior busca alcanzar los siguientes objetivos:

Incrementar la eficiencia operacional; Incrementar el desarrollo del talento humano; Incrementar el uso eficiente del presupuesto; Incrementar la incidencia de la política exterior en la consolidación de un orden global multipolar;

Incrementar la integración de América Latina y el Caribe; Incrementar la protección de las y los Ecuatorianos en el exterior y la calidad, eficiencia y accesibilidad de los servicios que brinda el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – MREMH, en el Ecuador y en el exterior; y, Mantener la soberanía e integridad territorial. (*Ibídem.*)

Ahora bien, la Ley Orgánica del Servicio Exterior, en su art. 1, señala que el Servicio Exterior “tiene a su cargo cumplir la gestión internacional del Estado, conforme a la Constitución Política de la República, a las leyes y al derecho internacional” (Congreso Nacional del Ecuador, 2006). El mismo artículo, hace referencia a la dependencia institucional que tiene el Servicio Exterior, puesto que está “bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses” (*Ibídem.*).

Al cierre de este capítulo, se puede subrayar la intención de abordar un segundo objetivo específico: Identificar el marco legal que dicta los lineamientos para las organizaciones afrodescendientes, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior en el período de estudio. Sin duda, en el marco del Estado de Derecho ecuatoriano, es fundamental reconocer que para el avance de una sociedad democrática y en equilibrio con el contexto internacional, se debe considerar el respeto a la ley, a la norma y a los estatutos que rigen el ámbito laboral. A tal efecto, cabe destacar la obligatoriedad de considerar el papel que juega el marco constitucional y los lineamientos que rigen la integridad de la nación.

La garantía que tiene el pueblo afroecuatoriano de acceder al ámbito laboral de la administración pública, reposa en la aplicación de las disposiciones constitucionales del 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir y las políticas públicas efectivas ajustadas a derecho. Por tanto, el respeto al marco jurídico permite sostener en el tiempo la política exterior ecuatoriana ya que sus principales actores constituyen una parte real de la nación consciente de sus derechos internos y frente al mundo globalizado, así como de su lugar en la sociedad en tanto ciudadanos ecuatorianos.

CAPÍTULO III:
**SERVICIO DIPLOMÁTICO Y CONTROL POLÍTICO, SOCIAL E
INSTITUCIONAL. EL CASO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS
AFROECUATORIANOS EN EL SERVICIO EXTERIOR DEL ECUADOR**

Si se considera lo planteado en los capítulos anteriores, queda en evidencia la necesidad de abrir un debate nacional en torno a la situación actual del país en cuanto a su autorreconocimiento real. No se trata de exponer ideas desde la denuncia o la crítica superficial; por el contrario, el objetivo es estudiar para situar algunos elementos dentro de la temática enunciada y ponerlos en perspectiva dialógica, con el fin de aprender de lo que ha ocurrido y suprimir aquello que entra en contradicción con los convenios nacionales suscritos y con el “pacto social” que tiene el Ecuador como nación que busca proyectarse hacia un futuro promisorio.

Evidentemente, todo cuestionamiento del sistema dominante tiene sus detractores, pero en este caso se pretende proponer un análisis académico que pueda ayudar a comprender una arista de los problemas que en efecto tiene todo país, pero que puede soslayar si mira dentro de sí sus capacidades y, sobre todo, el potencial de su gente. La aproximación que se intenta realizar en el presente estudio, desde la mirada de la comunidad afroecuatoriana, reviste un interés puntual: la toma de conciencia por parte de la población y de quienes ejercen eventualmente cargos dentro del Estado en relación al papel de la minorías étnicas y sus derechos ciudadanos. Como ha quedado planteado en los capítulos anteriores, hay una concepción de Estado, una cultura política respaldada por la Constitución y las leyes, un territorio amplio que amerita ser potencializado y reimpulsado con políticas acordes al siglo que se nos abre en el horizonte; así como una población diversa que se constituye a partir de múltiples actores que, sin duda, pueden sumar esfuerzos para superar premiosas barreras ideológicas y discriminatorias las cuales traen como resultado la división y el debilitamiento de las bases republicanas.

Por tanto, en este capítulo se hace énfasis en la importancia del liderazgo político y el papel de los funcionarios de carrera afroecuatorianos con el fin de reconocer su innegable aporte al país, el cual puede canalizarse también —si se les da la oportunidad— a través de las políticas que maneja el Servicio Exterior del Ecuador, con

miras a potenciar al país desde la base una realidad nacional, y que se muestre al mundo verdaderamente multiétnico y pluricultural, más allá de los discursos políticos y los documentos rubricados. Finalmente, se presenta el caso de estudio referido a la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador durante el período 2012 – 2017, exponiendo los hallazgos obtenidos durante el desarrollo de la investigación.

3.1. Liderazgo político y funcionarios de carrera afroecuatorianos

Conocer la naturaleza funcional de laborar para el servicio público, significa comprender hacia dónde deben proyectarse los objetivos y metas del país del cual el ciudadano forma parte activa a través de la planificación. En el caso de los líderes políticos y los funcionarios de carrera, el éxito de su gestión implica el éxito institucional que refrenda a un país en el marco de un todo y no de una fracción. Sin embargo, para que los objetivos y metas previstos en un plan de gobierno se puedan alcanzar de manera exitosa, se deben incorporar en sus procesos a la totalidad de los actores que constituyen la “vida nacional”, con el objetivo de llevar a cabo políticas públicas que garanticen mejores niveles de gobernabilidad (ACNUR, 2011).

Las minorías y los grupos indígenas a menudo son objeto de discriminación y exclusión social. Para proteger sus derechos existen tres principios que están consagrados en el derecho internacional:

- La protección de la identidad;
- La no discriminación; y
- La participación efectiva.

(...) Lograr un alto nivel de protección sólo es posible si se adopta un enfoque inclusivo y participativo. La inclusión de los miembros de las minorías y los grupos indígenas en la formulación de políticas y los procesos de consulta es clave para el desarrollo e implementación de soluciones adecuadas a los problemas que enfrentan (ACNUR, 2011: 5).

El liderazgo político es fundamental, pero debe contar con la representación de los sectores de un país. La autarquía ha demostrado históricamente fallas que se deben considerar en todo momento. Además, la concepción republicana demanda participación, más allá de representación, por lo cual se debe incorporar a ese liderazgo a agentes políticos que entrelacen política, economía, sociedad y cultura, y no sólo a votantes que legitimen proyectos políticos aéreos (Sánchez, 2009). Razón por la cual, la misión propia de un líder político no sólo debe enmarcarse en atraer masas a través de sus acciones, de sus logros y de sus retos en cuanto a gobernabilidad y desarrollo de

políticas públicas acertadas, sino de impulsar un verdadero cambio en el sentido de lo nacional, y eso pasa por el respeto a las minorías.

Así, el funcionario público se convierte en “aquella persona que revestida regularmente de una función, la ejerce dentro de su campo de competencia que le señalan las leyes. El funcionario público o administrativo es aquel que, por sí solo, o en colaboración con otro u otros, representa físicamente un órgano de la Administración” (Granja, citado por Vásquez, 2012: 34). Un funcionario de carrera administrativa, es aquel que forma parte de la administración pública, desempeña actividades públicas, está subordinado a una jerarquía superior, dispone de estabilidad en el ejercicio de sus funciones, cuya incorporación, permanencia y posibilidades de ascenso, se ajustan a las disposiciones de la Carrera Administrativa según lo establece la Ley Orgánica del Servicio Público (*Ídem*).

Ahora bien, las Acciones Afirmativas (o discriminación positiva), buscan impactar de forma positiva a la población vulnerable, por tal motivo, su aplicación por parte de ese liderazgo en materia de inclusión laboral, tiene como propósito integrar a grupos como los afroecuatorianos en plazas laborales, tanto del sector público como del sector privado. Estas prácticas han sido cumplidas de forma parcial por los líderes políticos, ya que si bien existe una normativa para el sector público, no es así en el caso del sector privado (Guerrero, 2014: 35).

La primera normativa que dicta la aplicación de Acciones Afirmativas, es expedida el 2 de junio de 2010, y publicada en el Registro Oficial No. 205 y señala lo siguiente:

Que, en todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población; (...) Que, en el caso de los concursos de merecimientos, y con el fin de procurar el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios, para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica con valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes (República del Ecuador, 2010)

En este contexto, se estipula que “La presente norma será de aplicación obligatoria en las instituciones, entidades, organismos y empresas señaladas en la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público – LOSCCA” (*Ídem*), dentro de las que figura el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Humana, como institución integrante de la administración pública del Estado ecuatoriano.

De esta manera y para cumplir con lo establecido en la normativa, en principio, dos instituciones públicas se apegaron a su contenido: la Fiscalía General del Estado, donde se tomaron en cuenta a ciudadanos de la etnia indígena, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien tomó en cuenta a los indígenas, afroecuatorianos y montubios.

Estas Acciones Afirmativas buscaban beneficiar a la población afroecuatoriana, promoviendo la formación de líderes políticos y la inclusión de ciudadanos en el sector público. Sin embargo la realidad indica que el número de afroecuatorianos que laboran en los cargos públicos es proporcionalmente menor en comparación con otros grupos sociales. Si bien no existe una cantidad de funcionarios establecida —y no tiene por qué haberla— es evidente que su presencia ocupa un porcentaje mínimo en relación con otros grupos, lo cual debería de estudiarse a fondo, ya sea por la falta de oportunidades de estudio para hacer carrera profesional en este ámbito de la vida del país, o porque se discrimine abiertamente al aspirante afroecuatoriano una vez alcanzado el cargo²⁴.

²⁴ Este es un tema que debe ser abordado incluyendo los otros grupos minoritarios del país.

3.2. Caso de estudio: la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador (2012-2018)

En relación al caso específico enunciado, luego de la implementación de las Acciones Afirmativas como política pública de obligatorio cumplimiento y prevista en la ley, efectivamente los ciudadanos integrantes de la población afroecuatoriana tuvieron la oportunidad de acceder a ciertos sectores de la administración pública durante el periodo 2012-2018, a través de concursos públicos de méritos y oposición, donde se garantizaba que los funcionarios que ingresaban a los organismos e instituciones gubernamentales, poseían los méritos y la formación requerida para desempeñar las funciones encomendadas (Pareja, 2018).

No obstante, dentro de las instituciones públicas las Acciones Afirmativas o medidas de discriminación positiva, no lograron estar a la altura institucional de lo defendido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integridad (actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). Es importante aclarar que el cumplir con los procedimientos legales referidos al ingreso de funcionarios de carrera, implicaba hacer valer en sentido estricto lo establecido por el Reglamento Interno para la Convocatoria a Concursos Públicos de Méritos y Oposición, y no sólo con un acto formal que apuntaba más, a ser un “pago de deuda social” con el fin de llenar vacantes en la sexta categoría del Servicio Exterior ecuatoriano siguiendo los acuerdos Ministeriales 000106-A, y 000057 (Pava, 2016).

Las Acciones Afirmativas del “Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la exclusión Étnica y Cultural” fueron vistas desde la comunidad afroecuatoriana con aspiraciones en este campo, como un concurso de méritos y oposición reivindicativo en su condición de miembros de los pueblos y nacionalidades del Ecuador. Así, las Acciones Afirmativas para los integrantes de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios se vieron como una puerta de inclusión, ya que era la primera vez que se aplicaba de manera estricta el precepto constitucional con miras a promover la igualdad real a favor de titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad dentro de este ámbito laboral. Se preveía entonces que la gestión pública mostrara un plano de igualdad frente a poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias, así como también a personas con discapacidad.

Dadas las condiciones que anteceden, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración realizó el primer llamado a concurso público de méritos y oposición para cubrir 70 vacantes de la sexta categoría del Servicio Exterior y el “30 de marzo se publicó en el portal web institucional el listado de las y los ganadores del Concurso Público de Merecimientos y Oposición” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2012: s/p). Luego de las impugnaciones realizadas por algunos participantes, el 5 de abril de 2012 se presentó “el Acta Final del Proceso del Concurso Público para llenar 70 vacantes correspondientes al Sexta Categoría del Servicio Exterior (Tercer Secretario)” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2012: s/p), donde se comunicaba el listado de los participantes que obtuvieron las mayores calificaciones, siendo ganadores 35 hombres y 35 mujeres (*Ídem*).

Con respecto al resultado del segundo y último llamado a concurso público, aplicando el beneficio de Acciones Afirmativas que realizó el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el “10 de agosto de 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, convocó a Concurso Público de Méritos y Oposición para ocupar 100 vacantes para ingresar en calidad de Terceros/as Secretarios/as del Servicio Exterior” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integridad, 2013). El proceso de selección fue desarrollado en el mes de octubre del mismo año, en cinco ciudades del Ecuador (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Manta) y algunas pruebas fueron aplicadas vía *Skype* para aquellos postulantes que se encontraban residiendo en el exterior (*Ídem*). Finalizado el concurso público, se anunció el nombramiento de los nuevos funcionarios públicos del Servicio Exterior:

Extender los nombramientos de Tercer Secretario, dentro de la Sexta Categoría del Servicio Exterior Ecuatoriano a favor de las/los siguientes ecuatorianos y ecuatorianas, señalados en orden de precedencia, quienes han sido declarados ganadores del concurso público de méritos y oposición convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (*Ídem*: artículo primero).

A continuación, el mismo documento muestra el listado final del proceso de selección donde anuncia los nombres de los participantes que obtuvieron la mayor calificación, manteniendo la equidad de género del primer llamado a concurso público, ya que se declararon ganadores a los 50 hombres y las 50 mujeres con la mejor puntuación alcanzada (*Ídem*).

