

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Tesis de titulación para obtener la Maestría Profesional en Relaciones Internacionales y  
Diplomacia, mención en Política Exterior**

**“INCLUSIÓN DE LA MUJER INDÍGENA EN EL SERVICIO EXTERIOR  
ECUATORIANO, UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA CRÍTICA DE LOS  
DERECHOS HUMANOS Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES”**

Autora: Martha Cecilia Santillán Sinchico  
Directora: Dra. Roxana Arroyo Vargas

Quito, septiembre de 2021

# ACTA DE GRADO

## **AUTORÍA**

Yo, Martha Cecilia Santillán Sinchico, con CC 1715032783, 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 mi absoluta responsabilidad. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

---

**Firma**  
**C.C. 1715032783**

## **AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN**

Yo, Martha Cecilia Santillán Sinchico cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad.

Quito, septiembre, 2021

-----  
MARTHA CECILIA SANTILLÁN SINCHICO  
1715032783

## RESUMEN

Este trabajo analiza la inclusión de la mujer indígena en el Servicio Exterior Ecuatoriano, SEE, desde la perspectiva de la teoría crítica de las relaciones internacionales y de los derechos humanos. Se presenta el desarrollo normativo que posibilitó una mayor participación de la diversidad étnica del Ecuador en el quehacer diplomático, con especial énfasis en la participación de la mujer indígena, en el período 2012-2018. Además, se identifica de manera retrospectiva el aporte del movimiento indígena en la construcción de un Estado plurinacional y también el impacto social de la inclusión de las mujeres indígenas en el SEE.

La participación de la mujer indígena en la Cancillería, institución tradicionalmente masculina, constituye un adelanto. Teniendo en cuenta ese contexto, el propósito de esta investigación es revisar los avances y las limitaciones de este proceso de inclusión en el período 2012 – 2018, asimismo, evaluar el impacto social que tuvo esta política pública.

**Palabras clave:** Mujer Indígena, Servicio Exterior Ecuatoriano, Estado Plurinacional, Género, Inclusión, Acción Afirmativa, CEDAW.

## **ABSTRACT**

This paper analyzes the inclusion of indigenous women in the Ecuadorian Foreign Service, SEE, from the perspective of the critical theory of international relations and human rights. The normative development that made possible a greater participation of the ethnic diversity of Ecuador in diplomatic work is presented, with special emphasis on the participation of indigenous women, in the period 2012-2018. In addition, the contribution of the indigenous movement in the construction of a plurinational State and also the social impact of the inclusion of indigenous women in the SEE is retrospectively identified.

The participation of indigenous women in the Ministry of Foreign Affairs, a traditionally male institution, constitutes an advance. Taking this context into account, the purpose of this research is to review the progress and limitations of this inclusion process in the period 2012 - 2018, as well as to evaluate the social impact of this public policy.

**Keywords:** Indigenous Woman, Ecuadorian Foreign Service, Plurinational State, Gender, Inclusion, Affirmative Action, CEDAW.

## DEDICATORIA

Yupaychani Pachakamakta, ñuka wawakunata, ñuka kusata, ñuka tayta, mamata, tukuylla ñuka aylluta, ñuka kusapak ayllutapash yanapashkamanta. Sinchita shayarishpa ñawpakman katik warmikunamanmi kay kil kayta karani.

Agradezco a Dios por su amor y fidelidad. A mi esposo Cosme Felipe, a mi hijo Cosme Alejandro y a mi hija Sara Ñusta, por ser la fuente de mi inspiración y perseverancia.

Dedico este trabajo a mis ancestros, a mi papá Alberto, a mi mamá Lucila. A la mujer indígena aguerrida y valiente que no se deja doblegar por el sistema patriarcal y tras sortear obstáculos y limitaciones trascendió de su vida privada a una participación pública con incidencias significativas en el ámbito político. A la mujer indígena diplomática quien, con excelencia y sacrificio, cumple el legado fundamental de representar y engrandecer al Ecuador Plurinacional en la esfera internacional.

A mi tutora, Doctora Roxana Arroyo por su acompañamiento en el desarrollo de esta tesis.

## ÍNDICE

ACTA DE GRADO .....	ii
AUTORÍA.....	iii
AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN .....	iv
RESUMEN .....	v
ABSTRACT.....	vi
DEDICATORIA .....	vii
LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS .....	x
INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>5</b>
<b>MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>5</b>
1.1. Teoría crítica de los derechos humanos desde la perspectiva de género (igualdad y discriminación) .....	5
1.1.1 Mujeres indígenas y enfoque de género.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
1.2 Teoría crítica de las Relaciones Internacionales: poder, colonialidad, etnocentrismo .....	11
1.2.1. Colonialidad y poder.....	15
1.2.2. Eurocentrismo y etnocentrismo .....	19
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>24</b>
<b>LA DISCRIMINACIÓN EN ECUADOR Y SU REPERCUSIÓN.....</b>	<b>24</b>
2.1. Nacionalidades y pueblos del Ecuador: rasgos socioeconómicos y secuelas de la discriminación.....	24
2.1.1. Tácticas de los movimientos sociales: del Estado monocultural al plurinacional .....	29
2.2 Bitácora de la reivindicación de mujeres indígenas .....	32
2.3 Estados Plurinacionales y multiculturales, entre el discurso y la práctica .....	34
2.4 La Diplomacia, origen y evolución .....	36
2.4.1 Enfoques diplomáticos: el secreto, los acuerdos abiertos y la seguridad .....	37
2.4.2 Mayor presencia estatal, lo plurinacional y la diplomacia.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

2.5	Reseña sobre el ingreso de la mujer indígena en la carrera diplomática del Ecuador	41
2.5.1.	Democratización de la carrera diplomática.....	44
<b>CAPÍTULO III</b>		<b>48</b>
<b>MUJERES INDÍGENAS EN EL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO:</b>		
<b>INCLUSIÓN Y OBSTÁCULOS</b>		<b>48</b>
3.1	Instrumentos internacionales vinculados a la igualdad de género suscritos por Ecuador. Acciones implementadas por el Estado ecuatoriano.....	48
3.1.1.	Instrumentos internacionales para los derechos de las mujeres.....	49
3.2	Políticas de inclusión de la mujer indígena en el SEE: acción afirmativa, políticas de igualdad de género. ....	53
3.2.1	Origen y conceptualización de las acciones afirmativas.....	53
3.2.2	Acciones afirmativas e inclusión de la mujer en el servicio público ecuatoriano ..	55
3.2.2.1.	Decreto N° 60 y derechos laborales.....	56
3.2.2.1.1.	Bolivia.....	60
3.2.2.1.2.	Brasil.....	61
<b>3.3.</b>	<b>Análisis de la inclusión de la mujer indígena en el ejercicio diplomático de Ecuador.....</b>	<b>63</b>
3.3.1	Sistematización de la información.....	64
3.3.2.	Dilemas de la vida personal y profesional.....	65
3.3.3.	Contrariedades de la praxis diplomática.....	66
3.3.4	Impacto social y perspectivas del sistema interestatal.....	67
3.3.5	Estado ecuatoriano y estatutos internacionales.....	70
<b>CAPÍTULO IV</b>		<b>72</b>
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>72</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA</b>		<b>77</b>

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>ADP</b>	Academia Diplomática Plurinacional
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
<b>CIEDR</b>	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
<b>CONMIE</b>	Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador
<b>CONAIE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>CNIG</b>	Consejo Nacional de Igualdad de Género
<b>DNUDPI</b>	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>DUDH</b>	Declaración Universal de los Derechos Humanos
<b>INEC</b>	Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos
<b>FEINE</b>	Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador
<b>FENOCIN</b>	Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
<b>FILAC</b>	Fondo Indígena para América Latina y el Caribe
<b>MREMH</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>RRII</b>	Relaciones Internacionales
<b>SEE</b>	Servicio Exterior Ecuatoriano
<b>SIISE</b>	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador

## INTRODUCCIÓN

Los avances en pro del derecho de las mujeres a participar en los puestos de poder, de sus derechos civiles y de la igualdad de oportunidades están conectados con la consolidación de la democracia, el desarrollo social y el crecimiento económico equitativo, esto se traduce en instrumentos legales de alcance internacional y en interpretaciones de los teóricos críticos que cuestionan las relaciones de poder y de-construyen la ideología colonial.

En 2012 y 2013, luego de un riguroso proceso de selección, con base en un concurso de méritos y oposición, la Cancillería ecuatoriana incorporó a diplomáticos y diplomáticas de pueblos y nacionalidades indígenas, mediante la aplicación de acciones afirmativas. En 2012, se incorporaron 20 indígenas, 11 afroecuatorianos, 10 montubios y 29 mestizos como parte de la promoción XIV. En 2013 se incluyó a la promoción XV, 27 indígenas, 16 afroecuatorianos, 9 montubios y 48 mestizos, dando un total de 170 nuevos funcionarios incorporados en la Sexta Categoría del Servicio Exterior Ecuatoriano, SEE, durante los años citados.

Inclusión en la que se aplicó la paridad de género, lo cual constituye un avance en el mejoramiento de la situación de la mujer. Mientras en el primer concurso ingresaron 35 mujeres y 35 hombres, en el segundo se integraron 50 mujeres y 50 hombres. De 47 diplomáticos indígenas, 20 son mujeres. Un esfuerzo orientado a democratizar la representación oficial del Estado en el exterior (MREMH, 2014).

### Cuadro N°1

#### Inserción de diplomáticos de pueblos y nacionalidades indígenas, con paridad de género

Autoidentificación	2012	2013
Indígena	20	27
Afroecuatoriana	11	16
Montuvio	10	9
Mestizo	29	48
Total	70	100
Hombres/mujeres	35-35	50-50

Elaboración personal. Fuente: MREMH (2020).

En los años precedentes, la diversidad étnica se vio impedida de acceder a la carrera diplomática, por cuanto los parámetros de calificación en los concursos públicos eran altos para quienes –como en el caso de los pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios– alcanzaban la educación de tercer nivel con mucho sacrificio (había una polarización de las universidades en ámbitos urbanos y en las principales ciudades, por ejemplo); es decir, las estructuras del Estado monocultural con “prácticas excluyentes en la asignación de recursos públicos y en la oferta de servicios básicos” (Planex, 2005, p.36), les había excluido de una realización profesional plena y en igualdad de condiciones. Si bien no hubo normas o leyes que restringieran la presencia de la diversidad social en niveles de representación exterior, tampoco existieron protocolos que garanticen su inserción en la carrera diplomática, por la centralidad en sus convocatorias y porque sus perfiles profesionales no reflejaban a todos los sectores del país:

“Uno de los grandes avances en la política pública de la última década en el Ecuador, ha sido transversalizar dentro de su institucionalidad la gran diversidad cultural, territorial e identitaria que el país posee. Dentro de estas experiencias se encuentra el Servicio Exterior ecuatoriano, el cual se había caracterizado por un acceso restringido- ya sea por el número escaso de puestos para ser disputados por los postulantes-, por una centralidad en su convocatoria - que incorporaba principalmente a personas de Quito-, o por los requisitos que priorizaban perfiles profesionales y sociales que no reflejaba a todos los sectores culturales del país” (Barreiro, 2016).

En ese sentido, la inclusión de la diversidad étnica en la carrera diplomática constituye un hecho inédito en la historia del Ecuador, que posibilitó la reconfiguración de la estructura social y del patrón conductual en ambas partes, tanto de los nuevos funcionarios que ingresan como de aquellos que pertenecen a esa institución.

La inserción de los nuevos servidores públicos y de la mujer indígena en el SEE, responde a la puesta en práctica, tanto de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, como de las recomendaciones y disposiciones establecidas en instrumentos nacionales e internacionales que velan por una sociedad más igualitaria. En este propósito, el camino adoptado por el gobierno de Rafael Correa, en los años 2012 y 2013, fue la aplicación de acciones afirmativas o discriminación positiva. Un proceso inclusivo que estuvo relacionado con el surgimiento de modelos diplomáticos alternativos, por ejemplo, la Diplomacia de los Pueblos y Diplomacia Ciudadana.

Pese a esa oportunidad histórica generada desde el gobierno ecuatoriano, el proceso de inserción paulatina y secuencial de los nuevos funcionarios y funcionarias al quehacer diplomático conllevó inconvenientes, dada la estructura social y el paradigma conceptual de discriminación solapada.

En virtud de lo expuesto, el propósito principal de esta investigación es, por un lado, revisar y evaluar los avances y las limitaciones de este proceso de inclusión en el período 2012 – 2018, y, por otro, el impacto social que tuvo esta política pública.

Otro fin de igual importancia es examinar si se han implementado mecanismos con un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de las personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva, tal y como establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018, p.21).

Se recurre al enfoque de derechos humanos para describir el marco normativo nacional e internacional que garantiza los derechos de las mujeres y posibilita la superación de las condiciones de exclusión y el alcance de una mayor participación de las mujeres indígenas en el servicio diplomático ecuatoriano.

Para alcanzar los objetivos que este trabajo persigue, se emplea una metodología de carácter cualitativo, mediante la interpretación de conceptos inmersos en el proceso de la inclusión de la población indígena, específicamente, de la mujer indígena en el servicio exterior ecuatoriano tal y como se da en su contexto natural.

Además, para fundamentar mejor el proceso de inclusión de las mujeres indígenas en el SEE, se utilizó las siguientes técnicas: recolección bibliográfica, entrevistas semi-estructuradas a líderes indígenas y autoridades gubernamentales, y, también, la recolección de datos de inclusión de la población indígena en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre 2012 y 2013.

Los principios de inclusión de personas, familias y grupos en vulnerabilidad “responde a la creación de capacidades en las personas y condiciones en el Estado y la sociedad” (Ministerio de Inclusión, s/f). Inclusión que comprende tanto la equiparación de

oportunidades entre los miembros de la sociedad, como la adopción de medidas especiales como la acción afirmativa para la eliminación de todas las formas de discriminación.

Es preciso investigar este acontecimiento que marcó un hito en la diplomacia ecuatoriana, desde una mirada retrospectiva, ya que los acontecimientos socio-históricos forman parte del proceso crítico, reflexivo y reivindicativo, de orientación emancipatoria en cada contexto. Específicamente, el importante papel que desempeñó el movimiento indígena del Ecuador, a través de la Conaie, en la reivindicación de los derechos de los pueblos y nacionalidades del Ecuador, un logro colectivo que tomó forma con una mayor participación de la población indígena en las esferas políticas. No obstante, desde la perspectiva de la teoría crítica, el mismo hecho de demandar el reconocimiento de la diversidad étnica implica que existe la predominancia de una cultura en la sociedad, realidad que responde a la estructura colonial instaurada en las sociedades latinoamericanas.

Esta investigación guarda concordancia con la maestría de Relaciones Internacionales y Diplomacia y se enmarca en la línea de investigación dentro del programa de titulación propuesto por la Escuela de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales porque aborda la temática de la inclusión de mujeres indígenas ecuatorianas en la labor diplomática, guiada por las teorías críticas de los derechos humanos y de las relaciones internacionales.

El capítulo I contiene el desarrollo del marco teórico. El capítulo II presenta las particularidades y generalidades de la discriminación en el Ecuador y su repercusión, así como un recuento del origen de la diplomacia y su evolución. También permite un acercamiento al rol del movimiento indígena en el proceso de transición del Estado monocultural a plurinacional.