A partir de la integración de funcionarios de carrera afroecuatorianos, montubios e indígenas al Servicio Exterior ecuatoriano, se comienza a consolidar la idea de la construcción de un Estado con identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica, tal como lo establece la Constitución Nacional (Art. 380). Por tanto, dada la importancia del tema, tanto en la administración pública como en la política exterior del Ecuador, abrió un compás de discusión para el análisis de la integración de los grupos afroecuatorianos al Servicio Exterior que se mantiene hasta hoy y del cual este trabajo es sólo una expresión académica más. A continuación se describe el método utilizado para desarrollar el caso de estudio y el análisis de los resultados obtenidos.

3.2.1. El Método

Para alcanzar una mayor comprensión del caso en estudio en el contexto del servicio diplomático y el control político, social e institucional, en este apartado se exponen de manera concreta los elementos fundamentales del análisis a nivel metodológico: el contexto, los participantes, la importancia del abordaje del estudio, el procedimiento, la estancia en el campo, los primeros acercamientos y la descripción de los procesos de recolección de los datos. Es importante resaltar que cada uno de estos elementos se entrelazan con el fin de proporcionar una mayor aproximación al tema de estudio enunciado, además, resulta significativo considerar que el método cualitativo utilizado en esta investigación académica es particularmente útil, ya que permite “conocer los significados que las personas asignan a sus experiencias” (Hoshmand y Polkinghorne, citados en Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 528).

Para elaborar el reporte del estudio cualitativo, con diseño narrativo, se siguió el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista (2010). Esto con el objetivo de comprender el significado que los Terceros Secretarios asignan a su experiencia de integrar el Servicio Exterior, como funcionarios de carrera y como parte del pueblo afroecuatoriano beneficiario de las acciones afirmativas. Por tal razón, el método de investigación involucró los siguientes elementos:

- a) **Contexto:** El lugar en el que se desarrolló el caso de estudio, fue el Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, República del Ecuador, durante el período 2012 – 2018.

b) Participantes: los participantes seleccionados para la recolección de datos fueron los terceros secretarios afroecuatorianos que ingresaron como funcionarios de carrera al Servicio Exterior, a partir de la aplicación de las acciones afirmativas. Cabe recordar que la presente investigación desarrolla un estudio cualitativo, con una muestra no probabilística, entendida como aquella donde “el procedimiento no es mecánico ni se basa en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador” (Hernández, Fernández y Baptista, 2016: 176). En este sentido se localizaron a los participantes que accedieron voluntariamente a participar en el estudio, ya que “Para el enfoque cualitativo, al no interesar tanto la posibilidad de generalizar los resultados, las muestras no probabilísticas o dirigidas son de gran valor, pues logran obtener los casos (...) que interesan al investigador y que llegan a ofrecer una gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos” (*Ídem*: 190).

Para poder seleccionar la muestra, se utilizó la técnica de “Muestras en cadena o por redes (‘bola de nieve’)”, por medio de la que “se identifican participantes clave y se agregan a la muestra, se les pregunta si conocen a otras personas que puedan proporcionar más datos o ampliar la información (...), y una vez contactados, los incluimos también” (*Ídem*: 388). De esta manera, se lograron contactar a 10 funcionarios al servicio de la Cancillería que accedieron a participar en las entrevistas diseñadas.

La muestra escogida para la presente investigación fue de diez (10) funcionarios afroecuatorianos.

c) Abordaje del estudio: fue realizado a través del diseño narrativo, por medio del cual se “recolectaron datos sobre las historias de vida y experiencias de ciertas personas para describirlas y analizarlas” (*Ídem*: 504). Dentro de este diseño, se encuentra el diseño narrativo “de tópicos (enfocados en una temática, suceso o fenómeno) (Mertens, citado en Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 506). Para efectos del estudio que se presenta, se analizó el hecho del ingreso de los afroecuatorianos al Servicio Exterior del Ecuador, implementando la aplicación de las políticas públicas de acciones afirmativas.

d) Procedimiento:

1. *Inmersión inicial y total en el campo*: la investigadora es funcionario de carrera en el Servicio Exterior ecuatoriano. Por tal motivo, la inmersión inicial en el contexto estudiado se hizo teniendo acceso a las instalaciones donde laboran los terceros secretarios. Esto implica también, contar con la información primaria para el desarrollo del caso de estudio.

Luego de la exploración inicial, se pudo contactar a los participantes de las entrevistas y, realizar de esta manera, la inmersión total en el campo objeto de estudio.

2. *Estancia en el campo*: durante el desarrollo de la investigación, se permaneció en el campo objeto de estudio, cumpliendo con las funciones inherentes al cargo de funcionario público, lo que no impidió la observación directa de las situaciones vividas por los terceros secretarios afroecuatorianos y el ambiente laboral que imperaba en ese contexto²⁵. El privilegio de poder observar diariamente los acontecimientos suscitados en el ambiente laboral, permitió comprender la realidad que viven estos funcionarios, lo que aportó elementos fundamentales para el análisis del caso de estudio.

3. *Primeros acercamientos*: al iniciar la investigación, se procedió a realizar un primer acercamiento a los terceros secretarios afroecuatorianos del Servicio Exterior, preguntándoles verbalmente si estaban dispuestos a participar en las entrevistas que la investigadora debía aplicar para la elaboración del estudio de caso y si conocían a otros compañeros que quisieran colaborar en la investigación²⁶.

La mayoría de ellos manifestó su intención de participar, pero con la condición de que sus nombres no fuesen divulgados. Al momento de explicarles que las

²⁵ En este caso se aprovechó la experiencia laboral, es decir, se acudió a los mismos trabajadores afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador, para obtener datos y proceder a su análisis, a través de la *observación directa*. Al utilizar la observación directa, se pueden hacer anotaciones para “conocer lo que estamos viendo, escuchando, olfateando y palpando del contexto y de los casos o participantes observados. (...) [Ello] Nos permitirán contar con una narración de los hechos ocurridos (qué, quién, cómo, cuándo y dónde) (Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 377)

²⁶ Ver anexo N° 1.

entrevistas eran sólo para fines académicos y que su identidad iba a ser resguardada, accedieron a participar en el estudio.

4. *Descripción de los procesos de recolección de los datos:* en el proceso de recolección de los datos, la técnica utilizada fue la aplicación de entrevistas semiestructuradas. Para su aplicación, se seleccionó el tiempo oportuno, con la finalidad de no incomodar al funcionario participante. Se seleccionó un ambiente seguro, tranquilo y confiable, ya que se consideró que la comodidad del participante era una variable primordial para obtener la mayor cantidad posible de información veraz.

Una vez aplicadas las diez entrevistas, se procesaron los datos, partiendo de las unidades y categorías obtenidas, los significados que los participantes le otorgaron a cada una de ellas, en función de sus experiencias personales. Luego se procedió al análisis de cada una de las narraciones desarrolladas por los participantes, para posteriormente realizar los planteamientos de la investigadora, con base en las narraciones obtenidas. Este punto se desarrolla en el apartado de “Análisis y resultados”.

3.2.2. *Presentación de resultados*

1. **Unidades de análisis:** Debido a que el estudio tuvo un diseño narrativo, de tópicos o temas, las unidades de análisis se elaboraron en función a los temas principales de la investigación. Por tal motivo, para alcanzar los objetivos propuestos y dar respuesta a las interrogantes planteadas, las unidades de análisis se enfocaron en los siguientes tópicos: 1. Movimiento Social Afroecuatoriano; 2. Agentes gubernamentales de la Cancillería; 3. Integración de los grupos afroecuatorianos al Servicio Exterior; 4. Marco legal de la población afroecuatoriana y, 5. Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior.

Esto en concordancia con lo afirmado por Hernández, Fernández y Baptista, quienes manifiestan que las unidades de investigación se conforman por

“sucesos o comunidades, de las cuales se habrán de recolectar los datos” (172),
“Se les denomina también casos o elementos” (*Ídem*: 170).

2. **Categoría de análisis:** representaron las opciones de respuesta que tuvo cada participante al momento de la aplicación de la entrevista. Cada categoría fue agrupada en el tema correspondiente. “En la codificación cualitativa, las categorías son conceptos, experiencias, ideas, hechos relevantes y con significado” (*Ídem*: 452). A tal efecto, las categorías seleccionadas permitieron que los participantes pudieran narrar sus experiencias como terceros secretarios del Servicio Exterior ecuatoriano.

A continuación se muestra la tabla número 3, contentiva de las unidades y categorías de análisis de la presente investigación.

Tabla N° 3: Unidades, categorías y variables de análisis

Unidades de análisis	Categorías de análisis
Movimiento Social Afroecuatoriano (MSA)	Política Institucional en función del MSA
	Acciones implementadas por el MSA
	Derecho a participar en el diseño de las Políticas Públicas (PP)
	Medios de participación del MSA
	Difusión y socialización del MSA
Agentes gubernamentales de la Cancillería (AGC)	Compromiso con los afroecuatorianos
	Las propuestas de los afroecuatorianos son aplicadas y compartidas por los AGC
Integración de los grupos afroecuatorianos	Proceso de ingreso
	¿Cómo se enteró?
	Influencia de las organizaciones sociales afroecuatorianas
	Recibimiento en la Cancillería
	Cargo y funciones asignadas
	Se mantiene en el mismo cargo
	Proceso de ascenso
	Ingreso de otros profesionales afroecuatorianos
Marco legal	Percepción acerca de su posición en Cancillería
	Marco legal a favor del MSA
	Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente
	Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural
	Marco legal para resguardar las organizaciones afroecuatorianas
Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior	Congruencia entre la política del Servicio Exterior y el marco legal de las organizaciones afroecuatorianas, en cuanto a su participación en la formulación de la política exterior
	Información sobre el inicio del diseño de las PP del MREMH
	Cuándo y cómo son diseñadas las PP del MREMH
	Cambios o reestructuraciones en las PP del MREMH
	Encargados del diseño o reestructuración de las PP del MREMH
	Para qué se realizan los cambios en una política exterior
	Dónde se lleva a cabo el proceso de diseño de las PP del MREMH
	Utilidad de evaluar la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el MREMH
Existencia de estudios acerca de la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior	

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533

En las siguientes tablas (de la N° 4 a la N° 11) se muestran los resultados obtenidos de las entrevistas aplicadas a los terceros secretarios del Servicio Exterior,

resaltando los puntos más relevantes de los temas. En el último apartado, se procederá con el análisis de la información.

Tabla N° 4: Movimiento Social Afroecuatoriano, con sus categorías y algunos segmentos recuperados

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
Movimiento Social Afroecuatoriano (MSA)	1. Política Institucional en función del MSA	<p>1-TTSE: "No conozco de una política institucional que se encuentre en función del movimiento social afroecuatoriano. Sin embargo, existen espacios como el Comité Técnico Binacional de Asuntos Indígenas y afrodescendientes Ecuador Colombia, que incluye dentro de sus actores a representantes de indígenas y afrodescendientes de ambos países, que viven en la frontera común. Fuera de este espacio, han existido varios acercamientos para tratar el tema del decenio afrodescendiente, con la mesa conformada por las organizaciones afroecuatorianas"</p> <p>4-TTSE: "Como parte de un proceso de reivindicación El gobierno ecuatoriano incluyó dentro del proceso de selección de funcionarios del servicio exterior la acción afirmativa" Existe el decreto 60 aplicable a todos los ámbitos. También están las declaratorias de los decenios, sin embargo no se aplica específicamente en relaciones exteriores. Otros respondieron que no existía o que no sabían"</p>
	2. Acciones implementadas por el MSA	<p>3-TTSE: "El movimiento social afroecuatoriano no se ha propuesto acciones en este sentido"</p> <p>6-TTSE: "De acercamiento y diálogo, pero muy limitadas cuando no hay espacios para que dichas acciones se puedan hacer efectivas"</p>
	3. Derecho a participar en el diseño de las Políticas Públicas (PP)	<p>1-TTSE: "Muchas de las organizaciones están al tanto, pero el desconocimiento acerca del trabajo de la Cancillería, así como de la construcción de política exterior que nos sea favorable, hace que no haya un involucramiento mayor. Además la mayoría de organizaciones son parte de redes internacionales, que logran tener mucha mayor incidencia en las políticas públicas de los países" "Estimo que lo intuye y si lo conoce no lo ejerce."</p> <p>4-TTSE: "El conocimiento lo tenemos, pero hasta qué punto este derecho puede ser aplicado es la cuestión. El peso que tienen los movimientos para actuar de manera efectiva no es real"</p> <p>6-TTSE: "Sí lo conoce, amparados en la Constitución y los Instrumentos Internacionales"</p> <p>7-TTSE: "Creo que algo conoce pero nuevamente, el acceso a la información se queda en los pocos líderes que se codean con el poder"</p>
	4. Medios de participación del MSA	<p>1-TTSE: "Citas con las altas autoridades y los espacios que el Ministerio cree para ese fin"</p> <p>3-TTSE: "La movilización social aunque poco coordinada e individual, la vocería de algunos de pocos referentes que poco impacto tienen en el país."</p> <p>10-TTSE: "Las agrupaciones sociales y los Consejos de Igualdad"</p>
	5. Difusión y socialización del MSA	<p>1-TTSE: "Sé de la creación de mesas, coordinaciones y otras formas de representación para el tema del decenio afrodescendiente. Pero antes de este, ya el movimiento contaba con organizaciones de hecho y de derecho, de diversos grados, constituidas y de larga trayectoria como la FOGNEP, la Afroamérica, entre otras"</p> <p>3-TTSE: "No existe, aunque frecuentemente buscan mostrarse de manera individual algunos actores políticos"</p> <p>4-TTSE: "Yo pienso que no. Ya que los logros en que se pueden haber alcanzado sólo son conocidos por los movimientos sociales se mantiene en constante lucha, pero no por la población en general"</p> <p>6-TTSE: "No, ya que al no existir recursos o medios para el cumplimiento de estos fines, es tarea titánica lograrlo"</p> <p>10-TTSE: "No observo una política de Estado que facilite esa difusión"</p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