El capítulo III examina las políticas de inclusión adoptadas por Ecuador para la integración de la mujer indígena en el servicio exterior, es decir, revisa la normativa legal internacional y nacional vinculadas a la promoción de la igualdad de género que han posibilitado el avance en esta materia. Este capítulo aborda los mecanismos de inclusión de la mujer indígena adoptados por Ecuador.

Finalmente, se presenta las conclusiones hilvanadas con una visión crítica.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

La Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales (RI) y la Teoría Crítica del Derecho de Alda Facio serán los ejes sobre los cuales se abordará este trabajo investigativo.

### **1.1. Teoría crítica de los derechos humanos desde la perspectiva de género (igualdad y discriminación)**

El siglo XX fue pródigo en perspectivas sobre la realidad, por ejemplo, uno de los aportes más importantes al estudio de las ciencias sociales fue el concepto de género, el cual tuvo auge a partir de la década de los cincuenta y se prolongó en los sesenta también, con el surgimiento de movimientos feministas, los mismos que propugnaron la emancipación de la mujer en demanda de mayor igualdad e inclusión en los asuntos públicos.

La categoría género permite distinguir las construcciones sociales y culturales del ámbito netamente biológico (Lamas, 1995). De acuerdo a Roxana Arroyo (2010), el enfoque de género permite analizar prácticas, símbolos, normas e instituciones socialmente elaboradas a partir de la diferenciación biológica entre mujeres y hombres, dejando en evidencia las jerarquías de género, la desigual valoración de lo femenino y lo masculino, así como la distribución disímil del poder entre ambos géneros. Un análisis que cuestiona las relaciones de poder que reproducen las desigualdades sociales.

Se puede agregar que las relaciones de género son el resultado de una estructura patriarcal, orden social genérico de poder donde los hombres dominan a las mujeres (Lagarde, 1996). Por su parte, Walby (1999) distingue estructuras patriarcales en el Estado, en las instituciones, en el trabajo asalariado y en el hogar, espacios desde donde se reproduce la desigualdad social.

Jáuregui (2006) agrupa a la desigualdad de oportunidades, la feminización de la pobreza y la diferencia salarial dentro de la violencia estructural o indirecta. En cambio, la violencia cultural tiene relación con los aspectos de la cultura que legitiman la violencia directa o estructural, es decir, ambas formas de violencia constituyen fenómenos interconectados.

De acuerdo con Birgit Locher (s/f), la predominancia masculina en las relaciones internacionales, RRII, y la subrepresentación de la mujer en posiciones de la política internacional responden, por un lado, a que este campo ha sido poco tomado en cuenta por el feminismo y, en otro orden de ideas, debido a que las RRII nunca se liberaron del concepto clásico de separación entre las esferas pública y privada, donde la identificación del ámbito privado como dominio femenino legitimaba la exclusión de la mujer de la esfera pública (política internacional). En ese sentido, para Locher (s/f) es importante dar un tratamiento no solo a la situación de la mujer en diversas disciplinas académicas sino del género en el ámbito internacional.

Dentro de esta misma línea de género, la académica feminista Jo Ann Tickner (1998) observa que la diplomacia, el servicio militar y la ciencia política internacional han sido, tradicionalmente, espacios de dominio masculino, por lo que plantea la deconstrucción de los mecanismos de opresión.

Para contextualizar mejor tal problemática, McGlen y Sarkees (1993) señalan tres factores limitantes del acceso de las mujeres a las relaciones internacionales. Primero, las *dificultades* de las mujeres (cursivas insertadas por la autora de este trabajo) para combinar la vida familiar y la demandante carrera diplomática. Además, desde el ámbito biológico, la sociedad paternalista segmenta a las mujeres como el sexo débil. El segundo factor, los *estereotipos*, demarcados por la sociedad patriarcal, en la cual se pone en duda que las mujeres puedan ser tan eficaces como aquellos hombres responsables de puestos de liderazgo que implican un trato directo con otras naciones. Las *generalizaciones*, por último, se refieren a que el fracaso de una mujer o mujeres se asigna al género en lugar de la persona (McGlen y Reid Sarkees, 1993, p. 299).

De este modo las mujeres no han tenido las mismas oportunidades que los hombres de participar en la representación exterior de sus países. En ese sentido, la poca presencia de las mujeres en la diplomacia se enmarca como efecto de causas individuales, sociales y organizativas. Esta última causa tiene relación con las facilidades brindadas por la estructura institucional para acceder a un espacio laboral y con la ausencia de normativas internacionales y nacionales más inclusivas.

En general, el bajo número de funcionarias en el servicio exterior da cuenta de las limitaciones que han enfrentado las mujeres para acceder a estos espacios históricamente categorizados como masculinos pese a que, en la actualidad, el Estado tiene la responsabilidad de revertir dichas limitaciones, tal como lo indican las recomendaciones del Comité CEDAW: “la participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales” (Comité CEDAW, RG, N°19, 1992).

En ese marco de estrategias paritarias, la “emancipación” que propone la teoría crítica implica racionalizar los planteamientos ideológicos dominantes. Es decir, un proceso que revele las relaciones de dominación masculina y subordinación femenina.

Parte de las teorías críticas, también, es el enfoque feminista que tiene su base en el marxismo. Para ampliar lo anterior, Farías (2018) observa sobre el pronunciamiento de Marx en torno a la teoría crítica:

es un auto esclarecimiento de las luchas y deseos de una época, donde la toma de conciencia constituye el motor de la emancipación humana. No obstante, los teóricos de la Escuela de Frankfurt ampliaron su enfoque hacia otras formas de poder más allá del ámbito económico y de la relación capital/ trabajo, tomando en cuenta las dimensiones social y cultural (p.26).

Otra acotación significativa sobre la teoría feminista es la de Sanahuja (2018) porque busca “la igualdad entre mujeres y hombres, en cuanto a roles, normas, instituciones, participación, que permita reconstruir las ideas dominantes sobre ciudadanía (...), que impulse mejoras concretas en la vida de las mujeres y avanzar en igualdad en una serie de agendas de política (...)” (p.117); no obstante, Lucero Saldaña (2007) explica que “la promesa de la igualdad” brinda a las mujeres, únicamente, el acceso a un mundo ya constituido, sin hacer visibles las diferencias.

Por su parte, Alda Facio, experta en género y exponente de la Teoría Crítica del Derecho, denuncia las discriminaciones de las cuales han sido víctimas las mujeres y, en el meollo de este efecto, reconoce al Derecho por estar “históricamente condicionado a la parcialidad (...) por haber tomado como modelo de sujeto de derechos y obligaciones al varón únicamente, y de éste, solo a los de cierta clase, raza, religión, preferencia sexual, etc.” (Facio, 2004, p.34). La jurista señala, además, que la mayoría de los feminismos se ha

concentrado en “lograr que las mujeres puedan hacer todo lo que los hombres hacen, en la forma como lo hacen, una tarea ardua, por cuanto el ingreso de las mujeres en espacios del “mundo masculino” no ha sido fácil” (*Ibidem*, p.35).

Ante tal realidad, resulta imprescindible revertir la exclusión de las mujeres de los espacios de poder, tradicional e históricamente masculinos. En sí, el hecho de abogar por la admisión de excepciones al trato igualitario como la gestación y el parto, forman parte de un sistema patriarcal, pues el hombre sigue siendo el referente del Derecho y las mujeres son las “diferentes” que necesitan de una legislación o protección especial (*Ibidem*, p.38). Incluso la forma de interpretar las normas carecía de una perspectiva de género:

Otro problema con normas que se basan en la diferencia de la mujer con el hombre es que éstas han sido interpretadas como otorgando privilegios a las mujeres en vez de considerárseles normas que buscan la equidad entre los sexos. Así, hasta las normas que prohíben o prohibían ciertos trabajos a las mujeres basadas en que somos más débiles física o moralmente, normas que en realidad excluyeron a muchas mujeres de trabajos mejor remunerados, fueron y son interpretadas como otorgando un privilegio a las mujeres en desmedro de los hombres (*Ibidem*, p. 38).

El Derecho es concebido desde el enfoque masculino y aunque las mujeres han sido “tomadas en cuenta”, son ellas “las que se adhieren a este enfoque”, sin embargo, “los hombres continúan ocupando las posiciones más importantes”, por lo que “el Derecho como institución contribuye al mantenimiento de la visión de mundo masculino” (*Ibidem*, p.46).

Pese a estas dificultades, las mujeres han avanzado en muchos aspectos de la vida social, política, económica y cultural. El acceso de las mujeres a espacios públicos como el Congreso, por ilustrar uno, se ha constituido en uno de los principales logros que ha posibilitado la transformación de las leyes en beneficio de la población femenina.

No obstante, desde el enfoque más crítico del Derecho, hay quienes sostienen que la incorporación de las mujeres al ámbito público de la política no ha significado un avance para toda la población femenina, más bien ha generado brechas; es decir, se habla de mujeres con mayores posibilidades económicas, con acceso a educación de calidad y mayores oportunidades versus mujeres empobrecidas, sin educación, sin mayores oportunidades de realización en la vida. “También ha significado la creación de nuevos estereotipos de la mujer como el de la ‘supermadre’ que puede ser madre, esposa y legisladora excepcional o la que no quiere asumir una responsabilidad pública porque prioriza a su familia o su contraparte, la

mujer desnaturalizada que prefiere el ejercicio del poder al ejercicio de la maternidad” (*Ibidem*, p.47).

La jurista Ana Elena Obando, citada por Facio (*Ibidem*, p.50), señala que la perspectiva relacional de los derechos está basada en un concepto plural de la ley, en las relaciones sociales, en la multiplicidad de las identidades de las mujeres y sus profundas diferencias; es decir, las normas deben ser analizadas desde el contexto y las particularidades sociales, económicas, políticas, atendiendo las realidades diferenciadas pues como bien lo ejemplifica Helio Gallardo (2014):

no se es latinoamericano por igual cuando se es mexicano y ejecutivo del Banco Santander que cuando es un pequeño campesino indígena en ese mismo país. Se trata de sociedades fracturadas por los diversos privilegios que oponen y discriminan en todos los niveles (...) a la etnia nacional dominante de las etnias originarias, a los urbanos de los rurales, a los varones de mujeres, etc. (pp. 63 y 64).

El feminismo puso al descubierto la situación de desventaja que viven las mujeres con el propósito de subvertir los códigos culturales dominantes y transformar las normas y relaciones que eran aceptadas como normales, contribuyendo a la sensibilización sobre la situación de las mujeres.

### **1.1.1. Mujeres indígenas y enfoque de género**

Las luchas adquieren mayor significado cuando tienen un aspecto formal, la exigencia del cumplimiento de los derechos de las mujeres indígenas en el Ecuador arrancó oficialmente en 1986, con la creación de la Dirigencia de la Mujer al interior de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Conaie (Santillán, 2008).

Carmelina Porate, ex dirigente de Asuntos de la Mujer en la Conaie, citada por Santillán (2008), señaló que la dirigencia indígena (en su mayoría compuesta por hombres) se mostró escéptica ante la propuesta de elaboración de una agenda propia de mujeres, por considerar que el feminismo marca una línea radical.

El estudio sobre participación política de las mujeres indígenas presentado por Santillán (2008), enseña que éstas, en igual o peor condición que aquella que no es indígena, han sido consideradas para realizar únicamente el trabajo de reproducción y crianza. Y aunque los dirigentes nacionales sostienen que el pueblo indígena impulsa acciones

colectivas en beneficio común, hay voces de mujeres que exigen mayor participación política y menos discriminación.

El accionar proactivo de las lideresas indígenas se evidenció en su demanda de mayor inclusión y participación bajo parámetros de equidad entre hombres y mujeres en la toma de decisiones, aspectos que fueron planteados ante la Asamblea Constituyente de 1998.

La Constitución de la República del Ecuador CRE (1998), en su artículo 8, numeral 1, estableció como garantía constitucional: “Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico, sin embargo, esa medida estatal omitía una visión consecuente con la realidad de la mujer indígena, por lo cual el colectivo de mujeres indígenas de la Conaie añadió un argumento contundente: “siempre y cuando las costumbres y tradiciones no vulneren la dignidad y los derechos de las mujeres indígenas y garanticen niveles equitativos de participación y representación de las mujeres en todos los niveles de las organizaciones indígenas” (Santillán, 2008, pp. 62 y 63). Recordemos lo que ya anticipó Georgina Méndez (2005), “no todas las culturas contienen aportaciones igualmente valiosas para el bienestar, la libertad y la igualdad de las mujeres”. Es así que el artículo 21 de la Constitución del Ecuador (CRE) 2008 establece: “no se invocará a la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución”, constituyéndose éste en un logro del colectivo de mujeres indígenas.

De igual manera, relativo a la participación política en procesos electorales (*Ibid*, Art.102), el colectivo de mujeres indígenas demandó especificar la participación equitativa de la diversidad étnica del país.

Las reformas planteadas en beneficio de las mujeres indígenas dan cuenta de su inconformidad de permanecer fuera de los espacios de toma de decisiones y de su demanda por una legítima participación política – pública. Esto demuestra, además, que existe una conciencia crítica de la situación de discriminación y dominación en la que viven muchas mujeres, por lo que existe la necesidad de subvertir códigos culturales dominantes para romper con las normas y relaciones inequitativas que eran aceptadas como normales.

El esfuerzo por alcanzar una instancia propia que atienda las necesidades particulares de las mujeres indígenas se materializó en la constitución formal del Consejo Nacional de

Mujeres Indígenas del Ecuador, Conmie, en noviembre de 1999, la misma que fue impulsada por lideresas de la Conaie, Feine y Fenocin. Este Consejo fue creado para promover el desarrollo de las mujeres mediante planes y programas de género (Santillán, 2008). No obstante, al ser un espacio de discusión sobre “los privilegios de los hombres en el marco de los derechos indígenas” y la “equidad de género”, le ocasionó dificultades con el movimiento indígena y quedó marginado.

Para lideresas indígenas como Nina Pacari, el ámbito colectivo tiene prioridad sobre los individuales, atribuyendo que el tratamiento de los temas de mujeres por separado es propiciar a la individualidad (Santillán, 2008). Para Palacios (2005), el discurso de la identidad que maneja el movimiento indígena debería tomar en cuenta la diferencia de género, sin que esto sea visto como una pretensión de dividir al movimiento indígena. Y sostiene que “si el movimiento indígena quiere ser coherente con su demanda de plurinacionalidad y con su interpelación a todo el discurso que elimina las diferencias, tiene que, justamente, abordar la discusión de las diferencias que existen a su interior como condición de fortalecimiento y legitimación” (p. 317).

Pese a las desavenencias que ha implicado la lucha por la equidad de género, la problemática social de la violencia contra las mujeres en las relaciones interpersonales y/o familiares, ha sido denunciada como tal por el movimiento de mujeres desde la década de los ochenta y han sido las mujeres organizadas las principales promotoras de propuestas en beneficio de este sector logrando significativos aportes como la aprobación de la ley de cuotas, reconocimiento explícito de los derechos de las mujeres en la Constitución, así como la demanda de una mayor participación en los ámbitos internacionales.

## **1.2 Teoría crítica de las Relaciones Internacionales: poder, colonialidad, etnocentrismo**

Este apartado visualiza la Alemania de 1923, donde el Instituto de Investigación Social fundó la Escuela de Frankfurt que reuniría a pensadores centrados en el marxismo. De ese proyecto intelectual surgió la teoría crítica, cuya prioridad conceptual fue la emancipación, entendida como el mejoramiento de las condiciones de vida humana, que va más allá del ámbito económico y de la relación capital-trabajo, tomando en cuenta las dimensiones social y cultural (Farías, 2018, p.26).

El principal exponente de la Teoría Crítica con enfoque en las Relaciones Internacionales es Robert Cox (1981), para quien la reestructuración de las relaciones internacionales representa un imperativo, asimismo, la emancipación es una prioridad. Con este propósito, él analiza la “estructura histórica” y sus procesos de transformación.

Una de las áreas que Cox analiza dentro de estas estructuras históricas son las distintas formas de Estado que surgen de las relaciones Estado – sociedad civil, área que da lugar al estudio de los Estados Plurinacionales, Multiculturales e Interculturales que, de hecho, tuvieron lugar durante las últimas décadas en Sudamérica, específicamente, en Ecuador y Bolivia.

Desde una perspectiva más amplia, la teoría crítica cuestiona el orden internacional, sus instituciones y las relaciones sociales de poder. Se fundamenta en la teoría histórica que, además de estudiar el pasado, aborda el proceso continuo que genera el cambio histórico. Las fuerzas sociales y los órdenes mundiales tienen relación con las capacidades materiales, ideas e instituciones, las cuales imponen presiones e imposiciones sobre el comportamiento de los Estados (Cox, 1981, p. 150).

Entre las contribuciones más notables de la teoría crítica está la deconstrucción de la ideología colonial y las relaciones de poder. Una crítica reflexiva evidenciaría que las teorías dominantes de las RRII responden a una visión etnocéntrica europea, marginando a otras aportaciones no occidentales.

Esta teoría, vincula la acción con el ideal normativo y lo convierte en el eje del mecanismo de irracionalización – racionalización – transformación.

En el primer apartado repasamos la igualdad y discriminación desde una visión jurista y de género, lo cual facilitó el entendimiento de condiciones estructurales que colocan a la mujer en desventaja respecto del género masculino. Tal menoscabo del género femenino adquiere un cariz de mayor profundidad si contemplamos el concepto de *emancipación*, propuesto por el teórico crítico Andrew Linklater. La emancipación en el ámbito internacional debe apreciarse en forma de expansión de las barreras morales entre comunidades políticas. Las formas de inclusión y exclusión que promueve la política mundial y el Estado como comunidad moral, pasa a ser el foco de atención para este enfoque teórico.

De ahí, la idea de comunidad política toma la forma de una comunidad dialógica para determinar el orden social y evitar la exclusión mientras se celebra la diferencia.

En ese marco, Linklater revisa –desde los enfoques historicista y contractual tradicional del derecho natural moderno y de los historiadores filosóficos– los debates que se han generado en torno a la dicotomía hombre-ciudadano, distinción que ha suscitado problemas a la hora de reconciliar la diversidad real y la división de las comunidades políticas.

De acuerdo con Linklater (2007), la creación de organismos e instrumentos internacionales basados en principios morales tiene como propósito superar la tensión entre las obligaciones de hombres y ciudadanos.

Para la *teoría contractual tradicional* “los individuos poseían, independientemente de su ubicación cultural o temporal, el mismo conjunto de capacidades racionales”. Para el *historicismo*, “las capacidades humanas son inseparables de las formas de vida en las que se desarrollan”, pues añade “los individuos no eran seres humanos primero y franceses o alemanes después” (Linklater, 2007, p.21). En este sentido, el Estado juega un importante rol en la preservación y desarrollo de las capacidades humanas, mediante la adopción de leyes transculturales; sin embargo, “los deberes morales universales” han privilegiado los valores culturales dominantes y no adoptaron valores transculturales (*Ibidem*, p.22).

Para el académico inglés Linklater, el argumento historicista de que cada cultura es necesaria para manifestar la diversa gama de posibilidades humanas, implica que estas culturas se niegan en lugar de complementarse (*Ibidem*, p.23).

De igual manera, si una sociedad apela a la igualdad de culturas, la otra cultura puede afirmar que su negación de obligaciones con algún subgrupo de la sociedad es una expresión legítima de la diferencia cultural. Cada cultura tiene derecho a acceder a sus propias formas políticas.

Según Linklater, señalar el principio de igualdad de trato de las culturas –ante la pretensión de rechazarlo– es resucitar una división entre culturas concretas, pues sería como

afirmar que una cultura etnocéntrica debería reconocer que todas las culturas poseen el mismo estatus moral (*Ibidem*, p.24).

El enfoque del derecho natural moderno creyó que los fines correctos para los humanos se fijaron independientemente de la historia.

Al ser inconcebible que todas las culturas se consideraran iguales, los historiadores filosóficos propusieron una teoría de la periodización histórica que revelaría las principales etapas del movimiento hacia niveles de autoconciencia ética y política. En ese contexto, la necesidad de colocar diferentes sociedades en una escala de tipos ascendentes se exhibió tanto en el análisis de Hegel de pueblos históricos mundiales y en la consideración de Marx de las diversas formas de producción organizada. Los historiadores filosóficos reconocieron la importancia histórica de las individualidades culturales y rechazaron las opciones tanto del absolutismo ético como del relativismo (*Ibidem*, p.25). El individualismo, a decir de Hegel, fue un obstáculo para el desarrollo de una sociedad sujeta al control colectivo. Es decir, como producto del individualismo, las personas fueron sometidas a leyes impersonales.

A contrapelo del individualismo, Linklater plantea nuevas formas de comunidad política en rechazo a la exclusión injustificada. “Una comunidad moral más inclusiva que el Estado sólo se puede defender sobre la base de la autodeterminación colectiva, es decir, mediante el surgimiento de otros actores. Un escenario donde el Estado no debe ser parte de una división entre los principios de la vida política nacional e internacional, para dar paso a formas más inclusivas de la comunidad política” (*Ibidem*, p.121).

La teoría crítica de las RRII debe apelar a valores universales de libertad y justicia, aunque estos se redefinan en cada momento histórico. Ello supone asumir un universalismo mínimo, contingente, transitorio y respetuoso de la diversidad, como fundacionalismo normativo básico que parte del diálogo entre los valores universales de igualdad y justicia y las circunstancias locales e históricas específicas con las que esos valores y aspiraciones se redefinen, reinterpretan y resignifican (*Ibidem*, p.122). A *grosso modo*, el universalismo mínimo está latente en las apelaciones de las mujeres por la inclusión en los ámbitos de preponderancia masculina, sobre todo –por el caso que abordamos– las acciones de las mujeres indígenas para participar en la rama política de la diplomacia, acciones que, a la vez, fueron reiteradas desde plataformas internacionales en instrumentos legales.

Por ejemplo, la abolición de la esclavitud (1949), la declaración universal de los Derechos Humanos (1948), las asistencias o ayudas humanitarias son muestras del ideal de solidaridad humana, en un mundo donde prima la soberanía de los Estados. Giros históricos y normativos como estos constituyeron un desafío al estatismo predominante en las RRII.

Cabe resaltar entonces que el conocimiento emancipatorio se relaciona con la identificación y eliminación de las limitaciones y constricciones sociales que afectan a los seres humanos. El análisis de la estructura y del poder estructural permite identificar qué actores y qué opciones de cambio son inseparables en cada momento histórico (Sanahuja, 2018, p.117).

Así, la relevancia de la teoría crítica estriba en su defensa del universalismo, cuyo ideal de un diálogo abierto no solo entre los conciudadanos, sino también entre todos los miembros de la raza humana, representan un punto de referencia para el presente análisis.

### **1.2.1. Colonialidad y poder**

Al revisar las enseñanzas históricas, encontramos algunas realidades provocadas por direcciones que tomaron los usos del poder. Por ejemplo, los pueblos indígenas han sido tratados como simples minorías por las clases dominantes de la sociedad. Aníbal Quijano (2014) interpretó este patrón de conducta con el concepto *patrón de poder colonial*, cuya injerencia en el continente americano tiene una marca registrada: 1492.

Adoptando esa óptica, podemos contemplar el dominio de territorios, la apropiación de la riqueza natural del continente, la hegemonía política y cultural, el sometimiento ideológico, el apoderamiento y la sumisión de la fuerza productiva de los grupos indígenas y poblaciones afrolatinas y afrocaribeñas, en beneficio de los intereses de la corona, fueron los eslabones que consolidaron el sometimiento, la exclusión y la segregación étnica en América (Hopenhayn, 2001).

Al sometimiento físico se sumó la colonización del imaginario que resultó en la imposición de símbolos y patrones de producción de conocimientos de los invasores sobre la población nativa de América, produciéndose –en palabras del latinoamericanista Leopoldo

Zea (1974)– una amputación cultural indígena o “encubrimiento” de su cultura por prácticas, visiones del mundo, costumbres y rituales, propios del colonizador.

Para naturalizar en la sociedad la idea de supuesta inferioridad de los pueblos originarios, los colonizadores y sus herederos elaboraron estereotipos y calificativos como “pasivos”, “apáticos”, “cobardes”. Lo grave de esta forma eurocéntrica de clasificación, señala Roig (2007), es que estos estereotipos fueron muchas veces asumidos por el indígena dominado y, más aún, prevalecen hasta nuestros días. De esta manera, la identidad de los mayas, aztecas, incas y otros grupos ancestrales, que otrora se habían destacado por un notable desarrollo fue degradada a su mínima expresión por los europeos y sus herederos (Ansaldi, 2012).

En otras palabras, el uso eurocéntrico de la “clasificación” que señala Roig, denigra a los pueblos originarios de América Latina porque menosprecia sus derechos individuales y colectivos.

Con estas prácticas de preámbulo, se configuró un sistema estructural de poder colonial, dentro del cual se identifican cuatro categorías interconectadas e interactivas: la idea de raza, la división social del trabajo en función de la idea de raza, las formas de organización social del poder, el Estado – nación contemporánea y el eurocentrismo (Quijano, 2014, p. 5).

La idea de raza ocasionó la estratificación de la sociedad en base al fenotipo, donde la “raza blanca” era considerada superior a la indígena y ésta a su vez, superior a la “raza negra” (Rodríguez, 2011). Esta estructuración racial que jerarquiza, domina, segrega y descalifica a una parte de los seres humanos ha determinado privilegios para las clases dominantes y funciones subordinadas para las razas consideradas “inferiores”. Dentro de la concepción eurocéntrica, los indígenas, los negros, los oliváceos y amarillos serían las razas “inferiores” y, por tanto, atrasadas, mientras que los blancos serían la raza desarrollada y superior, y, por tanto, dominante (López, 2007).

Estos sistemas de opresión y segregación social han sido combatidos en diferentes momentos de la historia y por diversos actores sociales. Por ejemplo, en el siglo XIX, las élites criollas motivadas por el limitado acceso a los cargos públicos, la excesiva tributación impuesta por la corona, el resquebrajamiento y la decadencia del gobierno por su

tradicionalismo y rigidez, se alzaron en armas y las enfilaron en favor de consolidar su autonomía (Ansaldi, 2012), donde indígenas y afrodescendientes fueron utilizados como carne de cañón.

Sin embargo, estos procesos independentistas no marcaron ruptura alguna con la estructura colonial. Tan solo resultó en un cambio de victimario sobre la misma víctima ancestral. Fue un traspaso de poder de la élite española a la clase criolla, donde indígenas y afrodescendientes seguían siendo explotados. A decir verdad, la exclusión o el trato diferenciado entre personas seguía marcado por el fenotipo y estaba vinculado a la condición económica (Halperin, 1969).

La interconexión e interacción de la idea de raza, la división social de trabajo en función de la raza, las formas de organización social del poder, todas ellas estratificadas se evidencian en las estadísticas. La pobreza y desigualdad de larga data, tienen una estrecha relación con los grupos culturales históricamente discriminados y víctimas del racismo. Los resultados están a la vista: un informe de CEPAL-UNICEF de 2012, señala que al año 2.000, los países latinoamericanos con mayor número de población indígena tenían un alto índice de pobreza, que superaba el 40% de la población total, entre los que se destacan Bolivia, Guatemala, Perú y Ecuador, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2**

**Pobreza total en América Latina y países según presencia de población indígena (%)**

Porcentaje de población indígena	Países	Pobreza total		Proyección
		1990	2000	2015
Mayor a 50%	Bolivia	64,2	60,6	55,6
	Guatemala	69,1	60,1	48,8
De 20 a 40%	Perú	56,0	48,0	38,2
	Ecuador	62,1	61,3	60,1
De 5 a 20%	México	47,8	41,1	32,8
	Chile	38,6	20,6	8,3
	Honduras	80,5	79,1	77,0
	Nicaragua	77,6	67,5	54,8
	Panamá	45,7	30,0	16,2
De 1 a 4%	Argentina	48,0	36,5	24,3
	Colombia	56,1	54,8	52,9
	El Salvador	60,2	49,9	37,8
	Paraguay	63,0	61,7	59,8
De 1% a menos	Venezuela	40,0	48,8	66,0
	Brasil	48,0	36,5	24,3
Sin población indígena	Costa Rica	26,2	20,6	14,4
	República Dominicana	41,3	29,5	18,0
	Uruguay	17,8	10,2	4,5

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Panorama social 2001 - 2012 y López y Küper 1999.  
Nota: La proyección para 2000 y 2015 es lineal y se basa en la tendencia del período 1990 - 2000 estimada por CEPAL.

FUENTE: <http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD9/contenidos/sobre/pon2/pag6.html>

Esta forma de organización social, caracterizada por ser piramidal y excluyente, se reprodujo, además, en las relaciones intragrupalas, donde la mujer fue reducida al ámbito privado, (doméstico) y el varón al ámbito público. Así, el ámbito privado envolvía “lo doméstico, lo personal, lo natural, la intimidad, la reproducción, la inmanencia y el cuidado, mientras que lo público aparece asociado a lo despersonalizado, lo abstracto, lo cultural, lo racional, el ejercicio de la ciudadanía, la producción” (Pastor, 1998, p. 226).

La misma tónica de dominación y desigualdad se replicó también en la esfera internacional, reproduciéndose una dinámica de organización social del poder con subordinaciones y dependencias a escala macro. Así, la lógica capitalista y su sistema ideológico, por ejemplo, ha hecho que las naciones se clasifiquen en países de centro y periferia (Dieterich, 1996). El centro vinculado al proceso de prosperidad, de avance tecnológico y cultural donde se originan los movimientos financieros y la periferia relacionada a los pueblos que están al margen de este “avance”.

En el plano diplomático multilateral, ámbito que compete a esta investigación, se destaca que, durante la mayor parte de su vida republicana, Ecuador y la mayoría de países de la región han mantenido una representación pasiva, sin exposiciones a riesgos y casi siempre alineada con los intereses de EE.UU., así lo señala Adrián Bonilla (2007):

Las relaciones multilaterales del Ecuador se desenvuelven básicamente en los ámbitos del hemisferio occidental y, de alguna manera, se encuentran atravesados por la influencia de la política exterior estadounidense... El Ecuador en Naciones Unidas, OEA y otras entidades o vota de acuerdo a tradiciones de grupo latinoamericanas, siguiendo patrones pre-establecidos que no supongan exposición al riesgo ni tampoco a oportunidades políticas, a menos que presiones concretas y estímulos o expectativa de represalias hagan cambiar el modelo de conducta... (Bonilla, 2007, p.15).