Tabla N° 5: Los Agentes Gubernamentales de la Cancillería, con sus categorías y algunos segmentos recuperados

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
Agentes gubernamentales de la Cancillería (AGC)	1. Compromiso	<p>1-TTSE: "Existe la posibilidad dentro de los espacios de participación ciudadana, que los representantes de los diversos movimientos hagan sus propuesta. Con respecto a llevar a la acción esas propuestas, eso dependerá del presupuesto, la viabilidad y de quienes son los entes ejecutores de las mismas. Hay que entender que las organizaciones civiles tienen un manejo diferente, que no esta sujeto a las restricciones que presenta el sector público"</p> <p>2-TTSE: "Considero que ha sido muy poco lo que Cancillería ha incorporado, poco o nada de la cultura afrodescendiente como parte de su política exterior"</p> <p>3-TTSE: "No se han establecido compromisos e incorporaciones de las visiones, intereses o programas de los afroecuatorianos en la Cancillería, mucho menos su difusión. De lo observado no existe ni predisposición, ni interés en hacerlo"</p> <p>"Se han realizado varias propuestas que no se han llevado a cabo"</p> <p>5-TTSE: "No, inclusive con la declaración del decenio afrodescendente de la Naciones Unidas no se ha realizado absolutamente nada"</p>
	2. Las propuestas de los afroecuatorianos son aplicadas y compartidas por los AGC	<p>1-TTSE: "En el caso del CTB mencionado arriba, los representantes exponen las necesidades que existen en el territorio. En el caso de los funcionarios tomamos nota de las mismas, pero es difícil cumplirlas a cabalidad ya sea por temas presupuestarios o burocráticos"</p> <p>2-TTSE: "Lamentablemente no existe o al menos no me he enterado que Cancillería haya incorporado una propuesta de las organizaciones afrodescendientes"</p> <p>3-TTSE: "No pueden ser compartidas, pues ni siquiera ha existido el interés de saber qué se piensa, qué se siente, no hay la apertura para aportar, construir o proponer como grupo social afro"</p> <p>"Como ya lo he mencionado, los agentes gubernamentales trabaja en políticas generales"</p> <p>6-TTSE: "Desde mi punto de vista creo que no"</p> <p>7-TTSE: "No, y no se conoce de esas propuestas"</p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

Tabla N° 6: Integración de los grupos afroecuatorianos, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (1era parte)

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
Integración de los grupos afroecuatorianos	1. Proceso de ingreso	<p>2-TTSE: "Luego de realizar un sinnúmero de pruebas de conocimientos y méritos, me incorporé en el servicio exterior ecuatoriano siendo la tercera de la lista de mujeres"</p> <p>3-TTSE: "Fue lleno de entusiasmo y con muchas expectativas, entendía que nuestra experiencia y conocimiento aportaría en mucho a los procesos"</p> <p>4-TTSE: "Como todo inicio una nueva actividad profesional, conlleva a un proceso de adaptación he tenido la oportunidad de trabajar con funcionarios que han compartido sus conocimientos y me han apoyado"</p> <p>5-TTSE: "Emotivo, transformador una vitrina para mostrar nuestra cultura al país y al mundo"</p> <p>6-TTSE: "A través de concurso público que incluyó acciones afirmativas"</p>
	2. ¿Cómo se enteró?	<p>2-TTSE: "Me enteré del proceso a través del Proceso Afroamérica XXI, mismo que me nominaron para que participara en el proceso de calificación"</p> <p>4-TTSE: "Me enteré del proceso a través de una asociación afro ecuatoriana que pertenezco"</p> <p>5-TTSE: "Por la prensa escrita y medios digitales"</p>
	3. Influencia de las organizaciones sociales afroecuatorianas	<p>1-TTSE: "Recibí los certificados de mi labor como maestra de matemáticas para personas que desean concluir el bachillerato, así como otras actividades que realicé como parte de la organización. Durante la impugnación, certificaron mi autoreconocimiento como afroecuatorianos. Ya que no me fueron otorgados los 10 puntos de acción afirmativa con los que contaba el concurso"</p> <p>2-TTSE: "El proceso de nominación fue muy interesante, ya que la organización realizó reuniones con las bases sociales y me nominaron para participar en el concurso. El soporte y apoyo emocional fue fundamental, ya que me transmitieron esa energía positiva para afrontar el proceso."</p> <p>8-TTSE: "En nada"</p>
	4. Recibimiento en la Cancillería	<p>1-TTSE: "Tuve un recibimiento cálido por parte de mis compañeros de oficina y jefe"</p> <p>2-TTSE: "Al inicio fue un proceso hermoso, ya que era la primera vez que la Cancillería incorporaba afrodescendientes al Servicio Exterior"</p> <p>3-TTSE: "Con cierto recelo, no sentí afectividad o entusiasmo de los funcionarios, con pocas excepciones"</p> <p>4-TTSE: "Nuestros primeros meses en cancillería, estuvieron envueltos en cierta incertidumbre, al ser funcionarios nuevos nos miran con extrañeza"</p> <p>5-TTSE: "La Cancillería no estaba preparada para recibir a los afroecuatorianos"</p> <p>6-TTSE: "No como en las demás instituciones públicas donde he trabajado, pero destaco que sí he mantenido buenas relaciones con algunas personas en la cancillería, pero no es la regla general. En ciertos momento he sentido que no somos aceptados."</p> <p>8-TTSE: "En un ambiente dividido debido a que la Cancillería no estaba preparada para recibirnos."</p> <p>10-TTSE: "Fuimos recibido con aceptación por las autoridades de esa época y con algo de rechazo por algunos funcionarios de Cancillería"</p>
	5. Proceso de ascenso	<p>1-TTSE: "En mi primera calificación recibí un bajo puntaje por parte de superior jerárquico. Y obtuve, de igual manera, bajos registros en ítems como la monografía anual y las actividades extra. En la segunda oportunidad mejoré mis calificaciones, sin embargo debido a temas presupuestarios no me fue posible ascender aún cumpliendo la nota requerida. He notado en las 2 ocasiones que no existe claridad acerca de lo que se va a calificar sobre todo en el tema de las actividades extras. Ya que cuando soliciten recalificación usando los parámetros dados por la Comisión calificador, la misma fue rechazada"</p> <p>3-TTSE: "El sistema está preparado para hacer del ascenso una tarea muy difícil de alcanzar, pues el mayor porcentaje está en la mano de los jefes y eso condiciona mucho al proceso"</p> <p>6-TTSE: "Muy limitadas, el proceso de ascenso es extremadamente subjetivo y vertical, el 71% de la nota equivale a la calificación del jefe inmediato, además no están muy claras las reglas del juego. Para muestra un botón, tener postgrado equivale al 1% de la nota final para poder ascender."</p> <p>7-TTSE: "Por méritos propios, luego de luchar y a pesar de haberme negado puntos"</p> <p>9-TTSE: "Sí, pero no ha sido posible porque el sistema de calificación es injusto"</p> <p>10-TTSE: "No. Porque ha habido sistema de evaluación injusto, poco diáfano e inequitativo. Es un sistema que no privilegia la evaluación de desempeño y desarrollo profesional, es esencialmente al menos en un 70% subjetivo lo cual impide la posibilidad de ascenso laboral."</p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

Tabla N° 7: Integración de los grupos afroecuatorianos, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (2da parte)

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
	6. Ingreso de otros profesionales afroecuatorianos	<p>1-TTSE: " En este momento existen personas con mayor formación y listas para entrar. Debido al gran número que ingreso durante los 2 anteriores concursos, ese hecho tomará algo de tiempo. Sin embargo, no se ha abierto completamente la oportunidad para su ingreso, ya que sigue vigente la Ley Orgánica del Servicio Exterior, la cual no contempla las acciones afirmativas que se pretendieron establecer durante nuestro ingreso"</p> <p>2-TTSE: "Si me parece muy interesante que profesionales afroecuatorianos puedan integrar la Cancillería, pero también considero que primero deberíamos consolidar el proceso de los que actualmente nos encontramos en la Institución, para que futuras generaciones no tengan las mismas experiencias que nos ha tocado vivir en Cancillería"</p> <p>3-TTSE: "Es fundamental y determinante que las instituciones del Estado, sean para todos los ciudadanos y ciudadanas, sin atajar a nadie, ni establecer discriminación en especial a quienes por décadas hemos sido abiertamente excluidos"</p> <p>5-TTSE: "Considero que no es cuestión de etnia, todos los ecuatorianos debemos tener las mismas posibilidades de ingreso al servicio exterior, a través de concursos abiertos y transparentes"</p> <p>10-TTSE: "Imperativo. El Ecuador no es un país solo de mestizos ni monocultural. Existen diferentes etnias que merecen tener un espacio que refleje esa riqueza intercultural. No solo en Cancillería sino en todas las instituciones públicas y privadas"</p>
	7. Percepción acerca de su posición en Cancillería	<p>1-TTSE: "Existe un ambiente de constante tensión, ya que aún persiste el malestar entre muchos de los funcionarios más antiguos por nuestro proceso de ingreso. Eso es una limitante para trabajar, ya que ese tipo de prejuicios impiden el crear un ambiente laboral propicio. Se debe entablar un diálogo de doble vía donde se busquen soluciones políticas para mejorar los procesos de ingreso y dar oportunidades a todos"</p> <p>2-TTSE: "En Cancillería siento que siempre tengo que justificar mi presencia"</p> <p>3-TTSE: "Como un espacio de reivindicación, una oportunidad de reescribir nuestra historia, una vivencia en desigualdad de oportunidades, pero con un deseo infinito de avanzar en unidad con compañeros de ruta que evidencian mucha capacidad y de calidez humana muy grande, con los cuales conquistaremos espacios y alcanzaremos logros importantes en la medida que nos juntemos, que construyamos y transformemos la realidad propia y del país"</p> <p>4-TTSE: "Como toda empresa sea pública o privada cancillería mantiene la jerarquía. Todos tenemos el deseo que mejorar profesionalmente así que seguiré especializandome y obteniendo mayores conocimientos. Lo que se espera que se se cumplan los tiempos, que no se estigmatice a los funcionarios,</p> <p>5-TTSE: "Demoledor"</p> <p>6-TTSE: "Como un funcionario más, sin ninguna posibilidad de incidir en la política pública, ni de poder aportar para la transformación real del país, es decir con escasa o nula incidencia en la cancillería."</p> <p>7-TTSE: "Incierta"</p> <p>8-TTSE: "Cuesta arriba, desgastante"</p> <p>9-TTSE: "Agotadora"</p> <p>10-TTSE: "Incomoda, basada en las relaciones de poder mas que en la eficiencia laboral. Lo cual es por un sistema de evaluación inequitativo que impide la evaluación justa de los jefes, lo que promueve la sumisión y obediencia más que la equidad e igualdad y distribución del trabajo."</p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

Tabla N° 8: Marco legal, con sus categorías y algunos segmentos recuperados

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
Marco legal	1. Marco legal a favor del MSA	<p><i>1-TTSE: "Si, la Constitución de 2008"</i></p> <p><i>3-TTSE: "Conozco desde la Constitución el derecho a ser reconocidos, a ser restituidos en la injusta forma de exclusión y discriminación que hemos vivido y que en teoría el Estado debe aplicarnos acciones afirmativas"</i></p> <p><i>4-TTSE: "Si lo conozco, ya que debes conocer tus derechos para exigir que se cumpla"</i></p> <p><i>6-TTSE: "Amén de la Constitución del Ecuador 2008 y los Instrumentos Internacionales, no existe marco legal alguno, hasta donde sé"</i></p>
	2. Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente	<p><i>1-TTSE: "No, pero supe que su lanzamiento se realizó hace unos meses"</i></p> <p><i>3-TTSE: "Sí, pero es una agenda no aplicada ni socializada"</i></p> <p><i>4-TTSE: "Agenda de igualdad para el diseño de los afrodescendientes ha sido difundida, pero no ha sido trabajada especializada a los otros sectores"</i></p> <p><i>6-TTSE: "Sí la he leído, sin recursos para su plena aplicación"</i></p> <p><i>7-TTSE: "Someraamente"</i></p>
	3. Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural	<p><i>3-TTSE: "También pero como lo anterior es letra muerta que el Estado no recuerda ni le interesa abordar"</i></p> <p><i>4-TTSE: "Sí lo conozco, pero reconozco que no lo he trabajado a profundidad"</i></p> <p><i>6-TTSE: "Sí lo he leído, sin recursos para su efectiva aplicación"</i></p>
	4. Marco legal para resguardar las organizaciones afroecuatorianas	<p><i>3-TTSE: "No conozco de mecanismo alguno"</i></p> <p><i>4-TTSE: "No sé si existe un mecanismo legal que permita la aceptación el marco legal de las organizaciones. De lo que entendería asociacionese, tienen el derecho a presentar su posturas y resoluciones."</i></p> <p><i>6-TTSE: "La Constitución, Instrumentos Internacionales, de manera general más no operativo"</i></p>
	5. Congruencia entre la política del Servicio Exterior y el marco legal de las organizaciones afroecuatorianas, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior	<p><i>1-TTSE: "Desconozco del tema, creo que la pregunta debería ir encaminada a los medios de difusión que tiene la Cancillería sobre su accionar y como esta información puede llegar a las organizaciones afroecuatorianas"</i></p> <p><i>3-TTSE: "De ninguna manera, ni siquiera se aborda esa línea de acción"</i></p> <p><i>4-TTSE: "El Servicio exterior tiene sus propias políticas, por lo que el marco legal de las asociaciones afroecuatorinas, podrían servir como referente para el planteamiento de ciertas políticas, pero depende de la voluntad política con que se cuente para implementarlas"</i></p> <p><i>6-TTSE: "El conocimiento es parcial, pero me inclino por la no aceptación, ya que siempre he escuchado, incluso de autoridades, que en el Ecuador, dadas las actuales circunstancias, no se necesitan de acciones afirmativas siquiera, por ejemplo"</i></p> <p><i>7-TTSE: "No es congruente"</i></p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

Tabla N° 9 : Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (1era parte)

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior	1. Información sobre el inicio del diseño de las PP del MREMH	<p>2-TTSE: "No me he enterado al respecto ya que no nos han solicitado participar en aquello"</p> <p>4-TTSE: "Sinceramente no"</p> <p>6-TTSE: "Es muy limitada la información"</p>
	2. Cuándo y cómo son diseñadas las PP del MREMH	<p>2-TTSE: "No tengo idea"</p> <p>4-TTSE: "Lo que suele realizarse es una disposición de las políticas que han sido ya construidas, pero no te solicitan una participación en su elaboración"</p> <p>5-TTSE: "No existe planificación a largo plazo"</p> <p>6-TTSE: "No tengo información al respecto"</p> <p>10-TTSE: "Entiendo que son las máximas autoridades"</p>
	3. Cambios o reestructuraciones en las PP del MREMH	<p>1-TTSE: "Esto depende del plan Nacional de desarrollo del Gobierno de turno, que es el lineamiento general a seguir en la Cancillería"</p> <p>2-TTSE: "Para un mejor posicionamiento del país en el ámbito internacional, y eso debe ir de la mano con mostrar al país tal y como es, diverso, multiétnico y pluricultural"</p> <p>4-TTSE: "Los cambios o reestructuraciones de las políticas son la respuesta a nuevas necesidades que requieren solución"</p> <p>5-TTSE: "Al ocurrir algún cambio en el Ministerio"</p> <p>6-TTSE: "Por lo general, cada cambio de gobierno como es habitual, conlleva a un cambio y redefinición de las políticas públicas del MREMH"</p> <p>7-TTSE: "Porque llega un nuevo ministro"</p> <p>8-TTSE: "Cambios de Canciller y su equipo de trabajo"</p>
	4. Encargados del diseño o reestructuración de las PP del MREMH	<p>1-TTSE: "Las direcciones competentes sobre el tema a ser diseñado o reestructurado"</p> <p>2-TTSE: "El Ministro de Relaciones Exteriores con el Departamento de Planificación"</p> <p>3-TTSE: "Entiendo que el Ministro y los Viceministros"</p> <p>4-TTSE: "El diseño de las políticas públicas lo realizan entendería, los distintos viceministerio conjuntamente con sus subsecretarías, con el aporte de las diferentes en Embajadas"</p> <p>5-TTSE: "El Canciller de la República con los Viceministros, Subsecretarios y Coordinadores determinan la política pública del MREMH bajo el techo de la política exterior definida por el Presidente de la República"</p> <p>6-TTSE: "Se supone que son el Ministro de Relaciones Exteriores, Viceministros, Subsecretarios y Directores. Aunque todos deberíamos participar"</p> <p>8-TTSE: "El presidente de la República da sus órdenes, y el Canciller de la República, Viceministros, Subsecretarios y Coordinadores determinan la política pública del MREMH en función de los requerimientos del presidente"</p> <p>10-TTSE: "Debería ser la SEMPLADES"</p>
	5. Para qué se realizan los cambios en una política exterior	<p>1-TTSE: "Para cumplir con los objetivos del plan Nacional de desarrollo u otros provenientes de acuerdos internacionales"</p> <p>4-TTSE: "Para el cumplimiento de los objetivos tanto económicos, de inversión, turismo, relaciones internacionales, que permitirán el crecimiento económico del país, a largo plazo"</p> <p>5-TTSE: "Cuando se quiere redireccionar alguna acción en particular"</p> <p>6-TTSE: "Se supone, que para adecuarla a los retos y cambios que se producen en la sociedad mundial, y de cómo nuestro país debe insertarse en el escenario global"</p> <p>6-TTSE: "Para contentar al jefe de turno"</p> <p>8-TTSE: "Para direccionar al país hacia una línea de acción, posición en organismos internacionales y discursos a pronunciar"</p> <p>10-TTSE: "Para cumplimiento del plan de desarrollo del país"</p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

Tabla N° 10: Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior, con sus categorías y algunos segmentos recuperados (2da parte)

Temas	Categorías	Ejemplo de segmentos recuperados
Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior	6. Dónde se lleva a cabo el proceso de diseño de las PP del MREMH	<p><i>1-TTSE: "En las unidades a cargo del tema respectivo"</i></p> <p><i>5-TTSE: "La planificación recae en la Coordinación de Planificación bajo las directrices del Canciller de turno"</i></p> <p><i>6-TTSE: "En un proceso de construcción participativo todos los espacios de la cancillería son escenario para el debate, la discusión y definición de la política pública"</i></p> <p><i>7-TTSE: "Desconozco"</i></p> <p><i>8-TTSE: "Coordinación de Planificación está a cargo de la planificación y diseño de las políticas públicas"</i></p> <p><i>10-TTSE: "Entiendo que en el Departamento de Planificación y autoridades máximas del MREMH"</i></p>
	7. Utilidad de evaluar la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el MREMH	<p><i>2-TTSE: "Por supuesto, las políticas públicas deben ser diseñadas acorde a la realidad de cada pueblo o nacionalidad"</i></p> <p><i>5-TTSE: "El Ecuador es un país mega diverso y multiétnico, la política pública debería orientarse de esa forma, no para un grupo étnico en especial porque eso también es discriminatorio"</i></p> <p><i>6-TTSE: "No solo de los grupos afroecuatorianos, de todos los pueblos y nacionalidades que formamos parte de la sociedad ecuatoriana, claro de manera desagregada. Aunque hablar de influencia, cuando es obvio que esta es mínima o nula"</i></p> <p><i>7-TTSE: "Por supuesto, ayudaría a una mejor planificación y aprovechamiento de las múltiples capacidades"</i></p> <p><i>8-TTSE: "La política pública debería estar orientada a ser multiétnica y no sólo estar orientada hacia los blancos-mestizos"</i></p>
	8. Existencia de estudios acerca de la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior	<p><i>"El total de respuestas a esta pregunta fue: NO"</i></p>

Fuente: elaboración propia con base en el esquema propuesto por Hernández, Fernández y Baptista, 2010: 533 y los resultados de las entrevistas aplicadas

3.2.3. Análisis de los resultados. (Modelo de narración por temas)

Tema 1. Unidad de significado: Movimiento Social Afroecuatoriano

Comentarios y reflexiones sobre el tema

En el apartado correspondiente a las representaciones del pueblo afroecuatoriano, se resaltó la lucha que estas personas han mantenido a lo largo de la historia. Lucha por el respeto y cumplimiento de todos los derechos que poseen, como ciudadanos ecuatorianos, sin distinción alguna. A través del estudio desarrollado, se pudo constatar que aunque existen políticas gubernamentales, como el Decreto Ejecutivo N° 60 que instaura como política pública lo establecido en el Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, los funcionarios de la Cancillería desconocen si el Servicio Exterior ecuatoriano cuenta con políticas institucionales en función del Movimiento Social Afroecuatoriano. *"No conozco de una política*

institucional que se encuentre en función del movimiento social afroecuatoriano” (participante 1-TTSE); *“No existe política alguna”* (participante 3-TTSE); *“No, de existir desconozco”* (participante 5-TTSE); *“Actualmente no existe una política institucional en función del Movimiento Social Afroecuatoriano”* (participante 6-TTSE).

No obstante, esta institución cumplió con la inclusión de afroecuatorianos para cubrir los cargos de terceros secretarios, mediante dos llamados a concurso público de méritos y oposición (año 2012), con la aplicación de acciones afirmativas que les otorgaba diez puntos adicionales. Por tal motivo, en el primer concurso ingresaron como funcionarios de carrera, setenta (70) afroecuatorianos y en el segundo concurso ingresaron cien (100) funcionarios más. Para la selección de los ganadores, se aplicó el enfoque de género, ya que el primer concurso, de los setenta ganadores, treinta y cinco (35) fueron mujeres y treinta y cinco (35) fueron hombres (50% mujeres y 50% hombres) (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2012: s/p y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integridad, 2013). Luego de los dos concursos de mérito y oposición realizados en el año 2012, con la aplicación de acciones afirmativas, la Cancillería no ha realizado más concursos públicos para los integrantes del pueblo afroecuatoriano (ni para los indígenas ni montubios). En este sentido, uno de los participantes afirmó con respecto al ingreso de más afroecuatorianos a la cancillería que: *“En este momento existen personas con mayor formación y listas para entrar. Debido al gran número que ingreso durante los 2 anteriores concursos, ese hecho tomará algo de tiempo”* (participante 1-TTSE).

Debe existir una coordinación y articulación entre las instituciones de la administración pública, por ende, si en la Constitución Nacional se establece la ejecución de acciones afirmativas, como políticas públicas, todas las organizaciones que conforman el sector público, deberían instaurar una política institucional a favor de los grupos vulnerables. Cumpliendo de esta manera con la normativa establecida en el marco jurídico del Estado. La mayoría de los entrevistados afirmó la necesidad de aumentar la inclusión social en las instituciones del Estado, señalando que *“El Ecuador no es un país solo de mestizos ni monocultural. Existen diferentes etnias que merecen tener un espacio que refleje esa riqueza intercultural. No solo en Cancillería sino en todas las instituciones públicas y privadas”* (participante 10-TTSE); *“En un país que se reconoce como un Estado constitucional de derechos y justicia, social democrático..., no solo que es importante la inclusión, es un derecho que cualquier ciudadano/a sin*

importar su etnia, su forma de pensar, religión, género debería tener” (participante 6-TTSE)

Ahora bien, en referencia a las acciones que ha implementado el Movimiento Social Afroecuatoriano para participar en el diseño de la política exterior, se conoció que hasta el momento no existen acciones concretas por parte de este movimiento, sólo algunos intentos de diálogo: *“El movimiento social afroecuatoriano no se ha propuesto acciones en este sentido”* (participante 3-TTSE); *“Ninguna”* (participante 8-TTSE). Un participante relata que las acciones que ha ejecutado el Movimiento Social Afroecuatoriano, han sido *“De acercamiento y diálogo, pero muy limitadas cuando no hay espacios para que dichas acciones se puedan hacer efectivas”* (participante 6-TSSE). Se observa que aunque el MSA desee participar en el proceso de elaboración de la política exterior, no están dados los espacios para su participación, quedando sólo en conversaciones, que a la larga, no permiten una participación e influencia efectiva de estos grupos sociales.

Por su parte, es conocido el derecho a la participación ciudadana que tienen los afroecuatorianos, por ello, el MSA mantiene la postura de seguir conquistando espacios en los que puedan participar. Al respecto, uno de los participantes señaló que: *“Muchas de las organizaciones están al tanto, pero el desconocimiento acerca del trabajo de la Cancillería, así como de la construcción de política exterior que nos sea favorable hace que no haya un involucramiento mayor”* (participante 1-TSSE). El desconocimiento de los asuntos públicos, sigue relacionado con la falta de socialización de la información gubernamental, lo que repercute directamente en la baja participación en los asuntos públicos, no sólo de los afroecuatorianos, sino de todos los ciudadanos en general.

Se conoció que el MSA cuenta con medios de participación, dentro de los que destacan las *“citas con las altas autoridades”* y *“Las agrupaciones sociales y los Consejos de Igualdad”* (participantes 1-TSSE y 10-TSSE, respectivamente). Cabe agregar que algunos participantes del estudio, desconocían si el MSA contaba con algún medio de participación, lo que es preocupante, ya que si la población afroecuatoriana busca ser reconocida, debería mantener informados a todos sus miembros, tanto de las acciones que ejecuta, como de las que tienen planificadas, con la intención de que sus miembros se identifiquen y se comprometan con cada una de ellas.

En efecto, el MSA debería contar con mecanismos de difusión y socialización que informen a los ciudadanos acerca de las actividades que están desarrollando. Dichos mecanismos existen en la actualidad, dentro de los que figura *“la creación de mesas, coordinaciones y otras formas de representación para el tema del decenio afrodescendiente. Pero antes de este, ya el movimiento contaba con organizaciones de hecho y de derecho, de diversos grados constituidas y de larga trayectoria como la FOGNEP, la Afroamérica, entre otras”* (participante 1-TSSE). Pero se continúa con el desconocimiento, por parte de los afroecuatorianos, respecto a la existencia de éstos mecanismo. Entonces surge la interrogante: ¿Cómo se puede participar en las actividades gubernamentales si se desconocen los mecanismos a través de los cuales se puede ejercer ese derecho?

Tema 2. Unidad de significado: Agentes Gubernamentales de la Cancillería (AGC) Comentarios y reflexiones sobre el tema:

El comportamiento de los AGC, con respecto a la incorporación de las propuestas de los grupos sociales afroecuatorianos, ha generado cierta polémica. La intención de este estudio no es señalar a ningún diplomático en especial, sino que radica en obtener un diagnóstico aproximado sobre el comportamiento organizacional que se desarrolla en el Servicio Exterior. Para obtener tal información, se seleccionó, como unidad de análisis, los AGC.

Se pudo conocer que algunos AGC no han demostrado tener compromiso alguno con la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política de grupos sociales afroecuatorianos, de hecho, según las narraciones obtenidas, se asegura que *“De lo observado no existe ni predisposición, ni interés en hacerlo”* (participante 3-TSSE), *“Se han realizado varias propuestas que no se han llevado a cabo”* (participante 4-TSSE). Del mismo modo, las propuestas de los grupos sociales afroecuatorianos no han sido incorporadas ni compartidas por los AGC, afirmando que *“No pueden ser compartidas, pues ni siquiera ha existido el interés de saber qué se piensa, qué se siente, no hay la apertura para aportar, construir o proponer como grupo social afro”* (participante 3-TSSE).