En otras palabras, el sistema de exclusión y segregación que subordina a personas, pueblos y Estados tiene trasfondo histórico, el mismo que ha penetrado en el imaginario social colectivo. Como lo señalara Quijano, la organización social del poder y la colonización del imaginario traspasan fronteras y se mantienen en el tiempo como una forma efectiva de dominación en diferentes ámbitos (2014).

Por lo tanto, desde la perspectiva histórica se hace evidente que la “emancipación” que propone la teoría crítica de Cox y Linklater ha permitido irracionalizar los

planteamientos ideológicos dominantes y ha posibilitado el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos originarios del Continente.

### **1.2.2. Eurocentrismo y etnocentrismo**

La invasión de un territorio tiene distintas secuelas y métodos para penetrar en los colectivos, entre esas estrategias, por ejemplo, se encuentra la conquista del imaginario para someter a personas, pueblos y Estados. En su estudio sobre discurso y poder, Teun A. Van Dijk (1993), relaciona a la dominación de un grupo social por otro, con abuso de poder, donde el discurso es utilizado por las élites como una herramienta para ampliar su dominio, pues a través de éste se ejerce un control sobre la forma de pensar, se generan modelos mentales y consecuentemente se controlan los actos.

En una sociedad democrática, asegura Van Dijk, la dominación de la élite trasciende del control material al social, es decir, que ejercen un poder simbólico donde las normas, los valores, las metas son establecidas por la élite y donde el cambio de saberes y actitudes sociales están también bajo el control de los grupos dominantes. Una sociedad donde las élites políticas, académicas producen el saber y las creencias que influyen en la gran mayoría de la población.

Ahora, la limitada participación de los pueblos, históricamente marginados, en la toma de decisiones políticas tiene lugar en este sistema de dominación. De tal forma que la élite no solo ejerce la dominación política sino también social, moral, académica y cultural.

Así, los fenómenos del “eurocentrismo” y del “etnocentrismo” forman parte de este entramado de dominación que controla la intersubjetividad de las personas. El eurocentrismo, constituye la base de la colonialidad del poder, porque “invisibiliza la memoria histórica, el imaginario, el conocimiento, la identidad” de los no europeos e impone un modo de comprensión e interpretación de las diversas experiencias históricas de las sociedades no europeas. Este conocimiento se ciñe al patrón mundial de poder: “colonial/moderno, capitalista y eurocentrado”, de tal forma que el sentido de la historia moderna ha consistido en acceder al progreso y al desarrollo a la manera de los países europeos (Quijano, 2000, p. 220).

A mediados del siglo XIX, por ejemplo, “intelectuales” como Sarmiento (1883) y Alberdi (1852), exaltaron los modelos culturales estadounidense y europeo y promovieron su imitación, menospreciando a los pueblos nativos, a quienes los consideraban “bárbaros” y “salvajes”, por carecer de educación. Sarmiento basó su concepto de civilización en el individuo pensante que vive en la zona urbana: educado en las modernas disciplinas del saber europeo: las ciencias, las humanidades, las artes, la literatura y la historia. Este “intelectual” planteó como factores de progreso para su país: el exterminio del indio y la inmigración europea para que los campos desérticos de la Argentina sean poblados por “gente culta” (Sarmiento, 1883).

El discurso en torno a la civilización surgió como parte de la construcción de un nuevo proyecto de Estado – Nación, que tuvo lugar en el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Cambiar la mente para eliminar la barbarie, modernizar las sociedades dejando atrás el pasado colonial, teniendo como modelos a Europa y Estados Unidos, fueron las principales premisas de este discurso. De esta forma, se pretendió construir la Nación y determinar su estructura social desde la perspectiva de las diferencias étnicas y sociales.

Para Alberdi (1852), todo lo que no era europeo era bárbaro. Las constituciones políticas eran la adopción de sistemas europeos de gobierno y los europeos eran los dueños de América y el “salvaje” no tenía dominio ni señorío.

Alberdi y Sarmiento plantearon la modernización del Estado mediante la educación y la inmigración (de ciudadanos europeos) como factor social que posibilite el “progreso” de ese Estado. Durante esta etapa resalta lo que José Enrique Rodó denominó la “nordomanía”, es decir, la admiración por las sociedades sajonas y la imitación de sus pensamientos, prácticas y costumbres. Un proyecto que se basó en la categoría de exclusión / aniquilación del otro.

A diferencia de los intelectuales del siglo XIX que renegaban de su propia tierra y de su identidad, los pensadores del siglo XX como José Enrique Rodó, José Martí, Rubén Darío, entre otros, utilizaron la literatura como estrategia política para exaltar el latinoamericanismo y sembrar la conciencia nacionalista en la juventud. Para Rodó, la barbarie consistía en

querer ser como otros, por ello destacó el modelo identitario de reivindicación, en defensa de la manera propia de ser latina (Devés, 2000).

Mediante su manifiesto “Nuestra América”, Martí calificó de traidores a quienes, avergonzándose de su origen, buscaban parecerse a los europeos y, convocó a la juventud latinoamericana a “crear” en lugar de imitar, a tener “autonomía ideológica” y no querer ser imitadores de modelos y pensadores extranjeros (Martí, 1891).

Evidentemente, el poder colonial implicó para los habitantes originarios de América, la destrucción de sus identidades particulares, así como el despojo de su lugar en la historia, no solo en la producción cultural de la humanidad (López, 2007), sino también en el desempeño político y social.

Frente a la crisis del poder colonial /moderno y la “crisis de los paradigmas”, Quijano, citado por López (2007), plantea la reconstrucción de la historia y de la identidad latinoamericana mediante la descolonización del poder que debe centrarse no solo en la crítica de la perspectiva eurocéntrica, sino en buscar formas autónomas de construcción de conocimiento y acción social.

Por otro lado, el etnocentrismo ha surgido como una “tendencia de los seres humanos a interpretar la realidad social de acuerdo con sus propios parámetros culturales, considerándolos como superiores a los ajenos”, idea que ha incidido fuertemente en la teoría y práctica de las relaciones internacionales (Del Arenal, 2013).

Desde la perspectiva antropológica, Juan Eduardo Eguiguren (1987) señala que esta tendencia ha trascendido a la aplicación de normas y valores de la propia cultura como medida para enjuiciar a las demás. De tal forma que el etnocentrismo ha servido para validar las acciones y decisiones de países como Estados Unidos para privilegiar determinadas políticas, especialmente económicas, y legitimar a determinados actores e instituciones internacionales en desmedro de narrativas alternativas o diferentes en la interpretación de las relaciones internacionales.

En el siglo XX, la intromisión de un Estado sobre otro fue interpretada como una amenaza a la soberanía de los Estados, dándose lugar a la Declaración sobre la

inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía (Resolución 2131), aprobada el 21 de diciembre de 1965 por las Naciones Unidas, instrumento que destaca el respeto a sistemas sociales, económicos y culturales diferentes al propio.

No obstante, “la violación de este principio deriva de la naturaleza misma de los seres humanos que enjuician a los otros sistemas culturales a partir de su propio sistema de valores. Esto se expresa en manifestaciones diversas que van desde el sentimiento común entre los pueblos que se traduce en “lo mío es lo mejor”, hasta las políticas estructuradas de los gobiernos que intentan modificar otros sistemas culturales, según lo que ellos consideran bueno” (Eguigurem, 1987).

Por otro lado, el paradigma tradicional de las relaciones internacionales, vinculaba a este ámbito únicamente como relaciones interestatales enfocadas a los ámbitos político y diplomático, dejando por fuera los temas sociales y culturales. En la actualidad, la sociedad internacional añade los problemas derivados de las relaciones económicas y culturales (Del Arenal, 2013, p.55).

Desde la perspectiva de la teoría crítica de las relaciones internacionales planteada por Robert Cox, la comprensión y análisis de cómo surgieron el orden mundial, las instituciones, así como las relaciones de poder y su organización, son primordiales para proponer un cambio. En coincidencia con este pensador y, como se ha revisado en este acápite, la “estructura histórica” es configurada por fuerzas sociales y órdenes mundiales, los cuales imponen presiones sobre el comportamiento de los Estados.

En concatenación con este planteamiento, Quijano (2000, p.221) manifiesta que son las luchas sociales las que encaminan hacia la descolonización del poder, o sea a la necesaria ruptura del eurocentrismo le reemplaza el respeto y el reconocimiento de la diversidad.

Las luchas sociales dieron lugar al relacionamiento Estado – sociedad civil, lo que a su vez posibilitó nuevas formas de Estado: Multicultural, Plurinacional e Intercultural que tuvieron lugar durante las últimas décadas en Sudamérica, aspecto que, sin lugar a dudas, aportó al reconocimiento de la diversidad étnica (Guerrero y Ospina, 2003, p.22).

Claros ejemplos de la aplicación de los nuevos paradigmas en el sistema internacional son los acontecimientos de finales del siglo XX y comienzos del XXI, donde los gobiernos latinoamericanos tales como Bolivia y Ecuador adoptaron nuevas alternativas de relacionamiento internacional, basados en políticas más igualitarias, incluyentes y participativas que han marcado importantes rupturas estructurales. Esto implica ejercitar los derechos de visibilidad y de representación en el exterior de los pueblos originarios y afrodescendientes, y de las mujeres indígenas en particular –un proceso que sin duda enfrenta dificultades, pero también demuestra aciertos y encara desafíos nacionales e internacionales.

## CAPÍTULO II

### LA DISCRIMINACIÓN EN ECUADOR Y SU REPERCUSIÓN

Este capítulo presenta las particularidades y generalidades de la discriminación en Ecuador y su repercusión en los ámbitos nacional e internacional. Se enfatiza, además, que la inequidad y la falta de oportunidades en igualdad de condiciones, en áreas como la salud y educación, ha ocasionado que unos sean potentados y otros empobrecidos. Esas circunstancias componían el horizonte político-social en el que intervino el movimiento indígena y, especialmente, la mujer indígena al reivindicar los derechos individuales y colectivos.

Se infiere que la estructura sociopolítica y cultural excluyentes no solo afectó a escala nacional, sino que fue replicada en la esfera internacional, mediante el dominio de unos países sobre otros. Los gobiernos progresistas que se instauraron en la región, en los albores del siglo XXI, propugnaron el cambio social y el retorno del Estado: se incrementó la participación de nuevos actores sociales en las plataformas políticas estatales, incluida la representación en el servicio exterior, un espacio históricamente masculino, separado para la élite, con una estructura jerarquizada, en donde el acceso para las mujeres y la diversidad social no era una tónica.

#### **2.1. Nacionalidades y pueblos del Ecuador: rasgos socioeconómicos y secuelas de la discriminación**

La concentración de poder y beneficios para unos pocos, el trato diferenciado entre hombres y mujeres, la falta de oportunidades para un sector mayoritario de la población, son formas de quebrantamiento de los derechos humanos. Estos aspectos profundizan la condición de pobreza, vulnerabilidad y marginalidad de personas y colectivos.

Los indicadores de las condiciones de vida revelan los efectos de un sistema excluyente. Por ejemplo, la mayor parte de la población indígena que corresponde al 7% de la población ecuatoriana ha sido víctima de: acceso limitado a la educación y salud o altas tasas de desempleo debido a una estructura social colonial excluyente e inequitativa.

De hecho, el informe del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) prueba la inequidad: entre el 2007 y 2009, los indígenas reportaron una tasa de desempleo cercana al 70%, y, en el 2012, el 81%. A esto se añade una constante brecha salarial en el mercado laboral motivada por una discriminación directa e indirecta, es decir, por diferencias salariales y por condiciones estructurales de un Estado segregacionista (Córdor, 2010).

En el marco de la elaboración del Plan Plurinacional, la encuesta sobre discriminación racial ejecutada en 2004, también reveló que los indígenas y afroecuatorianos afrontan mayor discriminación laboral en el país con cerca del 13% y 10%, respectivamente. El mismo documento señala que el 80% de los ecuatorianos cree que los blancos son los que mejor trato reciben. Apenas el 6% de los encuestados piensan que quienes mejor trato reciben son los mestizos. En cambio, el 1% opinó que los indígenas y afroecuatorianos son los que mejor trato obtienen. El 52% afirmó que el color de la piel sí influye en el buen trato de las personas (Plan Plurinacional, 2009).

Según la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (2014), apenas un 3,6% de los indígenas acceden a empleos en el sector público en condición de empleados, en comparación al 80,6% de los mestizos; situación similar a los montuvios que acceden en el mismo porcentaje de 3,6%; mientras que los afroecuatorianos, acceden en un 6,2%.

Estas condiciones socioeconómicas han acentuado la pobreza de colectivos enteros. Así, el 43.2% de la población afroecuatoriana y el 67.79% de la población indígena presentan los índices de pobreza más altos (INEC, 2010).

Como fue expuesto en el acápite anterior, la idea de raza, división social de trabajo en función de la pertenencia étnica y la organización social del poder son aspectos interconectados, en conjunto, su flujo estratificó a la sociedad (Quijano, 2000). De esta forma, la pobreza y desigualdad vinculadas a raíces históricas, tienen una estrecha relación con los pueblos históricamente vulnerados. Así lo demuestran las cifras recogidas por el Instituto de Estadísticas y Censos, 2010:

### Cuadro N° 3

#### Incidencia de pobreza por necesidades básicas insatisfechas

Etnia	Pobres	Población total	Incidencia de pobreza por NBI
Afroecuatoriana	644.206	1.041.559	61.9%
Blanca	344.828	882.383	39.1%
Indígena	839.644	1.018.176	82.5%
Mestiza	4.910.143	10.417.299	47.1%
Montubia	840.891	1.070.728	78.5%
Otros	24.218	53.354	45.4%
Total	7.603.951	14.483.499	52.5%

Fuente: INEC-Censo 2010.SIISE

De igual forma la tasa de analfabetismo entre la población indígena, afroecuatoriana y montuvia es la más alta del país. El 20% de la población indígena, el 7% de la población afrodescendiente y el 12.8% de la población montuvia es iletrada. Apenas un 3.8% de la población indígena cuenta con título universitario, cifra que contrasta con un 27% de población blanca con estudios superiores culminados, tal como se evidencia en el siguiente cuadro:

### Cuadro N° 4

#### Acceso a educación por pueblos

Título universitario	
Pueblo	Porcentaje
Afroecuatoriano	7.00
Blanco	27.00
Indígena	3.8
Mestizo	13,5
Montuvio	3.2

Fuente: SIISE, Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo – INEC, 2013

El análisis por género, deja ver que las mujeres indígenas tienen mucho menos probabilidades de acceder a la educación superior, con un 2,8% frente a 3,8% de hombres indígenas que acceden a las universidades:

**Cuadro N° 5**  
**Nivel de instrucción Indígenas**



Fuente: Consejo de Igualdad de Género, sobre la base de los datos proporcionados por el INEC, Censo de Población, 2010.

¿Qué ha desacelerado el desarrollo integral? Las condiciones estructurales y sociales discriminatorias ilustradas en las estadísticas, también personificadas en los pueblos indígena y afroecuatoriano. Este trato diferenciado devino del proceso de categorización social por parte del Estado, no obstante, su génesis se remonta a la época colonial:

En América Latina, los Estados-nación emergen a partir de la idea del mestizaje, que supone la mezcla biológica y cultural entre indios y criollos. Esto tendría una continuidad histórica con un modelo colonial, desde el que se determinan procesos de clasificación de poblaciones que conllevan una distribución desproporcionada de recursos. En Ecuador, según varios autores, la construcción de la nación en función de este proceso llamado —mestizaje niega— lo indígena como actor social y político (Guerrero, 1991; Ibarra Illáñez, 1987; Pachano, 2003). El —mestizaje constituiría la matriz cultural de la nación, al apuntar hacia la homogeneización de su población y hacia un ideal —blanco-mestizo. Es decir, la formación del Estado-nación se apoyó en las categorías desiguales producidas en la Colonia (Celleri, 2016, 40).

Aquella situación, además, deja constancia de que el poder político, económico y social en Ecuador, como en otros países del Continente mantuvo una representación pública - política elitista, donde los grupos dominantes actuaron en beneficio de un reducido círculo social, en perjuicio de grandes mayorías. Y sus efectos concretos se dirigieron a los derechos

individuales y colectivos de los pueblos indígenas, afrodescendientes y montuvios, pues fueron violentados y postergados: por un lado, estuvieron al margen de los servicios de salud y educación, por otro, su inserción en el mercado laboral fue escasa o nula; esto propició grandes desigualdades sociales.

Y si la desigualdad es analizada por género, las brechas atañen a las mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes (Hermida, 2007), quienes han sido, muchas veces, víctimas de discriminación por razones étnicas, de género y por su situación socio-económica (triple discriminación), condiciones que han limitado el desarrollo pleno de sus potencialidades y el goce de sus derechos.

Del sistema patriarcal predominante en la sociedad derivan categorías de masculinidad y feminidad. Por ejemplo, la dicotomía público – privado ha creado espacios masculinos y femeninos (Tickner 1988, p. 431). A nivel local, también, la ciudad es un espacio masculino, entretanto que la comunidad es considerada un espacio femenino, donde el hombre se convierte en mediador entre la comunidad y la ciudad (Cervone, 1999, p. 200).

Por otro lado, la identificación de la esfera privada como dominio femenino legitima la exclusión de la mujer de la esfera pública (Laucher, 2002). En el ámbito público, las mujeres son ubicadas en cargos administrativos y de servicios, mientras que a los hombres acceden a puestos de supervisión, mando y dirección (Cervone, 1999, p. 200). Los casos visibilizan que la incorporación de las mujeres al ámbito público de la política no ha significado un avance para toda la población femenina, tal como lo establece la teoría crítica del derecho.

Frente a tal problemática, la implementación del Decreto Ejecutivo No. 60 (Plan Plurinacional), en septiembre de 2009, y otras normativas nacionales que propenden hacia la justicia social y al resarcimiento del pasado injusto e inequitativo responden a las demandas colectivas, pero también a la voluntad política del gobierno de turno. Este avance en materia de equidad tuvo lugar en la administración de Rafael Correa, el ex mandatario, en general, promovió la transformación de las condiciones adversas mediante la implementación de políticas de inclusión, las cuales absorbieron instrumentos internacionales suscritos por el país y están integradas a la normativa nacional (y serán detalladas en el siguiente acápite). No obstante, los mecanismos de inclusión, como la aplicación de acciones afirmativas en los

concursos de méritos, fueron objetados por quienes los consideran como compensaciones injustificadas o ventajas que perjudican a los otros.

### **2.1.1. Tácticas de los movimientos sociales: del Estado monocultural al plurinacional**

El actual movimiento indígena del Ecuador representado por el liderazgo masculino y femenino de diversas organizaciones como la Conaie, Feine, Fenocin, entre otras, resultan de procesos de organización comunal y trabajo colectivo.

Para ampliar este punto, es importante considerar las estrategias que la población indígena puso en marcha para lidiar con una sociedad excluyente. Entre ellas, por ejemplo, Andrés Guerrero (2000) señala al reagrupamiento de la población indígena en comunidades, cooperativas y asociaciones, que se clasifican como organizaciones de primero, segundo y tercer grado; estas organizaciones tenían un norte en común: la desintegración de las estructuras tradicionales de administración étnica constituidos en 1850.

En aquella coyuntura, el hacendado, el cura y el teniente político dejaron de ser los grandes símbolos del poder del Estado. Entonces esa escisión del poder local se manifestó con cambios en el uso de la comunicación, por ejemplo: los comuneros ya no necesitaban recurrir a intermediarios ciudadanos (blanco mestizos) que “hacían hablar a los sujetos de la dominación” durante la época colonial y postcolonial. La nueva capacidad organizativa permitió que el pueblo indígena tenga sus propios representantes cumpliendo el rol de intermediadores entre el ámbito local, comunitario, organizativo y nacional.

A decir verdad, la desestructuración del sistema de haciendas fue el antecedente inmediato para el surgimiento del movimiento indígena en el Ecuador, que hasta 1994 logró posicionarse como un referente de lucha, con estrategias de movilización y presión para alcanzar la construcción de la plurinacionalidad (Dávalos 2001). Esto implica el reconocimiento de la diversidad social del país, pues el Estado ecuatoriano desde sus orígenes sostuvo, mediante formulaciones constitucionales y legales, ser “la expresión política de una sola nación mestiza, surgida de raíces indígenas y coloniales hispánicas”, (Mora Bowen 1971, citado por Enrique Ayala Mora 2002, p.13).

Ecuador: una nación homogénea, así lo figuraban las perspectivas arriba mencionadas; sin embargo, a raíz de los levantamientos indígenas que tuvieron lugar en la década de los noventa y, en demanda del reconocimiento de un país pluricultural (Ospina, 2010), la Constitución del Ecuador de 1998, en sus artículos 1, 83 y 84, estableció el concepto de la pluriculturalidad y multiétnicidad como principios fundamentales del Estado, reconociendo así la diversidad étnica del país, así como los derechos de participación y representación de los pueblos indígenas y negros.

Estos instrumentos fueron un hito histórico y reflejan los aportes del movimiento indígena: “(...) haber logrado que el principio de la diversidad cultural haya sido reconocido en las normas constitucionales. El reconocimiento de esa diversidad rompe con el monismo cultural que se expresa en el ámbito jurídico y de la política” (Pacari, 2002, p. 14).

La irrupción del movimiento indígena en el escenario social y político del Ecuador en las últimas décadas ha cuestionado profundamente el modelo de desarrollo vigente en el país y el tipo de democracia adscrito a este modelo. El movimiento indígena ha interpelado permanentemente a una sociedad excluyente, profundamente racista, que desconoce su historia y se niega a mirar su propia diversidad y reconocer la existencia de sujetos sociales cuya cultura y cosmovisión no caben en el modelo homogeneizador e integrista que esta sociedad ha creado (Larrea, 2004, p. 67).

Un fuerte proceso de afirmación identitaria devino del conjunto de acciones del movimiento indígena, dicho proceso permitió rebasar las diferencias y lograr el fortalecimiento de las formas de organización frente al Estado, donde los nuevos actores son parte de las decisiones políticas del país (Herrera 2002, p. 23).

La participación indígena en el ámbito público – político se convirtió en un problema para algunas organizaciones sociales y para el mismo gobierno, pues los acontecimientos políticos sucesivos demandaron que todos los participantes se expresen siguiendo los parámetros conceptuales introducidos por el movimiento indígena.

Desde una perspectiva histórica más detallada, autores como Fernando Guerrero y Pablo Ospina, en “El poder de la comunidad, ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos” (2003), así como Ana Larrea, en su obra “El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia” (2004) coinciden en que los actos de sublevación de los indígenas en busca de la libertad y en contra del sistema opresor fueron constantes desde

la época colonial, proceso que incluyó la participación política – pública tanto de hombres como de mujeres indígenas.

Y en un plano regional, las décadas de los 80 y 90 se caracterizaron por una Latinoamérica que vio la emergencia de la multiculturalidad como un pensamiento social de reacción frente a la uniformización cultural en tiempos de globalización. Desde la óptica de Will Kimlycka, autor de “Ciudadanía Multicultural” (1996) y principal proponente de la Teoría de los Derechos de las Minorías, la propuesta de un Estado multicultural rechaza la vieja idea de que el Estado es posesión de un solo grupo nacional, desdeña las políticas de “construcción nacional” que asimilan o excluyen a los pueblos mal denominados “minorías”; también reconoce la injusticia histórica que han vivido los pueblos marginados y manifiesta su deseo de ofrecer algún tipo de remedio o rectificación frente a éstas. Así, el Estado multicultural se forma reemplazando la idea de un Estado – nación por un Estado multinacional.

Pese al espíritu inclusivo, el multiculturalismo fue cuestionado por algunos críticos debido a su tendencia a la asimilación y aculturación. En Brasil, por ejemplo, Ricardo Verdum (2008), revela que la relación entre pueblos indígenas y Estado ha dado lugar a un indigenismo integracionista y etnodesarrollista dada la vigencia del “vicio tutelar” del Estado hacia los indígenas. Centra su crítica en el Decreto 4.645, de 2003, por el cual aprobó el Estatuto de la Fundación Nacional del Indio, cuyo objetivo es garantizar la “aculturación espontánea”, la “evolución socioeconómica” y la “progresiva integración” de la población indígena a la sociedad nacional (Verdum, 2008). En otras palabras, el multiculturalismo como discurso está distorsionado hacia una práctica asimilacionista.

En concordancia con este espíritu crítico, Charles Hale citado por González (2010) sostiene que un Estado que reconoce la existencia de los pueblos indígenas y que adopta políticas y discursos de inclusión de la diversidad cultural, pero preserva celosamente el orden social, económico y las estructuras de poder que generan desigualdad, cae en lo que él denomina un multiculturalismo neoliberal.

En consecuencia, el planteamiento de la multiculturalidad tendría eficacia, según González (2010), cuando el Estado otorgue a los pueblos indígenas los derechos colectivos e individuales, posibilitando su derecho a la autodeterminación y su propia forma de gobierno

permitiendo la transformación del Estado. Entre tanto existan Estados en donde los pueblos originarios no sean reconocidos como sujetos de derecho, con capacidad de constituir su propia forma de gobierno, las estructuras del Estado no se transformarán.

Para Luis Maldonado, Subsecretario de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales del Ecuador, la construcción del Estado Plurinacional implica fortalecer al Estado no solo mediante la inclusión de la diversidad étnica en cargos públicos sino también fortaleciendo la institucionalidad y las formas de gobiernos propias de los pueblos diversos (comunicación personal, febrero 2021).

## **2.2 Bitácora de la reivindicación de mujeres indígenas**

La historia ecuatoriana evidencia momentos clave de la participación política de la mujer indígena y sus casos particulares en pro de ideas colectivas. De hecho, Emma Cervone en “Mujeres contracorriente, voces de líderes indígenas” (1998), Mercedes Prieto en “Las Mujeres Indígenas y la búsqueda de respeto” (2005) y Raquel Rodas en “Dolores Cacuango: pionera en la lucha por los derechos indígenas” (2007), reconocen la preeminencia de estos procesos de reivindicación.

A manera de preludeo, en 1803, Lorenza Avimañay, junto a otros dirigentes indígenas de Chimborazo se sublevó en contra de los maltratos físicos, insultos y humillaciones ejercidos por los hacendados contra su comunidad étnica (Costales, 2008).

El trato violento no era la única barrera para que la comunidad indígena acceda a una vida digna y equitativa. Por ejemplo, los bajos salarios, el escaso acceso a la tierra y a la educación fueron el meollo de una lucha sindical que, en 1931, orquestaron Dolores Cacuango, Jesús Gualavisí, Tránsito Amaguaña y otros. Este equipo interpeló al Estado, dejando un precedente de su capacidad organizativa en la transformación de la realidad para el cumplimiento de sus derechos. Más tarde, en 1944, esta capa de líderes, junto a Nela Martínez del partido comunista fundaron la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, la primera organización indígena del país, cuyo objetivo principal fue lograr la emancipación económica, política, social y cultural del pueblo indígena. Un hecho que, sin lugar a dudas, constituyó un hito en el proceso de construcción de un Estado plural (Rodas, 2007).

En 1945, con apoyo de la maestra Luisa Gómez de la Torre Paz, Dolores Cacuango, conformó las primeras escuelas comunales donde impartían clases en idiomas kichwa y castellano (Prieto, 2005). El acceso a la educación, al conocimiento y a la consecuente “liberación” es un aporte invaluable legado por Dolores a su pueblo, por la posibilidad que tiene de reconocer sus derechos y demandar su cumplimiento.

A finales de la década de los noventa, se produjo una aparición icónica en la escena política y diplomática. El Movimiento Pachakutik eligió a Nina Pacari Vega para el Congreso Nacional, de hecho, aquel 1998 Pacari se convirtió en la primera mujer indígena miembro de este movimiento, que funciona como un brazo político de la Conaie. Pero, la incidencia de Pacari tendría más peso: ese mismo año fue nombrada vicepresidenta de la legislatura. Más adelante, en 2003, ocupó el cargo de Ministra de Relaciones Exteriores; lo cual la colocó como la primera mujer indígena en América Latina en ejercer esa responsabilidad. Entre 2007 – 2012, integró la Corte Constitucional, estos roles más su experiencia la vuelven un referente en la historia política de la mujer indígena latinoamericana (Argüello, 2020).

Para Nina Pacari, estos logros individuales no son más que el resultado de las luchas colectivas del movimiento indígena. Sin embargo, reconoce que su intervención política ha constituido una especie de “abre caminos” para otras mujeres (Santillán, 2008). A este énfasis en los derechos colectivos, Mercedes Prieto (2005) hace un comentario crítico: ha relegado a un segundo plano los derechos ciudadanos de las mujeres indígenas al interior de sus comunidades y organizaciones, lo que ha redundado en la continuidad de la jerarquización de géneros, pese a que en la cosmovisión indígena se dice que hombre y mujer son “complementarios”.

En cambio, Facio (2007), –con un enfoque crítico del derecho– reconoce que la presencia de las mujeres en espacios públicos constituye un logro y destaca principalmente la llegada de las mujeres al poder legislativo desde donde han propuesto cambios normativos.

Por otro lado, la experiencia legislativa de Pacari le reveló importantes nociones sobre la participación de la mujer indígena en el ámbito público, principalmente, que su situación sigue siendo precaria e incipiente debido a los siguientes factores: a) analfabetismo como problema estructural, b) falta de capacitación para mejorar la calidad de la gestión, c) falta de

experiencia política sólida del movimiento indígena, d) incipiente fortaleza electoral del movimiento indígena, e) falta de una cultura política de consenso (Pacari, 2002 p. 54). Esos elementos constrictivos obedecen a causas estructurales, y, también, inciden en la participación de la mujer indígena en otros ámbitos como la carrera diplomática.