De las expresiones anteriores, se puede concluir que es difícil lograr o imponer que los miembros de una institución acepten la integración de funcionarios de carrera que no cumplan con ciertas características físicas de su agrado, lo que dificulta la creación de los organismos pluriculturales y multiétnicos señalados en la Constitución Nacional. Sería un ejercicio interesante, que los diplomáticos que están al servicio de la Cancillería desde antes que llegaran los funcionarios afroecuatorianos, se dieran la oportunidad de compartir nuevas experiencias y conocimientos con sus pares, con la finalidad de construir un Servicio Exterior inclusivo y no discriminatorio, a favor del desarrollo de la interculturalidad en el Estado ecuatoriano.

Tema 3. Unidad de significado: Integración de los grupos afroecuatorianos al Servicio Exterior ecuatoriano

Comentarios y reflexiones sobre el tema:

Luego de la promulgación de la Carta Magna de 2008, se impuso la normativa sobre la aplicación de acciones afirmativas o políticas de discriminación positiva, lo que significó una oportunidad de ingresar al sector público para los ciudadanos afroecuatorianos. En vista de ello, como se ha expresado en anteriores oportunidades, el Servicio Exterior hizo dos llamados a concurso. El proceso fue publicado por medios impresos y a través del Internet, llegando la información a las personas que estaban interesadas en participar.

En consecuencia, tanto los ciudadanos particulares, que no formaban parte del Movimiento Social Afroecuatoriano, como los que participaban activamente en él, pudieron presentarse a los concursos públicos de méritos y oposición durante el año 2012. El primero publicado el 30 de marzo de 2012 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, 2012) y el segundo convocado para el 10 de agosto del mismo año (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, 2013).

La influencia que tuvo el MSA en dicho proceso, en principio fue el de informar a sus miembros acerca del suceso, que para ellos fue histórico, y representó la reivindicación de sus derechos. En segundo lugar, postularon a algunos participantes, y, en tercer lugar, brindaron el apoyo emocional a los que decidieron presentarse en el concurso. Menciona un entrevistado lo siguiente: *“El proceso de nominación fue muy*

interesante, ya que la organización realizó reuniones con las bases sociales y me nominaron para participar en el concurso. El soporte y apoyo emocional fue fundamental, ya que transmitieron esa energía positiva para afrontar el proceso” (participante 2-TSSE). Del mismo modo, otro participante afirma que el MSA nominó su candidatura, cuando salieron los resultados del concurso su examen fue impugnado, ya que *“Recibí los certificados de mi labor como maestra de matemáticas para personas que desean concluir el bachillerato, así como otras actividades que realicé como parte de la organización. Durante la impugnación, certificaron mi autorreconocimiento como afroecuatoriana. Ya que no me fueron otorgados los 10 puntos de acción afirmativa con los que contaba el concurso”* (participante 1-TSSE). Se evidencia que por la certificación otorgada por el MSA, la participante pudo demostrar que era miembro de la población afroecuatoriana y se hizo merecedora de los 10 puntos correspondientes a las acciones afirmativas.

También se confirmó que la actuación del MSA fue sólo hasta las postulaciones, ya que cuando inició el concurso, no tuvo ninguna posibilidad de incidir en los resultados finales. Lo que ratifica el hecho de que los ganadores de los concursos de mérito y oposición, fueron los que obtuvieron la mayor puntuación, en base a los méritos de cada uno de ellos, por ende, los terceros secretarios contaban con la formación requerida para cubrir las vacantes en el Servicio Exterior ecuatoriano.

Luego del proceso de selección, los ganadores del concurso, ya con la investidura de funcionarios de carrera, se presentaron en la Cancillería de la República, donde fueron recibidos por sus compañeros. En esta situación surgieron varias historias acerca del recibimiento que ellos tuvieron al entrar como funcionarios de carrera a la Cancillería:

- *“Al inicio fue un proceso hermoso, ya que era la primera vez que la Cancillería incorporaba afrodescendientes al Servicio Exterior”* (participante 2-TSSE).
- *“Nuestros primeros meses en cancillería, estuvieron envueltos en cierta incertidumbre, al ser funcionarios nuevos nos miran con extrañeza.* (participante 4-TSSE).
- *“No como en las demás instituciones públicas donde he trabajado, pero destaco que sí he mantenido buenas relaciones con algunas personas en la Cancillería,*

pero no es la regla general. En ciertos momentos he sentido que no somos aceptados” (participante 6-TSSE).

- *“En un ambiente dividido debido a que la Cancillería no estaba preparada para recibirnos”* (participante 8-TSSE).

- *“Fuimos recibido con aceptación por las autoridades de esa época y con algo de rechazo por algunos funcionarios de Cancillería”* (participante 10-TSSE).

En todos los casos narrados, se observa incertidumbre y confusión, ya que uno de los lemas del gobierno de esa época, era la inclusión y la no discriminación, pero la realidad no era así. Pese a ello, los terceros secretarios afroecuatorianos fueron ubicados en sus puestos de trabajo, donde desempeñaron las funciones inherentes a sus cargos. Transcurridos tres años, se adquiere el derecho a los ascensos, luego de cumplir los requisitos y aprobar la evaluación de desempeño.

En el aparte 1.4 del capítulo I, se expuso lo referente a las *Acciones Afirmativas en el Ecuador*, donde se señaló que las acciones afirmativas o discriminación positiva son las acciones establecidas por el gobierno para dar trato preferencial a los grupos que históricamente han sido excluidos. Es por ello, que tras la promulgación de la Constitución del 2008, el gobierno diseñó un régimen de protección especial para incluir a los afroecuatorianos, indígenas y montubios en el sector público, mediante la aprobación de concursos de méritos y oposición, fundamentados en el “Acuerdo presidencial N° 60” y los Acuerdos ministeriales 000106-A y 000057 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (explicados en el apartado 2.5.2 del Capítulo II), con la finalidad de aplicar acciones afirmativas. No obstante, a pesar de que jurídicamente existen las herramientas que contemplan estas acciones afirmativas, algunos funcionarios de la Cancillería no aceptan la inclusión de los afroecuatorianos, indígenas y montubios, ya que los entrevistados manifestaron lo siguiente con respecto a su recibimiento en la Cancillería: *“Me recibieron con cierto recelo, no sentí afectividad o entusiasmo de los funcionarios, con pocas excepciones”* (participante 3-TTSE); *“La Cancillería no estaba preparada para recibir a los afroecuatorianos”* (participante 5-TTSE).

Lo anterior muestra que existe discriminación por parte de algunos funcionarios de la Cancillería, que no han logrado aceptar la inclusión de las personas pertenecientes a la población afroecuatoriana como funcionarios de carrera al Servicio Exterior.

A pesar de cumplir con el tiempo estipulado y contar con los requisitos para los ascensos, la situación expresada por los entrevistados ha sido de dificultad e injusticia. Se manifiesta inconformidad en este punto, motivado a que las oportunidades para ascender han sido “*Muy limitadas, el proceso de ascenso es extremadamente subjetivo y vertical, el 71% de la nota equivale a la calificación del jefe inmediato, además no están muy claras las reglas del juego. Para muestra un botón, tener postgrado equivale al 1% de la nota final para poder ascender*” (participante 6-TSSE). Otro participante indicó que no ha tenido esta oportunidad “*Porque ha habido sistema de evaluación injusto, poco diáfano e inequitativo. Es un sistema que no privilegia la evaluación de desempeño y desarrollo profesional, es esencialmente al menos en un 70% subjetivo lo cual impide la movilidad de ascenso laboral*” (participante 10-TSSE). A pesar de que algunos funcionarios han obtenido la calificación para ascender, no han podido hacerlo por temas presupuestarios, así lo indica uno de los entrevistados:

En mi primera calificación recibí un bajo puntaje por parte de superior jerárquico. Y obtuve, de igual manera, bajos registros en ítems como la monografía anual y las actividades extra. En la segunda oportunidad mejore mis calificaciones, sin embargo debido a temas presupuestarios no me fue posible ascender aun cumpliendo la nota requerida. He notado en las 2 ocasiones que no existe claridad acerca de lo que se va a calificar sobre todo en el tema de las actividades extras. Ya que cuando solicité recalificación usando los parámetros dados por la Comisión calificador, la misma fue rechazada (participante 1-TSSE).

En consecuencia, se entiende que para conceder los ascensos, se debe contar con la disponibilidad presupuestaria para la asignación de un cargo de mayor jerarquía. Pero resulta interesante que han sido pocos los terceros secretarios afroecuatorianos que han tenido la posibilidad real de ascender a segundos secretarios, lo que hace pensar en otras interrogantes: ¿acaso han sido sólo los afroecuatorianos los que no han podido ascender en el Servicio Exterior? y ¿Los funcionarios de carrera “blancos o mestizos” del Servicio Exterior, han tenido las mismas dificultades para sus ascensos?

Para finalizar este punto, es relevante mencionar la percepción que los mismos diplomáticos afroecuatorianos tiene sobre su posición en la Cancillería, debido a que todos los participantes del presente estudio, utilizaron calificativos preocupantes al respecto: “*Demoleedor*”, “*Incierta*”, “*Cuesta arriba, desgastante*”, “*Agotadora*” (participantes 5-TSSE, 7 TSSE, 8 TSSE y 9-TSSE respectivamente)

Vale la pena conocer los sentimientos que expresaron algunos funcionarios, al señalar la percepción que ellos tienen con respecto a su posición en Cancillería:

- *“Existe un ambiente de constante tensión, ya que aún persiste el malestar entre muchos de los funcionarios más antiguos por nuestro proceso de ingreso. Eso es una limitante para trabajar, ya que ese tipo de prejuicios impiden el crear un ambiente laboral propicio. Se debe entablar un diálogo de doble vía donde se busquen soluciones políticas para mejorar los proceso de ingreso y dar oportunidades a todos”* (participante 1-TSSE).
- *“En Cancillería me siento que siempre tengo que justificar mi presencia”* (participante 2-TSSE).
- *“Como un espacio de reivindicación, una oportunidad de reescribir nuestra historia, una vivencia en desigualdad de oportunidades, pero con un deseo infinito de avanzar en unidad con compañeros de ruta que evidencian mucha capacidad y de calidez humana muy grande, con los cuales conquistaremos espacios y alcanzaremos logros importantes en la medida que nos juntemos, que construyamos y transformemos la realidad propia y del país* (participante 3-TSSE).
- *“Incomoda, basada en las relaciones de poder más que en la eficiencia laboral. Todo lo cual es facilitación por un sistema de evaluación inequitativo que impide la evaluación justa a los jefes, lo cual promueve la sumisión y obediencia más que la equidad e igualdad y distribución del trabajo”* (participante 10-TSSE)

Esta situación implica un ambiente laboral tenso, incómodo, discriminatorio y desigual, donde se sigue menoscabando los derechos de los afroecuatorianos, limitando su desarrollo profesional y sus posibilidades de ocupar cargos de mayor jerarquía. Entonces los diplomáticos afroecuatorianos permanecen más tiempo en los cargos inferiores, no por falta de méritos o preparación, sino por las injusticias cometidas por los jefes, a través de la evaluación de desempeño.

En este contexto se evidencian falencias de las políticas públicas de acciones afirmativas, debido a que son acciones que pretenden favorecer a los grupos vulnerables, pero luego del ingreso formal a la Cancillería de los funcionarios afroecuatorianos que ganaron el concurso de méritos y oposición en el año 2012, ellos manifestaron ser víctimas de actos discriminatorios: *“Siento que la discriminación se*

expresa de forma sutil, cuando compartes el ascensor o cuando alguien se encuentra de manera inesperada o a solas en algún lugar de la Cancillería contigo, no puedes dejar de darte cuenta de la cara de susto o extrañeza, es cierto que no todas las personas la hacen, pero puedo asegurar basado en mi experiencia no son pocos. Pero de forma generalizada, cuando se refieren a que los negros o indígenas “no se esfuerzan lo suficiente, que somos vagos o que no estamos preparados para estar en la carrera diplomática” (participante 7-TTSE), incluso, en las entrevistas manifestaron sentirse amenazados de perder su trabajo, al señalar lo siguiente: “Sólo para muestra un botón, cuando manifiesta el Canciller de Ecuador ‘Vamos a reinstitucionalizar o reinstitucionalización de la cancillería con la vuelta o reapertura de la Academia diplomática’ haciendo clara alusión a los que no hemos pasado por la misma, sin embargo la mayoría tenemos maestría en Relaciones Internacionales” (participante 10-TTSE).

Al presentarse estas contradicciones entre lo que estipula la ley y la forma de actuar de algunos funcionarios, “lleva a criticar las definiciones de políticas públicas que en resumidos términos consisten en lo que el gobierno elige hacer o no hacer, ya que existen en un Estado no solo las autoridades electas, sino los lobbys, grupos de presión, la multiétnia y la pluriculturalidad” (Tadeo, 2017: 7) que en muchas ocasiones están fuera del control del gobierno.

Tema 4. Unidad de significado: Marco legal a favor del pueblo afroecuatoriano

Comentarios y reflexiones sobre el tema:

En efecto, existe una normativa que dicta los lineamientos para la participación de las organizaciones afroecuatorianas y para la integración de los ciudadanos afroecuatorianos en la participación de los asuntos públicos, por lo tanto, ellos tienen el derecho de participar en la definición y formulación de la política exterior del Estado ecuatoriano.

Dentro de las normas que integran el marco legal que respalda y defiende al pueblo afroecuatoriano, se enfatiza en primera instancia la existencia de “Constitución de Montecristi” del 2008, como norma suprema del Estado ecuatoriano. En segundo lugar se presenta la “Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente” y, en

tercer lugar se cuenta con en el “Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”, como los instrumentos legales más representativos en el Ecuador.