Como se ha probado, los intentos de resarcir las secuelas del trato injusto fueron una constante desde el siglo XIX, esas luchas reivindicativas han florecido con los derechos alcanzados de forma colectiva por la conjunción de hombres y mujeres indígenas. No obstante, como se revisó en el capítulo anterior y conforme a la crítica reflexiva que presenta Andrew Linklater (2007), la demanda de un trato igualitario por parte de un colectivo (cultura), da luces de la jerarquización de culturas: “afirmar el valor del principio de igualdad de trato de culturas ante la pretensión de rechazarlo, es resucitar una división entre culturas concretas, pues sería como afirmar que una cultura etnocéntrica debería reconocer que todas las culturas poseen el mismo estatus moral” (p.22).

Pese a ello, al fijarnos en el caso ecuatoriano, el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad y la interculturalidad dio paso a la adopción de políticas públicas de inclusión de los pueblos indígenas en diversos ámbitos. Sin embargo, es preciso revisar, en qué medida, el discurso del Estado plural tiene lugar en la práctica, aspecto que será analizado en el siguiente acápite.

Por último, en un plano internacional, pese a las limitaciones, el liderazgo ejercido por las mujeres indígenas vertió de dos maneras: como uno de los más importantes referentes, y, paralelamente, como un cúmulo de desafíos para muchas dirigentes.

### **2.3 Estados Plurinacionales y multiculturales, entre el discurso y la práctica**

La denominación “plurinacional”, “intercultural”, “multicultural” implica que el Estado responda para el beneficio de toda la población sin distinción alguna.

La interculturalidad es definida por Cordero (2012), como un proceso cimentado en “la coexistencia pacífica, el reconocimiento y respeto mutuo entre las nacionalidades, pueblos y demás sectores sociales, en el cual el Estado se constituye en un garante social, político y jurídico con el fin de convivir en igualdad de derechos, en justicia social y en condiciones de

paz y armonía” (p.2). No obstante, como se revisó en los acápites anteriores, la estructura social excluyente es aún evidente en las cifras de la realidad socio económica.

En este contexto, es preciso revisar si las estructuras de los Estados están siendo transformadas o si se trata de una igualdad formal, donde los Estados adoptan políticas y discursos de inclusión, pero no llegan a concretar en la práctica, o muchas veces distan de los objetivos planteados, aspecto que se hace evidente cuando en la sociedad prevalecen actos de vulneración de los derechos individuales y colectivos.

En 1998, Ecuador estableció como uno de sus principios constitucionales, la pluriculturalidad, tendiente a reconocer los derechos y demandas de los pueblos indígenas, sin embargo, no se crearon los mecanismos para efectivizar la igualdad formal, es decir, cambios institucionales que conduzcan a la interculturalidad.

De acuerdo con Sofía Cordero (2012), un punto relevante en la formación del Estado Plurinacional es la relación del colectivo indígena con los gobiernos de turno, con quienes realizó alianzas, no obstante, no se han dado mayores transformaciones en beneficio de los pueblos indígenas. “A diferencia de lo ocurrido en la etapa del Presidente Rafael Correa, cuando en sus inicios los vínculos entre gobierno y los pueblos y nacionalidades se presentaban hostiles y hasta escépticos, consecutivamente se registran espacios de reunión donde se consigue la incorporación de sus derechos a la nueva Constitución” (p.2).

Para Luis Maldonado, Subsecretario de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales del Ecuador, la interculturalidad en la sociedad ecuatoriana, “resulta ser la asimilación de los indígenas hacia la cultura dominante, donde los indígenas deben incluirse” (comunicación personal, enero, 2021), y cita como ejemplo la falta de atención del Estado a los sistemas de justicia indígena y de educación intercultural bilingüe, áreas que, durante el gobierno de la revolución ciudadana, carecieron de inversión presupuestaria.

En el ámbito educativo, la instalación de las “Escuelas del Milenio”, pese a haber sido un proyecto enfocado a mejorar el nivel de la educación, registra el predominio del sistema de educación tradicional por sobre el intercultural bilingüe, por cuanto desplazó a los educadores indígenas por profesores mestizos y se “eliminaron los textos”, lo cual es

calificado por Maldonado como un “desmantelamiento” de una institucionalidad propia de los pueblos indígenas.

“Mediante la Ley de Interculturalidad se pretendió eliminar las diferencias y se acentuó el predominio de la cultura dominante, donde el conocimiento, las instituciones, normas y códigos favorecieron a la cultura dominante”, asegura Maldonado (comunicación personal, enero, 2021). En ese sentido, aclara, “la interculturalidad no es solamente la interrelación entre culturas. Para que exista una verdadera interculturalidad debe haber diálogo igualitario entre las culturas, tienen que fortalecer nuestras propias instituciones” (*Idem*, 2021).

Esos son algunos de los aspectos que se presentan como limitaciones en la construcción del Estado Plurinacional. En el ámbito político, el avance de este tema, depende de la correlación de fuerzas, por lo que resalta la importancia de contar con gobiernos democráticos, no obstante, Maldonado reconoce la apertura y oportunidades laborales que impulsó el gobierno de Correa para la diversidad social: “Todo lo que en institucionalidad haya implicado inclusión y que antes era exclusión es positivo. En décadas pasadas, la Cancillería era un espacio separado para la élite, por lo que la presencia de la diversidad étnica social contribuye a la democratización del país” (comunicación personal, enero 2021).

Para Miriam Masaquiza, Oficial de Asuntos Sociales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas, el Estado Plurinacional sigue siendo un discurso, carente en la práctica, lo que le atribuye por el trato despectivo que recibió cuando regresó al país, luego de algunos años de residir en Estados Unidos, también al poco impulso que el Estado otorga para fortalecer la educación intercultural y oficializar los idiomas de relacionamiento intercultural como el kichwa y shuar (comunicación personal, enero 2021).

#### **2.4 La Diplomacia, origen y evolución**

La diplomacia constituye la cara externa de una nación y desde tiempos memorables fue concebido como el arte de conducir las relaciones internacionales entre las naciones y sus instituciones, oficio reservado exclusivamente para los Estados y las élites afines al poder político gobernante.

El análisis del conjunto de los testimonios permite reconocer una cierta composición generalizada de las legaciones (...) quienes parecen haber sido escogidos, con frecuencia, entre un cuerpo selecto de ciudadanos en virtud de su experiencia política o preeminencia socio – económica (...) En ocasiones, son los depositarios del poder ejecutivo quienes encabezan las comisiones. (García, 2001, p. 90).

García hace referencia a un selecto grupo de ciudadanos políticamente activos en el o los gobiernos de turno, quienes conformaban las actividades gubernamentales, económicas, sociales, culturales e ideológicas de un país, además de tener conexiones políticas o familiares con las élites, lo cual facilitaba o garantizaba el acceso a estancias diplomáticas. Este acercamiento va ligado a una interpretación histórica que tiene un largo recorrido como la misma clásica idea de mantener la representación del Estado en manos de las élites y los poderes económicos.

Los procesos sociales, políticos e ideológicos posibilitaron cambios históricos en diversos ámbitos y el mundo diplomático no es la excepción.

#### **2.4.1 Enfoques diplomáticos: el secreto, los acuerdos abiertos y la seguridad**

En el siglo XVI, el sistema diplomático francés delimitó los alcances de la nueva diplomacia al establecer: “(1) la institucionalización de misiones diplomáticas permanentes y la definición de reglas protocolarias y procedimentales, (2) la importancia garantizada de la negociación en secreto, así como también la prudencia y discreción de los diplomáticos” (Vargas, 2010: 4). Durante el Congreso de Viena de 1815 se codificaron las pautas para convertir esta labor en una actividad permanente (Faidutti, s/a).

Antes de la Primera Guerra Mundial, la diplomacia se basaba en el secreto y en negociaciones cerradas. Contrario a ese enfoque, por 1919 el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, mediante el Programa de Paz conocido como el “Programa de los Catorce Puntos” enfatizó en otro punto de vista: la diplomacia no debía ser dirigida en secreto, sino con base en acuerdos abiertos con el afán de renovar el sistema de relaciones internacionales basado en un nuevo orden mundial (Calduch, 1993, p.4)

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los intereses institucionales y estratégicos de cada país marcaron la política exterior de los Estados. La diplomacia se centró en temas de

paz y seguridad, donde la gestión, dirección y administración de las relaciones exteriores y de los intereses nacionales de los pueblos era conducido únicamente por el Estado. Las acciones en el plano internacional tenían relación con los problemas limítrofes interestatales. En ese marco, la diplomacia tuvo poca o nula acogida a cuestiones de género, clase o raza (Vargas, 2010).

En la actualidad, el trabajo diplomático no solo se enfoca “a la preservación de la integridad de los Estados, a la protección de sus habitantes, dentro y fuera del país y a la búsqueda de la prosperidad. También proyecta identidades y valores, y se orienta, a través de políticas multilaterales, hacia la búsqueda de un orden internacional estable y cooperativo...” (Alberto Van Klaveren, 2013).

La normativa nacional y los instrumentos internacionales fueron de la mano con estos procesos evolutivos pasando de una sociedad que priorizó los aspectos de seguridad y defensa de los Estados “*high politics*” hacia un sistema internacional que se amplía a aspectos y políticas que otrora se consideraban de segundo orden “*low politics*” como los temas sociales y culturales. En ese proceso de cambio y transformación tuvo gran incidencia la organización social a escala nacional y regional.

#### **2.4.2. Mayor presencia estatal, lo plurinacional y la diplomacia**

Durante la mayor parte de la vida republicana del país, la política exterior ecuatoriana estuvo enfocada a temas de seguridad nacional, a causa de los 180 años de disputa territorial que vivió con el vecino país del sur, Perú. Con poca participación en el ámbito multilateral.

Desde finales del siglo XX hasta mediados de 2006, la acción de la Cancillería ecuatoriana y su política exterior se han centrado en los ámbitos económico, seguridad territorial y agendas transnacionalizadas. El primero de ellos tuvo relación con la deuda externa que agobió a los gobiernos de Oswaldo Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán Ballén. El segundo tema se refiere al conflicto de límites territoriales que mantuvo con el Perú hasta 1998. Y el tercer ámbito tiene relación con las dinámicas transnacionales: migración, democracia y derechos humanos, delitos transnacionales y nuevas agendas de seguridad (Bonilla, 2007, p. 15).

Aspecto que fue superado tras la suscripción de los Acuerdos de Paz en 1998, tras de lo cual, su accionar se amplió hacia ámbitos sociales.

En el plano diplomático multilateral se destaca que, durante la mayor parte de su vida republicana, Ecuador y la mayoría de países de la región han mantenido una representación pasiva, sin exposiciones a riesgos y casi siempre alineada con los intereses de EE.UU. (Bonilla, 2007).

Y es que, desde la concepción clásica de la política exterior se establecía una radical separación práctica y teórica entre la política interior y exterior. Una concepción limitada que creía que la política exterior estaba únicamente asociada a la actividad diplomática y/o armada de un país.

A la actualidad, autores como Calduch (1993), conciben a la política exterior como una política pública de un Estado que guarda íntima relación e interdependencia entre el ámbito externo y el interés nacional, pues el análisis de su política exterior debe hacer referencia a la estructura y dinámica de la política interior, condición necesaria para evitar un comportamiento reaccionario a los acontecimientos coyunturales en el contexto internacional.

Alberto Van Klaveren (2013), añade que un Estado proyecta identidad y valores (Van Klaveren, 2013), por lo que, la toma de decisiones unilaterales por parte de los representantes del Estado en ámbitos de negociación internacional da cuenta del “divorcio” que existía entre la política interna y la política exterior, es decir, los Estados llegaban a un nivel de negociación de “X” tema en el nivel internacional, sin embargo, ésta no aterrizaba al ámbito nacional que consiste en una consulta o ratificación de “X” propuesta a nivel de la opinión pública, un claro ejemplo de ello fueron los Tratados de Libre Comercio, TLC. Unilateralismos que en variadas ocasiones generó descontento y convulsiones sociales.

Las luchas sociales dieron lugar a nuevas formas de relacionamiento Estado – sociedad civil. El cambio esquemático en la forma tradicional de gobernanza motivó a que países como Brasil adopten el modelo multicultural en 1988, en Bolivia el carácter de Estado Plurinacional en el 2006 y en Ecuador la interculturalidad y la plurinacionalidad como elementos constitutivos en el 2008. Estos últimos regidos por el paradigma del Sumaq Qamaña boliviano y el Sumak Kawsay de Ecuador, que constituyen el núcleo de la cosmovisión andina.

Esta nueva forma de gobernanza conllevó a un mayor vínculo de la política exterior e interna, mediante la gestión de intereses nacionales con la participación activa de los sectores sociales. En ese marco, la “Diplomacia de los Pueblos”, “Diplomacia Ciudadana” y “Diplomacia Cultural”, fueron algunos de los mecanismos alternativos adoptados por Bolivia, Ecuador y Venezuela durante la primera década del siglo XX, con el fin de promover una mayor participación de la diversidad social en la toma de decisiones nacionales e internacionales (Vargas, 2010).

Además de estos ejes conceptuales, la carrera diplomática pasó por otra transición en sus prácticas: la inclusión de actores sociales provenientes de las zonas rurales, de organizaciones y movimientos. Este proceso da cuenta que el orden social y político, no es fijo en el largo plazo, tal como lo establece la teoría crítica de las relaciones internacionales, pues las formas de Estado tienen relación con las ideas y las instituciones. En ese sentido, es preciso remarcar que la participación social y ciudadana tuvo mayor impulso durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, caracterizada por el surgimiento de gobiernos progresistas sudamericanos que propendieron hacia una mayor presencia del Estado y una mayor autonomía de la región.

Indiscutiblemente, el campo de las relaciones internacionales dio ciertos pasos en las últimas décadas, esas direcciones modificaron el aspecto de la carrera diplomática y van más allá de reformas legales. Aquello se tradujo significativamente en materia de accesibilidad al servicio público: pueblos y nacionalidades desarrollaban actividades en espacios que anteriormente fueron reservados para las élites.

Tener en cuenta el continuo de procesos sociales, permite avizorar el trayecto de los Estados, filtrar en la naturaleza de la política y, en su vertiente, las relaciones internacionales, cuya misión estriba en viabilizar el progreso de las naciones y los continentes, pero también la incursión de otros actores y dinámicas en la consecución de sus fines primordiales.

Al final, pero no menos importante, los fenómenos históricos, las ideas y los debates sociales le otorgan al término “diplomacia” un carácter polisémico, por ejemplo, la contemplamos como una profesión, virtud, arte o habilidad para conducir la conducta externa de un Estado con sensibilidad y tacto; dicha conducta, por lo demás, tiene efectos a nivel

nacional. Como se manifestó a inicios de este capítulo, un equipo diplomático denota un recurso político oficial, y en éste se proyectan las dinámicas de la sociedad.

## **2.5 Reseña sobre el ingreso de la mujer indígena en la carrera diplomática del Ecuador**

La literatura sobre la representación externa de un país da cuenta que, en su mayoría, era manejada por los grupos de poder político y económico. Estos espacios dejaban de lado a los representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes por cuanto la exclusión como estructura social afincada en la sociedad los había relegado de los servicios básicos, así como del acceso a la salud y realización profesional, sometiéndoles a una precaria inserción en el mercado laboral.

Así lo corrobora Silvia Bermeo (2009): “la carrera diplomática ha sido la posición de más duro acceso para las mujeres, no solo para las ecuatorianas, sino para las latinoamericanas en general” (p. 191). A esta percepción podríamos agregar ciertos condicionamientos de género como la mirada patriarcal, o la tendencia a asociar las mujeres con las emociones, subjetividad y tareas reproductivas; por el contrario, a los hombres se los vincula con el poder, la objetividad y seguridad (McGlen y Reid Sarkees, 1993).