Si bien es cierto que existe este marco jurídico establecido, la participación e impacto de los ciudadanos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior ecuatoriana ha sido nula. Algunos funcionarios explican que no existe una congruencia entre la política del Servicio Exterior y el marco legal de las organizaciones afroecuatorianas, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior, afirmando que:

- *“El Servicio exterior tiene sus propias políticas, por lo que el marco legal de las asociaciones afroecuatorianas, podrían servir como referente para el planteamiento de ciertas políticas, pero depende de la voluntad política con que se cuente para implementarlas”* (participante 4-TSSE);
- *“El conocimiento [de la ley] es parcial, pero me inclino por la no aceptación, ya que siempre he escuchado, incluso de autoridades, que en el Ecuador, dadas las actuales circunstancias, no se necesitan de acciones afirmativas siquiera, por ejemplo”* (participante 6-TSSE).

Estas narraciones explican que aunque existan leyes a favor del pueblo afroecuatoriano, sólo la voluntad política del gobierno de turno, en todos sus niveles, puede incidir positivamente en el tema de la participación de los afroecuatorianos en la elaboración y diseño de la política exterior.

Ahora bien, la situación planteada se articula al debate de las políticas públicas referidas a las acciones afirmativas, ya que:

(...) el mismo Gobierno reconoce que se queda corto en acciones políticas para reducir el peso del racismo en Ecuador (...) el Gobierno reconoce que “es necesario afrontar desafíos importantes”. Siendo el ámbito de la justicia uno de los escenarios más débiles, toda vez que no se tiene una legislación sancionatoria de prácticas racistas, las personas víctimas del racismo no detectan bien este delito, los abogados no están suficientemente preparados para litigar en este campo, no existen jueces y fiscales especializados, en tanto los pocos casos de judicialización del racismo no logran resolverse completamente (...) Sin duda los desafíos son muchos. Aun la Asamblea Nacional no expide leyes reglamentarias de los derechos constitucionales relacionados con la igualdad, la no discriminación, acciones afirmativas, reparaciones, participación política (...) (García, 2012: 3)

Lo que implica la necesidad de cambiar la forma en que se elaboran las políticas públicas, e incluir los elementos necesarios (por ejemplo sanciones y multas), que coadyuven la óptima implementación de las acciones afirmativas. Uno de los primeros pasos que se deberían dar al respecto, es que la Asamblea Nacional apruebe las sanciones a aplicar ante los actos de racismo y discriminación, para que luego se puedan diseñar políticas públicas amparadas en esa nueva legislación. Sin embargo, se debe destacar la oposición que existe para implementar los cambios necesarios, debido a que “Los niveles de intolerancia política, los prejuicios raciales y la incompreensión de la diversidad de vida de los pueblos y nacionalidades son, quizá, obstáculos más profundos que requieren extirpar rápidamente si se desea fomentar la interculturalidad y establecer de una vez por toda la vigencia de la plurinacionalidad” (García, 2012: 3).

Tema 5. Unidad de análisis: Influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior

Comentarios y reflexiones sobre el tema:

A lo largo de la investigación, se ha corroborado que existen factores que explican la limitada influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Uno de ellos es que los funcionarios afroecuatorianos que laboran en el Servicio Exterior, no son informados respecto del inicio del proceso de diseño de la política exterior, ni de cómo se elaboran o se reestructuran dichas políticas.

Debido a esta situación, existe confusión acerca de quiénes son los encargados del diseño de estas políticas públicas, cuando este proceso debería ser inclusivo y con altos índices de participación. Los participantes del estudio afirmaron que desconocen el proceso de diseño y reestructuración, reconociendo que los encargados del proceso son: “*El Ministro de Relaciones Exteriores con el Departamento de Planificación*” (participante 2-TSSE); otro participante afirma que “*son el Ministro de Relaciones Exteriores, Viceministros, Subsecretarios y Directores. Aunque todos deberíamos participar*” (participante 6-TSSE); la información que tiene otro entrevistado al respecto es que: “*Se ha visto a los asesores, no se sabe bien*” (participante 7-TSSE).

En estas circunstancias, resulta casi imposible que los terceros secretarios afroecuatorianos participen en el diseño de la política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, puesto que no tienen información sobre el inicio del diseño de las políticas públicas, no saben cuándo y cómo son diseñadas las mismas o cuáles son cambios o reestructuraciones que se realizan, por qué se realizan los cambios en una política pública, quiénes son los encargados de esa tarea y dónde se lleva a cabo el proceso de diseño o elaboración de las políticas públicas del Servicio Exterior.

En este contexto, se puede inferir que tanto los ciudadanos afroecuatorianos como los funcionarios afroecuatorianos que laboran en la Cancillería, no deberían esperar ser convocados, sino ellos mismos, tomar la iniciativa de informarse, organizarse y participar en el proceso de elaboración de la política exterior, con la finalidad de poder conquistar estos espacios por medio de una participación activa y que genere impacto *“A nosotros nunca nos informan cuándo van a empezar a diseñar la agenda de política exterior, por eso, debemos tener la iniciativa de estar preguntando para poder participar en ese proceso y con la unidad de todos nosotros, podríamos tener influencia en las decisiones que se tomen”* (participante 3-TTSE)

Cuando se logre una participación significativa, sería de gran utilidad evaluar la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el MREMH, ya que según las narraciones de los participantes, consideran que *“El Ecuador es un país mega diverso y multiétnico, la política pública debería orientarse de esa forma, no para un grupo étnico en especial porque eso también es discriminatorio”* (participante 5-TSSE); de igual manera, otro de los entrevistados señala que la participación debe ser más amplia, *“No solo de los grupos afroecuatorianos, de todos los pueblos y nacionalidades que formamos parte de la sociedad ecuatoriana, claro de manera desagregada”* (participante 6-TSSE);

Otro aporte importante expresado por los participantes del estudio, sobre la participación del pueblo afroecuatoriano, es que *“ayudaría a una mejor planificación y aprovechamiento de las múltiples capacidades”* (participante 7-TSSE); finalmente se señala que *“La política pública debería estar orientada a ser multiétnica y no sólo estar orientada hacia los blancos-mestizos”* (participante 8-TSSE). Entonces, se observa la disposición que tienen los afroecuatorianos de participar en el proceso de diseño de la

política exterior, sólo queda de parte de las autoridades competentes, brindarles los espacios de inclusión y participación a los que tienen derecho.

En Ecuador creó una estructura importante de participación dentro de su marco institucional para promover la participación y, a partir de la Constitución del 2008, “la apuesta política por una real participación de la diversidad de pueblos y nacionalidades, implica llevar la norma a la realidad concreta de la que viven y subsisten tanto económica como culturalmente los grupos étnicos que conforman el territorio ecuatoriano” (García, 2012: 7). En este sentido, en el 2007, se fundó una instancia que la población afroecuatoriana pudiera aprovechar para fomentar su participación, a saber:

(...) la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, con rango de Ministerio, mediante el Decreto Ejecutivo N° 133 del 26 de febrero de 2007. Es el organismo rector y coordinador de la política pública que garantiza el derecho a la participación ciudadana intercultural desde el Ejecutivo, mediante acciones destinadas a estimular y consolidar a los pueblos, los movimientos sociales y a la ciudadanía en las decisiones clave del nuevo modelo de desarrollo (García, 2012: 10).

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana promueve la articulación y coordinación de procesos sociales incluyentes, mediante los cuales todos los pueblos y nacionalidades tienen igualdad de oportunidades para participar en los asuntos políticos. Del mismo modo, plantea la necesidad de formar y educar a la ciudadanía, con la finalidad de que los ciudadanos conozcan sus derechos, se apropien de ellos y puedan defenderlos. A tal efecto, García explica siguiente:

Las principales políticas institucionales son articular procesos sociales incluyentes para consolidar el poder ciudadano en su diversidad, a través del diseño e implementación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Impulsar y fortalecer la organización social para facilitar el ejercicio pleno de la democracia. Llevar adelante procesos de formación ciudadana orientados al conocimiento y defensa de los deberes y derechos ciudadanos, el fomento del voluntariado en la gestión pública, el control social y el desarrollo socio-emprendedor de iniciativas tendientes al bienestar común de la sociedad, generar mecanismos que articulen las demandas y respuestas entre la sociedad y el Estado y por último articular procesos incluyentes entre el Estado y la sociedad, a través del sistema de información y comunicación popular (2012: 10).

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la participación de los funcionarios afroecuatorianos en el diseño de la política exterior debe ser tomada en cuenta por las personas encargadas de llevar a cabo el proceso. Los entrevistados afirmaron que tenían la disponibilidad para participar en la elaboración de dichas políticas, señalando que: *"las políticas públicas deben ser diseñadas acorde a la*

realidad de cada pueblo o nacionalidad" (participante 2-TTSE), asimismo otro de los participantes afirmó que la participación de los funcionarios afroecuatorianos en el proceso del diseño de la política exterior “*ayudaría a una mejor planificación y aprovechamiento de las múltiples capacidades*” (participante 7-TTSE).

Como últimos objetivos específicos abordados en la investigación, se planteó estudiar el comportamiento de los agentes gubernamentales al interior de la Cancillería, frente a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatorianos, así como conocer el proceso de integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador. En tal sentido, al término de lo expuesto, se hace significativo valorar el estudio del comportamiento de los agentes gubernamentales que estructuran el sistema administrativo del país, fundamentalmente desde su ángulo internacional.

No cabe duda que la Cancillería tiene la obligación al igual que los demás entes gubernamentales de considerar el papel de los grupos sociales afroecuatorianos a razón de la formación de muchos de sus integrantes. No se trata de hacer una discriminación positiva por el solo hecho de ser afrodescendientes, sino que la condición *afro* de un personal capacitado debería de otorgarle un grado de compromiso mayor a los funcionarios a la hora de plantearse el tema de la identidad del Ecuador en su multidiversidad sociocultural ante al mundo. En ningún momento esto debe entenderse como una cualidad política que soslaya el valor del conocimiento, de lo que se trata es de aprovechar el grado de compromiso social que tienen la minorías étnicas al participar en la construcción de un país que busca articularse cada vez más a pesar de su alteridad.

Por lo tanto, las sugerencias presentadas por la investigadora para tratar de dar respuesta a las demandas de los funcionarios afroecuatorianos en cuanto a la participación en el diseño de la política exterior con las siguientes:

1. Se requiere la organización de los terceros secretarios afroecuatorianos para concretar el papel que quieren desempeñar al momento del diseño de la política exterior;
2. Sería conveniente tener representación en la Cancillería de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, ello con la finalidad de aprovechar que ya existe una institución gubernamental que promueva la participación de los terceros secretarios en el diseño de la política exterior, y

pueden orientar a los terceros secretarios en cuanto a su organización para concretar la participación;

3. Valorar la importancia de la política exterior desde los niveles educativos iniciales;
4. Resaltar la importancia del pueblo afroecuatoriano a través de campañas educativas;
5. Abrir mesas de discusión a nivel nación sobre el alcance del marco constitucional y el Plan Nacional del Buen Vivir como antecedentes fundamentales para los cambios que amerita la República, más allá de la posturas ideológicas;
6. Generar una campaña de información donde se exponga la importancia de los aportes afroecuatorianos a la cultura del país y su inclusión en los ámbitos laborales del Estado; e
7. Incentivar, por medio de financiamiento, proyectos que rescaten el respeto por los DDHH de las minorías étnicas.

CONCLUSIONES

Al término de la investigación, es posible señalar, a modo de conclusión lo siguiente:

No cabe duda que el movimiento afroecuatoriano le ha impreso un carácter social, humano, significativo a la política del Ecuador. La lucha por el derecho de las minorías afroecuatorianas ha evidenciado como, a pesar de que un país avanza democráticamente hacia un desarrollo sostenible, los marcos legales no son del todo suficientes si no se aplican políticas efectivas a la altura del contexto presente. La Cancillería, como organismo encargado de interrelacionarse con el mundo, no puede desprenderse del principio de soberanía, por tanto, al reconocer su valor, también reconoce su diversidad. Por ende, más allá del discurso simbólico de incorporación de las minorías a la acción diplomática, debe entenderse que una diplomacia real y representativa, está obligada a contar con el protagonismo de aquellos, quienes formados en este ámbito, tienen la capacidad de impulsar una imagen “profunda” del Ecuador, tanto desde una perspectiva laboral como cultural.

Esta lucha de las minorías ha dejado entrever una discriminación negativa por parte de algunos agentes gubernamentales de la cancillería, dando a entender que dicha resistencia responde a valores que menoscaban los principios de unidad nacional refrendados en la Constitución y las leyes a partir de 2008. La consolidación de un ministerio como el de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana pasa por la relación que se establece entre sus miembros, desde el cargo menor hasta el propio ministro. Tal vez, como ninguna otra institución del Estado, la Cancillería es un reflejo en sí mismo de las distancias socioculturales que aún persisten en un país que, por su pasado colonial, mantiene ciertos rasgos diferenciadores que deben ser superados a la brevedad posible. Un ministerio encargado de dialogar con el mundo y especializado en diálogos interculturales, no debe mantener un discurso plural externo que vaya a contravía de su propia realidad interna, es decir, no se puede sostener con honestidad y ética un discurso frente al mundo a razón de lenguas, culturas y pueblos diversos, si a lo interno no se comulga con estas ideas.

Lamentablemente, en los gobiernos de América Latina ha existido una constante histórica: la escala de valores sociales, donde ciertos grupos de poder han asumido roles protagónicos en la dirección de los Estados nacionales modernos. Uno de los rasgos característicos de este proceso está relacionado con la discriminación racial. A pesar de que en los discursos políticos oficiales se oculta esta realidad, las comunidades étnicas han denunciado a lo largo de los años una práctica a todas luces evidente: la discriminación no positiva. Este hecho abre el debate en relación, primero, al acceso a la educación, es decir, de quienes tiene la oportunidad de formarse en áreas específicas y acceder a cargos de relevancia en instituciones como la cancillería. En segundo lugar, queda evidenciado como las ofertas de plazas de trabajo en estos ámbitos pasan por el tamiz de la opinión subjetiva de quienes tradicionalmente ejercen el poder, por tanto, deciden quienes han de formar parte de la nómina y quiénes no. Por tal motivo, las políticas de acción afirmativa si bien no son ejecutadas en los términos en los que la comunidad afroecuatoriana espera, al menos abre el debate sobre la necesidad de romper con criterios de selección a la hora de asumir la presencia de grupos étnicos minoritarios en las estructuras administrativas ministeriales.

En tal sentido, el Movimiento Social Afroecuatoriano ha mantenido un trabajo constante con el fin de lograr una mayor influencia en áreas importantes de la vida nacional como la política exterior. Sin embargo, la labor de los grupos y las organizaciones afroecuatorianas no ha sido suficiente, lo cual ha abierto el debate sobre cómo se viene realizando la representación del pueblo afroecuatoriano en la política exterior del Ecuador y cómo se han llevado a cabo las políticas de Acción Afirmativa.

El comportamiento de los agentes gubernamentales de la Cancillería, con respecto a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatorianos, ha involucrado una *agenda afroecuatoriana* desde el gobierno de la Revolución Ciudadana, que incluye un contexto normativo en el marco de la Constitución Nacional, El Plan Nacional del Buen Vivir y las leyes; involucrando las acciones del Poder Ejecutivo y del Servicio Exterior.

En relación a los factores que explican la limitada influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se generó desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador en el periodo 2012-2018, resulta oportuno señalar que la política exterior, el servicio diplomático y el control

político, social e institucional no han previsto, en su justa medida, la importancia de la caracterización sociocultural de la Cancillería, con miras a su transformación. No se toman en cuenta en su justa dimensión el papel de las asociaciones de funcionarios, las agendas y conflictos, así como la opinión de las organizaciones afroecuatorianas, representados en rol de terceros secretarios.

Las políticas de Acción Afirmativa están presentes de manera latente en el logro de las reivindicaciones de los afroecuatorianos. Por tal motivo, estudiar el comportamiento de los agentes gubernamentales, al interior de la Cancillería, frente a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatoriano, es un imperativo. En este punto, se ha podido determinar que se sigue presentando recelo, rechazo y discriminación por parte de algunos funcionarios de carrera que laboran en el Servicio Exterior ecuatoriano. Por lo que el comportamiento de los agentes gubernamentales de la Cancillería con respecto a la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política, propuestos por grupos sociales afroecuatorianos debe ser replanteada siguiendo los preceptos y derechos constitucionales del ciudadano ecuatoriano.

Luego del análisis de los resultados, se puede concluir que la hipótesis de investigación planteada ha sido confirmada. El hecho de integrar a los ciudadanos afroecuatorianos como diplomáticos en el Servicio Exterior no implica necesariamente su bienestar y estabilidad en la institución. Razón por la cual, valdría la pena continuar con el estudio partiendo de nuevas interrogantes. Por ejemplo ¿cómo lograr la aceptación por parte de todos los agentes gubernamentales de la Cancillería respecto a la inclusión de afroecuatorianos al Servicio Exterior?, ¿cómo se pueden corregir las falencias presentes en las políticas públicas de acciones afirmativas?, y, ¿se puede crear algún mecanismo que sensibilice a los funcionarios de la Cancillería que todavía demuestran algún acto discriminatorio en contra de los funcionarios afroecuatorianos?, entre otras.

Este trabajo ha sido un aporte al campo de estudio sobre política exterior en Ecuador, sin embargo, aún quedan muchas aristas que emprender con el objetivo de cerrar la brecha entre los discursos políticos y las acciones reales de una nación que mantiene preceptos republicanos constitucionalmente claros, pero que en la práctica cotidiana aún le queda mucho camino por andar. El respeto y reconocimiento de los

afroecuatorianos aun necesitan de políticas más inclusivas; es decir más reales y menos formales.

Este trabajo ha sido un aporte al campo de estudio sobre política exterior en Ecuador, sin embargo, aún quedan muchas aristas que emprender con el objetivo de cerrar la brecha entre los discursos políticos y las acciones reales de una nación que mantiene preceptos republicanos constitucionalmente claros, pero que en la práctica cotidiana aún le queda mucho camino por andar. El respeto y reconocimiento de los afroecuatorianos aun necesitan de políticas más inclusivas; es decir más reales y menos formales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2011). *El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado*. Suiza: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Aguayo, Evelyn. (2017). *La Pirámide de Kelsen*. Universidad Estatal, Península de Santa Elena. Facultad de Ciencias Administrativas. Administración de Empresas. Ecuador. Recuperado el 30/07/2018, en: <https://bit.ly/2Eg8qQg>.
- Aguilar, Carlos y Lima, Marco. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. N° 5. Recuperado el 23/08/2018, en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Alcina, Miguel. (2006). “El periodismo ante el reto de la integración”. En Lario, Manuel (Coord.): *Medios de comunicación e inmigración*. España: Programa CAM Encuentro CAM - Obra Social: 37-58.
- Antón Sánchez, John (2005). “Afroecuatorianos: invisibilidad, racismo, exclusión y pobreza”. En: Secretaría Técnica del Frente Social. *Racismo y discriminación racial en Ecuador*. Quito: Zenitram: 9-27.
- Arenas, Nahuel. (2012). “Post-neoliberalismo en América Latina: En Busca del paradigma perdido”. En: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. N° 27: 22-49.
- Arias, Tania. (2008). “Ecuador un estado constitucional de derechos”. *Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local*. Número 15. Recuperado el 26/08/2018, en <https://bit.ly/XX0udW>.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Ataíza, Mery. (2012). *El Pueblo Afrodescendiente en el Ecuador. Informe Temático*. Quito: Defensoría del Pueblo.
- Banco Mundial. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la Historia?* Quito: Banco Mundial; Edición de conferencia.
- Bakunin, Mijail. (1871). *La Libertad*. Recuperado el 09/08/2018 en: <https://circulosemiotico.files.wordpress.com/2012/10/bakunin-la-libertad.pdf>
- Basabe-Serrano, Santiago (2013). “Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana”. En: *Iberoamericana*. Vol. XIII, N° 50: 168-173.
- Base legal – CNIMHU. (2018). Recuperado el 03 de enero de 2018, en <https://www.cancilleria.gob.ec/base-legal-cnimhu/>

- Becerra, María. (2008). “Estrategias de visibilización de la diáspora africana en América Latina y el Caribe durante el nuevo milenio”. En: *Ciencia Política*. Universidad Nacional de Colombia, Vol. 3, N° 5: 73-88.
- Begné, Patricia. (2011). “Acción afirmativa: una vía para reducir la desigualdad”. En: *Ciencia Jurídica*. Universidad de Guanajuato, Año 1, N° 1: 11-16.
- Cancillería de Colombia. (2018). *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Recuperado el 12/09/2018, en: <http://www.cancilleria.gov.co/en/node/462>.
- Caportoti, Francesco. (1991). *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable*. Washington: ONU.
- Cepi, Natalia. (2014). “La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma”. En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Vol. XIV, N° 1: 125-151.
- Congreso Nacional del Ecuador (2006_a). *Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos*. Quito: Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana – CODAE.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2006_b). *Ley Orgánica del Servicio Exterior*. Quito: Congreso Nacional. Recuperado el 30/04/2018, en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org9.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y, Secretaría Nacional de Gestión de la Política (2016). *Agenda de la Igualdad para el Decenio Afrodescendiente. Capítulo Ecuador*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Secretaría Nacional de Gestión de la Política.
- Consejo Nacional de Planificación. (2013). *Buen Vivir. Plan Nacional 2013 - 2017. Todo el mundo mejor*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador. Recuperado el 23/06/2018, en www.buenvivir.gob.ec
- Consejo Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021. Toda una vida*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades 2017. Recuperado el 26/06/2018, en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.

- Consultoría en Planificación Estratégica Participativa. (s/f). *Proyectos de la Cooperación Internacional en Curso y el interés de los afroecuatorianos*. Recuperado el 23/09/2018, en: <https://bit.ly/2PpgdfW>.
- Costales, María. (2017). *La discriminación positiva y la acción afirmativa como mecanismos de igualdad de oportunidades en el acceso al ámbito laboral del sector público ecuatoriano: una mirada a partir de 2008*. Ecuador: UDLA; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- De la Torre, Carlos. (2002). *Afroquiteños, ciudadanías y racismo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Del Arenal, Celestino. (2002). *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política*. Logroño-España: Universidad de La Rioja.
- Delgado, María (2013). *Organizaciones Afroecuatorianas: identidad e incidencia en las políticas públicas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Período 2000 – 2011*. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador; Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio.
- Diario Crónica Las Noticias al Día. (2015). “Día Nacional del Negro Ecuatoriano”. Recuperado el 12/07/2018, en: <https://bit.ly/2BPTvdo>
- Fanon, Frantz. (1961). *Los condenados de la tierra*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Figuerola, Noelia. (2012). “El desarrollo y las políticas públicas”. En: *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*. Vol. 11, Nº 33: 375-391.
- Fontaine, Guillaume. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Prólogo de Joan Subirats. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO.
- Ganuzá, Carina. (2014). *Petróleo, estado y socialismo siglo XXI: EP PETROECUADOR y la construcción del proceso de integración energética regional*. En: Enciclopedia Virtual Eumed.Net. Recuperado el 09/07/2018, en: <https://bit.ly/2Ud8DZq>.
- García, Fernando. (Coordinador). (2012). Boletín informativo - enero-marzo 2012, Quito-Ecuador: Observatorio sobre discriminación racial y exclusión étnica. Recuperado el 28/01/2019, en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4131/2/BFLACSO-ODREE-01.pdf>
- Goyes, Solanda. (2103). “De las cuotas a la paridad: el Caso de Ecuador”. En: IDEA. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América*

Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral: 47-115.

Grosfoguel, Ramón. (2013). “Racismo/sexismo epistémico, universidades occidentalizadas y los cuatro genocidios/epistemicidios del largo siglo XVI”. En: *Tabula Rasa*. Bogotá, N° 19: 31-58.

Guerrero, Ligia. (2014). *Políticas públicas e inclusión laboral en Ecuador: el Decreto 60 y los afrodescendientes*. (Disertación de Especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 12/01/2018, en: <http://repositorio.iaen.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/24000/4078/Guerrero%20Villacr%20Ligia%20Anabel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hermosa, Paola y Alcaraz, Francisco. (2017). “Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina”. En: *Revista Internacional Transparencia e Integridad*. N° 4. Disponible en: <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/9.-Paola-Hermosa-y-otros.pdf>

Hernández, Carlos. Fernández, Roberto y Baptista, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación*. Quinta edición. México D. F.: McGraw-Hill.

Hernández, Carlos. Fernández, Roberto y Baptista, Pilar. (2016). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México D. F.: McGraw-Hill. Recuperado el 12/01/2019, en https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf

Hurtado, Héctor. (2015). “Una mirada al discurso populista de Hugo Chávez: tensiones entre la ruptura y la tradición”. En: *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. N° 66 Consultado el 24/06/2018 en <https://www.redalyc.org/html/4959/495950262002/>

INEC. (2016). *Compendio estadístico 2016*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Jara, Raquel y Massón, Rosa. (2016). “Política de acción afirmativa, su repercusión en la Universidad Politécnica Salesiana. Caso: indígenas de Quilloac”. En: *Revista Cubana de Educación Superior*. N° 2: 139-153.

Lara, Jorge. (2000). *Breve historia contemporánea del Ecuador*. México: Fondo de Cultura Económica.