Al igual que en muchos países latinoamericanos, la incorporación de la mujer a la carrera diplomática del Ecuador se dio tardíamente. De todos modos, este hecho tuvo lugar “con el advenimiento de corrientes norteamericanas y europeas o por necesidades del sector femenino de crear un conglomerado capaz de independizarse de su familia próxima” (Bermeo, 2009, p. 191).

Conforme al Archivo Histórico de Cancillería, a 2009, se contabilizaron 4.900 nombramientos, de los cuales 46 correspondieron a mujeres (Bermeo, 2009, p. 196); es decir la inclusión femenina en el área diplomática fue muy baja y también segmentada, pues de ellas ninguna era indígena, ni afrodescendiente. “Las primeras mujeres que participaron en el Servicio Exterior ecuatoriano lo hicieron administrativamente, especialmente como taquimecanógrafas o contadoras” (Ibídem, p.196), es decir, en funciones instrumentales.

Incluso, en un matrimonio conformado por funcionarios del Servicio Exterior era imposible que juntos pudieran desempeñar funciones a nivel internacional. Bermeo (2009) advirtió ciertas limitantes del servicio exterior para sus empleados: “La mujer profesional debía retirarse para favorecer la carrera del cónyuge varón diplomático” (p. 196). Esta situación cambió tras la emisión del Acuerdo Ministerial 501, de 4 de diciembre de 2007, emitido por la entonces Canciller María Fernanda Espinosa, instrumento que faculta la “rotación” de diplomáticos que conforman un matrimonio, desempeñar funciones en el exterior, en la misión de un mismo país, ya sea en Embajada o Consulado, en una misma ciudad o ciudades cercanas.

Por otro lado, conforme el Art. 82 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE), los aspirantes a la carrera diplomática deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser ecuatoriano de nacimiento y tener más de veintiún años de edad,
2. Hablar y escribir por lo menos un idioma extranjero,
3. Ingresar a la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, previo concurso nacional abierto de libre oposición y merecimientos, conforme al respectivo reglamento, para lo cual debe exhibir título profesional de tercer nivel;
- y, 4. Cumplir satisfactoriamente la pasantía que, de conformidad con las necesidades del servicio, fija el Ministerio de Relaciones Exteriores (LOSE, 2006).

Debemos tomar en cuenta que los criterios de interculturalidad y equidad de género fueron incorporados con las promociones XIV y XV (Pava, 2016).

En cuanto a la participación de las mujeres indígenas en espacios políticos como el servicio exterior, se han impuesto varios obstáculos socio estructurales. Pues, el acceso a “la carrera diplomática (al igual que a la carrera militar) ha sido la posición de más duro acceso” (Bermeo, 2009, p. 193; Tickner, 1992, p. 3), inclusive para las mujeres no indígenas. De todas maneras, también hubo retos superados, que merecen una mención.

De 1987 a 2010 se registró un ingreso de 220 diplomáticos en la Academia Diplomática del Ecuador, con una evidente ventaja para funcionarios masculinos. Específicamente, 139 plazas correspondían a hombres y 81 a mujeres, es decir, un porcentaje de 63% para los hombres y 37% para las mujeres (Añazco, 2018).

Otros datos del MREMH muestran que entre 1830 y 2017, se ha designado 156 Cancilleres, de los cuales “153 han sido hombres y 3 mujeres”, entre ellas: Nina Pacari Vega Conejo (2003), María Fernanda Espinosa Garcés (2007 y 2017) y María Isabel Salvador

Crespo (2007-2008). Estas cifras históricas acentúan la desigualdad de género a la hora de nominar la máxima autoridad de la institución (Añazco, 2018).

Lucero (2012), señala que en la carrera diplomática han existido “barreras invisibles conocidas como ‘techo de cristal’”, que han impedido a las mujeres ascender a puestos jerárquicos o de decisión. Se trata de “normas no escritas y elementos difíciles de detectar” basados “en prejuicios sobre la capacidad de desempeño” (p.4), que pone en entredicho la capacidad de las mujeres para ejercer un cargo que conlleve poder político.

La misma autora repara en otro factor: el “tokenismo”, que tiene lugar “cuando dos grupos con diferentes bagajes (culturales) entre sí interactúan socialmente (provocando) un fenómeno de aculturación, por el que el grupo menor se incorpora inevitablemente a la cultura del grupo con mayor poder” (Lucero, 2012: p.4), aspecto que se contrapone con un Estado plural e intercultural donde *debería* prevalecer el diálogo respetuoso e igualitario entre la diversidad social – étnica. Gaete (citado por Pava 2016) amplía la repercusión del *techo de cristal*:

(...) cómo la carrera laboral de las mujeres se ve estancada en un nivel jerárquico medio o bajo, sin poder acceder a los principales puestos de trabajo de alta dirección responsables de la toma de decisiones más importantes, únicamente por ser mujer o por cuestiones raciales cuando el fenómeno afecta a personas de color o raza, en una clara manifestación de discriminación laboral (p.42).

De acuerdo con la Embajadora ecuatoriana Mireya Muñoz, la inequidad de género es una realidad en el presente, observable en la primera categoría de la carrera diplomática, es decir, entre Embajadoras y Embajadores. La diferenciación responde a un tema generacional, pues anteriormente ingresaban menos mujeres al Servicio Exterior Ecuatoriano. Es así que al 2019, había 72 embajadores, de los cuales, 59 son hombres (82%) y 13 corresponde a mujeres (18%). Las cifras, asimismo, revelan otros aspectos históricos como la desigualdad de género en el acceso a la educación: los varones ingresaban más a la educación superior que las mujeres (Peralta, 2019).

De este modo, la paridad de género en las primeras categorías del Servicio Exterior Ecuatoriano no se cumplió, pese a que CEDAW, mediante la Recomendación General N° 23, del 16° Período de Sesiones, de 1997, en su Art. 8, establece que los Estados parte deben “Garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación

alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.

Estos conceptos y realidades dan forma a una cavilación: el Estado debe garantizar la participación de las mujeres, indígenas y no indígenas, en los ámbitos nacional e internacional, mediante la aplicación de políticas públicas con perspectiva de género que posibiliten el ingreso igualitario de hombres y mujeres a la educación superior en las diversas especialidades, rompiendo con la direccionalidad vocacional que ha sumido a la mujer hacia ámbitos locales y/o reproductivos.

#### **2.4.1. Democratización de la carrera diplomática**

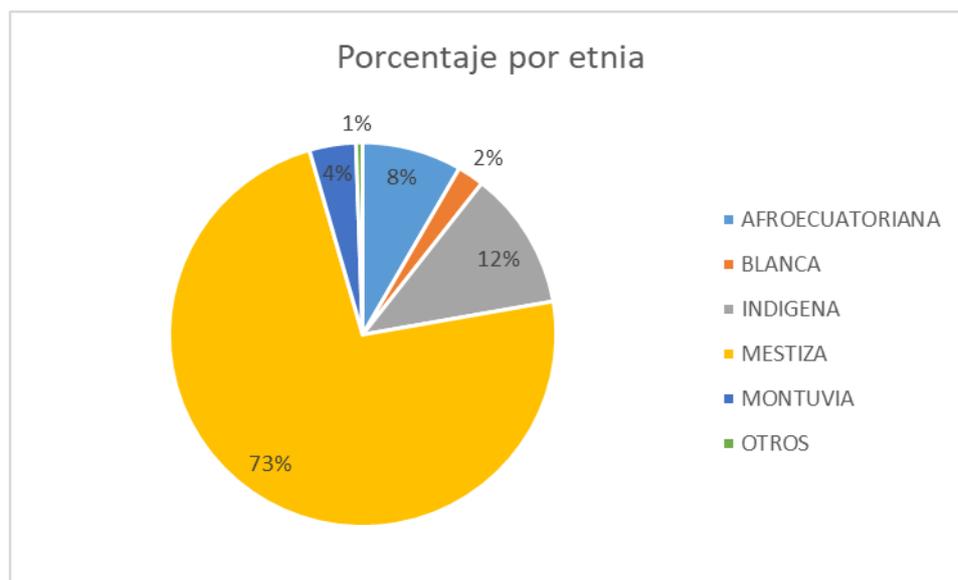
A partir del 2012, la Cancillería intensificó sus esfuerzos por democratizar la carrera diplomática en beneficio de la diversidad étnica del país, a través de una política de género y culturalmente inclusiva. En ese propósito, el Estado ecuatoriano aplicó acciones afirmativas a favor de la inclusión de indígenas, afroecuatorianos y montuvios en el servicio exterior, un mecanismo que formó parte de la ejecución del “Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural”, un instrumento que establece la incorporación de la diversidad social en las instancias públicas, incluyendo la Cancillería, en un porcentaje acorde al número de población de los pueblos.

De esta manera, el Estado ecuatoriano cumplió con la disposición constitucional que en su Art. 10, establece: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares de derechos, gozarán de los derechos garantizados en la Constitución”. Y en el Art. 11, numeral 2b, señala: “la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”.

De acuerdo con la Embajadora Muñoz, la inclusión de funcionarios de la sexta categoría (terceros secretarios), en las promociones XIV y XV, de 2012 y 2013, habría posibilitado que la Cancillería alcance la equidad de género “con 107 funcionarios diplomáticos, de los cuales 53 son hombres, es decir, el 49,5 por ciento; en cambio, el resto son 54 funcionarias, que equivale el 50,5 por ciento” de representación en esta cartera de Estado. Se infiere la siguiente transición: un mayor número de mujeres acceden a la educación superior (Peralta, 2019).

En el siguiente cuadro se ilustra el porcentaje de inclusión de las mujeres, de acuerdo a su autodefinición y pertenencia a nacionalidades y pueblos del Ecuador: el 2% corresponde a mujeres autodenominadas “blancas”, 4% a montuvias (campesinas de la costa), 8% a afroecuatorianas, 12% a mujeres indígenas, y, 73% a mujeres autodefinidas como mestizas.

**Gráfico N°1**  
**Porcentaje de inclusión mujeres diplomáticas**



Elaboración propia. Base de datos mujeres diplomáticas. Fuente: MREMH.

De 157 mujeres diplomáticas de los diversos rangos que conforman el Servicio Exterior Ecuatoriano, 20 corresponde a mujeres indígenas, alcanzando un total de 12% de mujeres indígenas diplomáticas.

La paridad de género y los mecanismos de inclusión de indígenas, afrodescendientes y montuvios en la carrera diplomática adoptados por Ecuador resultaron del principio constitucional que avalaba el Estado plurinacional e intercultural.

La aplicación de políticas inclusivas marcó el inicio de un proceso de ruptura paradigmática en la concepción de la estructura sociopolítica del Estado. La diversificación del servicio exterior implicó el ejercicio de los derechos de participación política de la diversidad étnica del Ecuador.

No obstante, y como se ha recalcado en este trabajo, la presencia de la mujer indígena en el estadio político, nacional e internacional, se enfrentó a grandes desafíos. El primero de ellos era romper los estereotipos que le fueron asignados desde la época colonial, así lo asevera Paolina Vercoutere Quinche, Concejala indígena de Otavalo, para quien la inserción de las mujeres indígenas en espacios diplomáticos tendría dificultades aún “por el estigma de personajes de servicios”. Tal es así que, cuando Nina Pacari Vega, líder del movimiento indígena, fue nombrada Ministra de Relaciones Exteriores, era común escuchar bromas cargadas de racismo como: “Dicen que Nina Pacari trabaja en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ¿será puertas adentro o puertas afuera?”.

El nombramiento de Nina Pacari Vega como Canciller, en 2003, constituye un hito en la historia del país, por cuanto se convirtió en la primera mujer y primera representante indígena en ocupar ese cargo, un hecho que “deconstruye las representaciones históricas de las élites sobre las mujeres indígenas” (Pequeño, 2007, p.4).

La entonces Canciller enfrentó aceptación y cuestionamientos:

En la Cancillería, el viceministro Jaime Marchant señaló que Pacari tenía las “condiciones intelectuales de la nueva Secretaría de Estado”, que su ingreso a este Ministerio era novedoso para la diplomacia y que era “motivo de orgullo que Ecuador proyecte en sus foros internacionales a una persona que represente al sector indígena”. Esta positiva respuesta es contestada por Joaquín Zevallos, Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, quien afirmó que no era una sorpresa la designación de Nina Pacari, “porque ella es una cuota de alianza de Sociedad Patriótica con Pachakutik. Ojalá que los embajadores que ella elija sean diplomáticos preparados”. Dicha reticencia a la nueva Canciller, es enfatizada en las palabras del exportador Galo Palacios, quien expresó: “es una mujer inteligente, pero con pocos contactos en el exterior. Para ese Ministerio se necesita a alguien que sepa de petróleo, banano, camarón, una empresaria que sepa de negociaciones internacionales”. (*Idem*, p. 2).

A la actualidad, las funcionarias indígenas ocupan la sexta y quinta categorías que corresponde a los cargos de Terceros y Segundos Secretarios dentro de la carrera diplomática. En la siguiente gráfica se evidencian los porcentajes de las mujeres por cargos: 28% corresponde a Terceros Secretarios, 26% a Segundos Secretarios, 13% Consejeras, 13% Primer Secretarios, 11% Ministras, por último, 10% Embajadoras.

**Gráfico 2**  
**Porcentaje de mujeres diplomáticas por cargos**



Elaboración propia. Base de datos mujeres diplomáticas. Fuente: MREMH

Los servidores públicos de pueblos y nacionalidades pronto fueron asignados a Embajadas y Consulados alrededor del mundo, constituyéndose éste en un espacio con dimensiones sociales, políticas y culturales particulares que los vincula en una estrecha relación con migrantes de pueblos y nacionalidades.

En el siguiente capítulo se desarrolla la temática relativa a las políticas de inclusión adoptadas por el Ecuador.

## CAPÍTULO III

### MUJERES INDÍGENAS EN EL SERVICIO EXTERIOR ECUATORIANO: INCLUSIÓN Y OBSTÁCULOS

#### **3.1 Instrumentos internacionales vinculados a la igualdad de género suscritos por Ecuador. Acciones implementadas por el Estado ecuatoriano.**

Ecuador es suscriptor de varios instrumentos internacionales relacionados con la garantía de los derechos humanos, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, DUDH (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial –CIEDR (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP (1961), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1961), el Plan de Acción de Durban (2001), el Convenio 169 de la OIT (1989) o Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) (2007).

La DUDH, promulgada en el seno de las Naciones Unidas en 1948, se ha constituido en la base de declaraciones, tratados internacionales y acuerdos que ratifican el principio de igualdad, universalización de los derechos humanos e igualdad entre mujeres y hombres. En ese sentido, todos los pactos y convenciones internacionales posteriores a la Declaración de 1948 se orientan a la protección y reivindicación de los derechos humanos.

En el Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se encuentra codificado el derecho de todo ciudadano –y ciudadana– (la aclaración es mía) de participar en igualdad de condiciones en la vida política de su nación. Se destaca también la importancia de introducir acciones afirmativas (SENPLADES, 2014), aspecto que será ampliado en el siguiente acápite.