Larrea, Carlos y Cols. (2008). *Mapas de Pobreza. Consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador. 1995 – 2006. Metodología y Resultados*

2008. Recuperado el 01/07/2018, en: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366381843Doc_13.pdf.
- Lasagna, Marcelo. (1996). “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”. En: *Afers Internacionals*. N° 32: 45-64. Recuperado el 26/09/2018, en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39007711.pdf>
- Marquez, Eric. (2013). *El racismo institucional*. Recuperado el 23/05/2018, en: <http://endireccioncorrecta.blogspot.com/2013/11/el-racismo-institucional.html>.
- Medina, Henry y Castro, Mary. (2006). *Afroecuatorianos. Un movimiento social emergente*. Quito: Ediciones Afroamérica, Centro Cultural Afroecuatoriano.
- Merke, Federico y Reynoso, Diego. (2016). “Dimensiones de Política Exterior en América Latina Según Juicio de Expertos”. En: *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. N° 185: 107-130.
- Miller, Conrad. (2017). “The Persistent Effect of Temporary Affirmative Action”. En: *American Economic Journal: Applied Economics*. N° 3: 90-152. Recuperado el 23/03/2018, en: <http://econweb.umd.edu/~davis/eventpapers/MillerPersistent.pdf>
- Mina, Arturo. (2005). *La Invisibilización de la población negra por parte del Estado Ecuatoriano*. (Tesis presentada como requisito para optar al grado de Magister en Seguridad y Desarrollo). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales; Facultad de Seguridad y Desarrollo. Recuperado del 15/08/2018, en: <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/348>.
- Minda, Roberto. (2012). *La Nueva Diplomacia Ecuatoriana: La Inclusión de Minorías Étnicas al Servicio Exterior*. Quito: Universidad San Francisco de Quito; Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (2009). *ALBA – TPC: El Amanecer de los Pueblos. La Alianza Antiimperialista de los Pueblos de Nuestra América*. Segunda edición. (Versión electrónica) Recuperado el 12/09/2018, en: <https://bit.ly/2BskDyE>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integridad. (2011). *Acuerdo Ministerial N. 000106-A*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio e Integración.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integridad (2012). *Acuerdo Ministerial N. 000057 (Suplemento)*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio e Integración.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integridad. (2013). *Acuerdo Ministerial N. 000010*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio e Integración.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador. (2006). *PLANEX 2020. Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020*. Quito: MRE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018a). *Agenda de Política Exterior 2017 – 2021*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018b). *Misión / Visión / Valores*. Recuperado el 12/08/2018, en: <https://www.cancilleria.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Montes, Ángel. (2009). *Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales*. Murcia: Universidad de Murcia; Servicio de Publicaciones.
- Nazareno, Marcela. (2013). *Participación política de actores afroecuatorianos en el legislativo: de 1979 a 2009*. Quito: Maestría en Ciencias Políticas; FLACSO Sede Ecuador.
- Ocles, María. (2008). “Estado de Derecho y democracia participativa. Un ideal por construir con los afroecuatorianos”. En: Cruz, Hernán y otros. *Plataforma política del pueblo afroecuatoriano. Construcción plural y colectiva promovida por especialistas afroecuatorianos, líderes y lideresas de organizaciones de: Carchi-Esmeraldas-El Oro-Guayas-Imbabura-Pichincha-Sucumbíos*. Quito: Centro de Educación y Promoción Popular y National Endowment for Democracy.
- OEML, RIDH y otros (2016). “Violaciones de Ecuador respecto a: No discriminación e igualdad (artículo 2, párrafo 1, y artículos 3, 25 y 26)”. Recuperado el 15/07/2018, en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/EQU/INT_CCPR_CSS_ECU_24067_S.pdf
- ONU (2010). “Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes. Visita a Ecuador”. Recuperado el 02/07/2018, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7424.pdf>
- ONU (2012). “Resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de septiembre de 2012”. Recuperado el 22/09/2018, en: https://digitallibrary.un.org/record/738646/files/A_RES_67_1-ES.pdf
- ONU (2014). “Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2013. Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes”. Recuperado el 25/05/2018, en: <https://undocs.org/es/A/RES/68/237>

- Organización de los Estados Americanos. (2011). *Estándares de protección de Afrodescendientes en el Sistema Americano. Una breve introducción*. Washington D.C.: Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos, OEA.
- Organización de los Estados Americanos. (2018). *Proyecto Incorporación de la temática afrodescendiente en las políticas y programas de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, D.C.: OEA. Recuperado el 12/07/2018, en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/afro_descendientes_proyecto_tematica.asp.
- Pareja, María. (2016). *Inclusión laboral de los Afroecuatorianos en el sector público en la ciudad de Guayaquil, periodo 2008-2016*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil; Facultad de Ciencias Económicas.
- Pava, Edgar. (2016). *Minorías étnicas en el Servicio Exterior ecuatoriano: un análisis crítico del proceso de incorporación de terceros secretarios 2012-2015*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales; Universidad de Posgrado del Estado.
- Pillay, Navi (2009). “Mensaje expresado el pasado 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos”. En: ONU-Nicaragua. *Vive la diversidad – termina con la discriminación*. Recuperado el 12/10/2018, en: <http://onu.org.ni/author/admin/page/53/>
- Ponce, Juan. (2006). *Más allá de los promedios: Afrodescendientes en América Latina. Los Afroecuatorianos*. Washington: Banco Mundial.
- Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social. (2009). *Lineamientos para la construcción de políticas públicas interculturales*. Quito: Ministerio de Coordinación de Patrimonio. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. Fondo para el logro de los ODM.
- Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social. (2010). *Plan plurinacional Para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Quito: Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2009). *Acuerdo N° 60*. Quito: República del Ecuador.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2011). *Decreto 650 Transfiérase la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, con el nombre de Escuela de Relaciones Internacionales “José Peralta”*. Quito: República del Ecuador.

- Rangel, Marta. (2016). *Políticas Públicas para Afrodescendientes. Marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado el 12/09/2018, en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40854/1/S1601272_es.pdf.
- Rapoport Center for Human Rights and Justice. (2009). *Territorios olvidados, derechos incumplidos: Afroecuatorianos en áreas rurales y su lucha por tierra, igualdad y seguridad*. Ecuador: Rapoport Center. Recuperado el 15/09/2018, en: <https://law.utexas.edu/wp-content/uploads/sites/31/2016/02/ecuador-esp.pdf>
- Redacción Web. (2016). “El Decreto del Decenio Afrodescendiente entra en vigencia en Ecuador”. *El Telégrafo*, febrero 16. Recuperado el 12/09/2018, en <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/el-decreto-del-decenio-afrodescendiente-entra-en-vigencia-en-ecuador>.
- República del Ecuador. (2010). *Plan plurinacional Para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural*. Quito: Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social.
- República del Ecuador y Consejo Nacional de Planificación. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Todo el mundo mejor*. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.
- Resumen Latinoamericano. (2016). *Especial Cumbre de la CELAC en Ecuador*. Recuperado el 12/09/2018, en: <https://bit.ly/2TC3yJU>.
- Revelo, Luís. (2006). “Historia institucional”. En AFESE. (2006). Ecuador en el mundo. La política exterior 1830-2006. Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior.
- Roth, André-Nöel. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saggiaro García, Ana y otros (2016). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2016.
- Sagües, María. (2004). “Las acciones afirmativas en los recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico en el análisis jurisprudencial”. En: *Revista Iberoamericana del Derecho Procesal Constitucional*. N° 2: 211-229.
- Sánchez, Antón. (2004). Los afroecuatorianos en cifras. Desigualdad, discriminación y exclusión según las estadísticas sociales del Ecuador. Síntesis de los indicadores sociodemográficos del SISPAE. Quito: República del Ecuador. Secretaría Técnica del Frente Social. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del

Ecuador. Recuperado el 11/01/2019, en http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsii/pubsii_0052.pdf

_____ (2011). El proceso organizativo afroecuatoriano: 1979-2009. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Sánchez, Miguel. (2009). “La participación ciudadana en la esfera de lo público”. En: *Espacios Públicos*. UNAM. Vol. 12, N° 25: 85-102.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADE. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADE. Recuperado el 16/07/2018, en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/c2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf.

Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. (s/f). *Definición de elementos de la matriz del sistema. Definición de dominios. Dominio 5.2: Acciones Afirmativas*. Quito: Fondo indígena. Recuperado el 14/07/2018, en: http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Dominios/5_2_Accion%20afirmativa_def.pdf

Sistema de las Naciones Unidas y Gobierno del Ecuador (2007). *Informe objetivos de desarrollo del milenio. Estado de Situación 2007. Pueblo Afroecuatoriano*. Ecuador: ONU.

Suplecy, Marta. (1996). “Novos paradigmas nas esferas de poder”. En: *Estudos feministas*. Vol. 4, N° 1: 126-137.

Tadeo, Blanca. (2017). “El cambio de la política pública laboral de acciones afirmativas. El caso del pueblo afroecuatoriano (2008 –2015)”. Disertación de maestría. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador. Recuperado el 29/01/2019, en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13090/2/TFLACSO-2017BFTD.pdf>

Universidad Agraria del Ecuador. (2016). *Informe de las prácticas y políticas institucionales de acción afirmativa (2015-2016)*. Ecuador: Universidad Agraria del Ecuador.

Van, Teun. (2006). “Discurso de las élites y racismo institucional”. En Lario, Manuel (Coord.): *Medios de comunicación e inmigración*. España: Programa CAM Encuentro CAM - Obra Social: 15-30.

Vargas-Machuca, Ramón. (2016). “El liberalismo republicano, los modelos de democracia y la causa del reformismo”. *Contrastes. Revista Internacional de*

Filosofía, [S.l.]: 59-77. Recuperado el 28/09/2018, en: <http://www.revistas.uma.es/index.php/contrastes/article/view/1478>.

Vásquez, Byron. (2012). *El Empleado Público dentro del Marco Jurídico Ecuatoriano*. Cuenca: Escuela de Derecho, Facultad de Jurisprudencia Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de Cuenca. Recuperado el 3/09/2018, en: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/873/1/a82.pdf>.

Vera, Sofía y Llanos-Escobar, Santiago (2016). “Ecuador: La democracia después de nueve años de la «Revolución Ciudadana» de Rafael Correa”. En: *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Vol. 36, N° 1: 145-175.

Vicariato Apostólico de Esmeraldas y Centro Cultural Afroecuatoriano (2009). *Enciclopedia del saber Afroecuatoriano*. Quito: UNICEF, Diners Club y Cooperación del Comité Español.

Wagman, Daniel. (2006). “Los medios de comunicación y la criminalización de los inmigrantes”. En Lario, Manuel (Coord.): *Medios de comunicación e inmigración*. España: Programa CAM Encuentro CAM - Obra Social: 201-214.

Williamson, John (1990). “What Washington Means by Policy Reform”. En: *Latin American Adjustment. How much has happened?* Washington: Institute for International Economics.

ANEXOS



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

GUÍA DE ENTREVISTA SOBRE LA TESIS TITULADA “LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS AFROECUATORIANOS EN EL SERVICIO EXTERIOR DEL ECUADOR (2012 – 2017)”

Entrevistado/a: (nombre y edad)

Cargo:

Fecha:

Hora:

Lugar (ciudad y sitio específico):

Entrevistador(a):

Introducción

Descripción general del proyecto: la investigación tiene como finalidad, analizar las políticas públicas de acción afirmativa en el caso de la integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador, durante el período 2012 – 2017.

La utilización de la información recaba en el presente instrumento, será de estricto uso académico.

El propósito de la entrevista, es recopilar la información necesaria para el desarrollo del caso de estudio. Para ello, los participantes de la entrevista, son las autoridades de gobierno, los diplomáticos de carrera, los Terceros Secretarios afroecuatorianos, y los líderes afrodescendientes.

Características de la entrevista

La confidencialidad está garantizada en la entrevista.

La entrevista no durará más de 20 minutos.

Preguntas:

Labor del Movimiento Social Afroecuatoriano en función de su influencia en la definición de la política exterior del Ecuador

1. ¿Existe una la Política Institucional en función del Movimiento Social Afroecuatoriano, como parte de la definición de la política exterior del Ecuador?
2. ¿Cuáles son las acciones que ha implementado el Movimiento Social Afroecuatoriano para participar en el diseño de la política exterior?
3. ¿El Movimiento Social Afroecuatoriano conoce su derecho de participar en el diseño de las políticas públicas?
4. ¿Cuáles son los medios de participación con los que cuenta el Movimiento Social Afroecuatoriano?
5. ¿Existe un mecanismo para la difusión y socialización del Movimiento Social Afroecuatoriano en la política?
6. ¿Cree usted que las actividades de la política exterior del Ecuador son las acciones afirmativas en favor del grupo afroecuatoriano?

Comportamiento de los agentes gubernamentales de la Cancillería con respecto a la incorporación de las propuestas de los grupos sociales afroecuatorianos

7. ¿Los agentes gubernamentales de la Cancillería han establecido algún compromiso para la incorporación de las visiones, intereses y programas de acción política de grupos sociales afroecuatorianos, así como su difusión?
8. ¿Cree usted que la incorporación de las propuestas de los grupos sociales afroecuatorianos son aplicadas y compartidas por los agentes gubernamentales de la Cancillería?

Proceso de integración de los grupos afroecuatorianos en el Servicio Exterior del Ecuador

9. ¿Cómo fue su proceso de ingreso al Servicio Exterior?
10. ¿Cómo se enteró del proceso de ingreso?
11. ¿Cómo influyeron las organizaciones sociales afroecuatorianas en su ingreso?
12. ¿Cómo fue recibido en la Cancillería?
13. ¿Cuál fue el cargo y las funciones asignadas?
14. ¿Actualmente cumple el mismo cargo?
15. ¿Ha tenido posibilidades de ascender?
16. ¿Consideran importante que otros profesionales afroecuatorianos puedan ingresar a futuro a Cancillería?
17. ¿Cómo percibe su posición en Cancillería?

Marco legal que dicta los lineamientos para las organizaciones afrodescendientes, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior en el período de estudio

18. ¿Conoce el marco legal aplicable para las organizaciones afroecuatorianas en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior del Ecuador?
19. ¿Tiene conocimiento sobre la “Agenda de la igualdad para el decenio afrodescendiente”?
20. ¿Conoce la existencia y contenido del “Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”?
21. ¿Sabe usted si existe un mecanismo legal para asegurar el conocimiento, la aceptación y el cumplimiento del marco legal que rige a las organizaciones afroecuatorianas?
22. ¿La política ejecutada por el Servicio Exterior es congruente con el marco legal que dicta los lineamientos para las organizaciones afroecuatorianas, en cuanto a su participación en la definición y formulación de la política exterior?
(Confusiones, malas interpretaciones, desconocimiento, no aceptación)

Factores que explican la limitada influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)

23. ¿Es usted informado cuándo comienza el proceso de diseño de las políticas públicas del MREMH?
24. ¿Cuándo y Cómo son diseñadas las políticas públicas del MREMH?
25. ¿Por qué se realizan cambios o reestructuraciones en las políticas públicas del MREMH?
26. ¿Quiénes son los encargados del diseño o la reestructuración de las políticas públicas del MREMH?
27. ¿Para qué se realizan los cambios en una política exterior?
28. ¿Dónde se lleva a cabo el proceso de diseño de las políticas públicas del MREMH?
29. ¿Consideraría usted de utilidad evaluar la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el MREMH?
30. ¿Se ha realizado un estudio sobre la influencia de los grupos afroecuatorianos en el diseño de la política exterior que se genera desde el MREMH?