En los cuatro numerales del artículo 23 de la DUDH se hace referencia al acceso laboral igualitario y sin discriminación, esencial para alcanzar la justicia e igualdad de género (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1948).

El Convenio 169 de la OIT aprobado en 1989, en su artículo 3, establece que los pueblos indígenas tienen el inalienable privilegio de gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminaciones. En cuanto a derechos laborales de las mujeres, se destacan, además, los Convenios 100, 111, 156, 183 y 189 de la OIT, los mismos que otorgan especial importancia a la remuneración entre la mano de obra masculina y femenina, sobre la discriminación en el empleo u ocupación, trabajadores con responsabilidades familiares, fomenta la protección a la maternidad y menciona a las trabajadoras y trabajadores domésticos (SENPLADES, 2014).

Acercándonos más al tema que nos ocupa, en 2007 la Asamblea de Naciones Unidas aprobó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI), el mismo que, en sus artículos 5, 18 y 21, insta a los Estados a adoptar medidas eficaces, especiales para asegurar el mejoramiento continuo de las condiciones sociales y económicas de hombres y mujeres indígenas. También los señala como los garantes del cumplimiento de derechos, prestando especial atención a los grupos vulnerables, entre ellos, a la mujer indígena, a fin de que alcance mayor participación política en las estructuras dentro de sus pueblos y en los sistemas sociopolíticos en todos los niveles.

### **3.1.1. Instrumentos internacionales para los derechos de las mujeres**

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW –en adelante CEDAW, por sus siglas en inglés– (1969), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como la “Convención Belém do Pará” (1994), así como la Declaración y Plataforma de Beijing (1995), destacan entre los instrumentos internacionales que promocionan los derechos de las mujeres a escala mundial. Ecuador suscribió la Convención CEDAW en 1980 y la ratificó en 1981 (ONU, 1979).

El texto de la CEDAW define a la violencia contra las mujeres como una de las formas de discriminación más graves, pues menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y libertades (CEDAW, RG, N°19 y 35, 1992), por ello establece disposiciones y directrices que eviten distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias “basadas en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o

ejercicio de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (CEDAW, 1979, parr. 2, art.1).

En esa línea, el Art. 7 de CEDAW demanda a los Estados partes, tomar las medidas apropiadas para garantizar la efectiva participación de la mujer en la vida política y pública del país, así como promover el derecho a elegir y ser elegidas; a participar en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales; a ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas; a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

El Art. 8 va más allá y establece que los Estados deben ser los garantes para que la mujer represente a su gobierno en el plano internacional y participe en la labor de las organizaciones internacionales, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna.

Adicionalmente, CEDAW señala la importancia de eliminar las barreras jurídicas que limitan la participación de la mujer y de adoptar medidas especiales de carácter temporal para promover la participación igualitaria en la esfera política. Aspectos que deben ser aplicados bajo principios de igualdad sustantiva conocidos también como *igualdad de facto* que promueven el acceso igualitario de hombres y mujeres a las mismas oportunidades. Es decir, se requiere un trato diferenciado acorde a las condiciones particulares a fin de lograr un resultado igualitario, pues no es suficiente la igualdad de trato ante las leyes porque muchas veces las leyes se elaboran bajo estándares inalcanzables para los pueblos indígenas, produciéndose una discriminación directa e indirecta debido a las condiciones sociales y culturales.

Con la finalidad de “combatir y erradicar todas las formas de violencia, mediante la transformación de patrones socioculturales, construcción y fortalecimiento del Sistema de Protección Integral, acceso a la justicia”, tal y como establece el Comité CEDAW (CEDAW/C/ECU/8-9, 2012: 17), Ecuador adoptó las siguientes acciones:

- En 1995 promulgó la Ley contra la violencia a la mujer y la familia.

- En 1997 creó las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia, así como casas de acogida y centros de atención a mujeres víctimas de violencia.
- En 2007, publicó el Decreto Ejecutivo N° 620, que declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres. Para ejecutarlo, formuló el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género contra Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes.
- En 2009 implementó la campaña “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia”, a través de medios de comunicación.
- En 2009 creó órganos de justicia para precautelar la integridad física, psíquica y sexual de las mujeres, como la Defensoría Pública especializada para mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.
- En 2010 se aprobó la Ley Orgánica de Servicio Público que garantiza la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas y nombramientos de funcionarios públicos.
- En 2011, adoptó la Ley Orgánica contra la discriminación, el acoso y la violencia política en razón de género.
- Mediante el Código Orgánico Integral Penal (COIP) vigente desde 2014, se penalizan los actos de racismo y discriminación racial. El COIP también sanciona la violencia de cualquier tipo, cometida contra la mujer.
- En 2014 aprobó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, discapacidades y movilidad humana). En ese mismo año elaboró la Agenda Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (ANIPN) para los períodos 2013-2017 y 2017-2021, entre otras. (MREMH, 2018).

Otro evento significativo fue la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como la “Convención Belém do Pará” (1994), ésta recoge las demandas de las mujeres del mundo que debatieron sobre la mejora en la igualdad de género.

Por otro lado, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que tuvo lugar en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing - China, en septiembre de 1995, señala, entre otros aspectos, los obstáculos que enfrentan las mujeres en el servicio exterior, así como las acciones que los Estados deben adoptar para promover la integración de las mujeres en la diplomacia. El documento constituye una agenda para el

empoderamiento de las mujeres, pues establece la promoción de la igualdad de género en todos los ámbitos y espacios, tanto públicos como privados. La Plataforma incluye 12 esferas de acción, entre las que destacan la pobreza, educación y capacitación, salud, ejercicio de poder, adopción de decisiones, así como mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres (ONU, 1995).

En síntesis, la demanda de una mayor participación política de las mujeres indígenas, tanto en el ámbito de las instituciones comunitarias, cuanto en la esfera internacional fue la postura más notable en este encuentro.

El texto de la Plataforma de Beijing reconoce que la mujer indígena enfrenta, con frecuencia, barreras por su condición de mujer y por ser miembro de comunidades indígenas. Establece medidas que deben adoptar los Estados para garantizar sus derechos, incluidos los del ámbito de la salud y educación, en los que, como se ha revisado en los acápites anteriores, prevalecen las brechas sociales y de género. También añade como uno de los objetivos primordiales: “Alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones en todos los niveles” (ONU, 1995, p.10).

A la luz de las medidas establecidas en diversos instrumentos internacionales en pro de los derechos de las mujeres, el informe emitido por Naciones Unidas en 2013, respecto a la participación de la mujer indígena en los espacios públicos locales, nacionales e internacionales, señala que, a escala global, se evidencian importantes avances que han sido impulsadas mediante “reformas legales, medidas de acción afirmativa, implementación de procesos de descentralización, leyes de cuotas, apertura de canales de participación popular, procesos de capacitación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres” (ONU, 2013 p. 12).

Para Roxana Arroyo (2004), la producción teórica y la promulgación de instrumentos y procedimientos internacionales que cuestionan los patrones socioculturales de violencia estructural y discriminación absorben parte de las formulaciones del pensamiento feminista en el campo de los derechos humanos de las mujeres.

Ecuador ha avanzado en la aplicación de instrumentos internacionales, especialmente, a partir de la Constitución de 2008. De hecho, la ratificación de los

principales tratados e instrumentos que dan forma a la igualdad de género refleja su compromiso con los derechos humanos y los derechos de la mujer. No obstante, en 2017, el Comité CEDAW emitió un informe en el que recomienda al Estado ecuatoriano dos medidas que desglosaré a continuación:

- a) Adoptar medidas para aumentar la participación de la mujer en elecciones unipersonales y en órganos políticos, especialmente a nivel local.
- b) Aplicar medidas especiales y temporales para aumentar la participación de las mujeres indígenas y afroecuatorianas en la vida pública, entre otras cosas fijando cuotas obligatorias e impartiendo formación específica sobre la participación en la vida pública.

Sea como fuere, el acceso a espacios claves de decisión política sigue siendo un desafío pendiente para las mujeres en general y para las mujeres indígenas en particular.

### **3.2 Políticas de inclusión de la mujer indígena en el SEE: acción afirmativa, políticas de igualdad de género.**

#### **3.2.1 Origen y conceptualización de las acciones afirmativas**

Varios mecanismos guían a los Estados para resarcir las secuelas de un trato injusto, por ejemplo, las acciones afirmativas (*affirmative action*). Este término tuvo su génesis en una Ley laboral estadounidense de 1935, donde se reconoció como política pública en reacción jurídica a las protestas lideradas por dirigentes afroamericanos y otras minorías que aportaron al surgimiento del Derecho antidiscriminatorio (Barrère, 2002).

En 1961, la expresión fue empleada en la Orden Ejecutiva núm. 10 975, suscrita por el presidente Kennedy, para compensar los efectos de la discriminación histórica contra la población negra estadounidense. Tras años de una persistente lucha, el Movimiento de los Derechos Civiles proporcionó al presidente Lyndon Johnson, sucesor de Kennedy, el apoyo necesario para insistir en que el Congreso aprobara la Ley de los Derechos Civiles de 1964 en cuyo cuerpo consta el concepto de acción afirmativa. El objetivo de esa ley fue “ayudar a las personas de bajos ingresos por medio de programas de educación y salud, remover las barreras de raza y sexo mediante oportunidades de educación y empleo” (Vera, 1999).

El Fondo Indígena para América Latina y el Caribe<sup>1</sup> (en adelante Filac) describe a las acciones afirmativas como un trato preferencial a los grupos de atención prioritaria, en el acceso o distribución de recursos o servicios, y, también en el acceso a determinados bienes, para compensarles por los perjuicios o exclusiones de que fueron víctimas en el pasado:

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 mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas (Filac, 2010).

Barrère (2002) vincula a la acción positiva con el poder político, dirigido al sector público y privado y la caracteriza con técnicas de motivación directa o indirecta y lo relaciona con la integración y la igualdad de oportunidades. La misma autora destaca la evolución del concepto que luego fue relacionado con discriminación inversa (o también conocida como discriminación positiva en Europa), terminologías vinculadas directamente a la integración e igualdad de oportunidades.

La Organización de Estados Americanos (OEA) define a las acciones afirmativas como “las políticas y medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan y para lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga una mayor representación” (OEA, 2006).

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su Art. 21, conmina a los Estados a adoptar medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales.

El Comité de CEDAW, en su recomendación general No. 5, de 1988, destacó el papel de las medidas especiales de carácter temporal en la promoción de la participación política de la mujer. En el caso ecuatoriano, el Comité reconoció en 2017, los progresos en la revocación o modificación de leyes discriminatorias, sin embargo, recomendó “que los Estados Partes

---

<sup>1</sup> Organismo internacional de derecho público creado en 1992 por la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Madrid, España con el fin de apoyar los procesos de autodesarrollo y promoción de los derechos de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y El Caribe, cuyos órganos de gobierno y funcionamiento se basan en relaciones paritarias entre Estados y Pueblos Indígenas ([www.filac.org](http://www.filac.org)).

hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas para hacer que progrese la integración de la mujer en la educación, la economía, la política y el empleo” (CEDAW, RG, N° 5, 1988).

Dentro del Plan Plurinacional se aborda la acción afirmativa, la concibe como un conjunto de mecanismos para compensar y revertir formas de discriminación negativa. Las expresiones discriminatorias recayeron históricamente sobre grupos sociales y culturales en los diversos ámbitos de la vida (político-social, jurídico, económico y de las prácticas cotidianas). La acción afirmativa es un dispositivo del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural.

### **3.2.2 Acciones afirmativas e inclusión de la mujer en el servicio público ecuatoriano**

El Estado ecuatoriano promovió la inclusión de la diversidad étnica en el servicio público, sin discriminación y con paridad de género. Con ese propósito, empleó mecanismos legislativos como la Constitución de 2008, el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural (2009) y la Agenda Nacional de Igualdad (2013).

El artículo 11 numeral 2 de la CRE (2008) establece: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades [...] **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”.

Algunos artículos contienen las garantías para la igualdad. Por ejemplo, mediante el artículo 66, de la CRE (2008) Ecuador garantiza:

3b. Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. *El Estado adoptará las medidas necesarias* para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad [...] 4. derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. (Las cursivas son mías)

Conforme a los principios constitucionales establecidos en el Art.57, num. 3, Ecuador garantiza, además, “el reconocimiento, la reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación”.

El Art. 70 señala la obligatoriedad del Estado ecuatoriano de incorporar el enfoque de género en los planes y programas que ejecute y brindar asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público, a fin de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

En los artículos 276, 325, 326, 331 de la CRE (2008) también se establece la reivindicación de la diversidad étnica del Ecuador en temas relacionados con trabajo, salud, comunicación, información y protección. El artículo 329 dispone “el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades a fin de eliminar discriminaciones [...], y garantizar el acceso al empleo en igualdad de condiciones”. El artículo 330 garantiza la inserción y acceso en igualdad de condiciones al trabajo remunerado.

Por lo visto, Ecuador incorporó en su Constitución, CRE (2008), artículos que recogen los principios de justicia e igualdad establecidos en instrumentos internacionales, a fin de generar condiciones favorables de protección integral a segmentos de la sociedad que requieren consideración especial, entre ellas las mujeres; así como para fomentar una convivencia pacífica, libre de violencia y discriminación.

### **3.2.2.1. Decreto N° 60 y derechos laborales**

Con la promulgación del Decreto N° 60, en septiembre de 2009, se puso en marcha el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural 2009-2012 (en adelante Plan 2009-2012), una política pública cuyos objetivos se enfocaron en afirmar el carácter plural e intercultural del Estado ecuatoriano; ejecutar políticas de acción afirmativa para eliminar formas de discriminación directa o indirecta; incorporar el enfoque de género y generacional en las acciones estatales de protección y garantía de los derechos (Plan Plurinacional, 2009).

Mediante este instrumento, Ecuador promovió acciones afirmativas, a fin de que las poblaciones históricamente relegadas mejoren su acceso a empleo, salud y educación, en cumplimiento al inciso 3 del Art. 11 de la CRE (2008) que establece la eliminación de distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y exclusión.

Conforme lo dispone el aludido Decreto, los Ministerios de Coordinación de Patrimonio y, de Relaciones Laborales, junto a las Secretarías de Comunicación y de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales, fueron los encargados de la ejecución de este instrumento (Plan 2009-2012).

Con ese propósito, el Plan presentó en su diagnóstico, la problemática del racismo y exclusión al que se enfrentan los pueblos y nacionalidades, la diversidad sexual, mujeres, refugiados, entre otros. Con la implementación del Plan, Ecuador formalizó su obligación de tomar parte en la aplicación de acciones afirmativas en beneficio de los pueblos históricamente vulnerados.

En relación a la política laboral, el Plan estableció la inclusión de la diversidad étnica en todas las instancias del Estado, en un porcentaje no menor a la proporción de su población. Por ejemplo, para el sector indígena un 7%; y, para los afroecuatorianos un 7.4%; estas estrategias se cumplieron entre el periodo 2009 – 2012.

En dos de los cinco artículos del Plan se enfatiza en la necesidad de adoptar una política laboral incluyente:

Artículo 3. 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, indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población.

Artículo 4. En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes” (Plan Plurinacional, 2009).

En este mismo propósito, en septiembre de 2010, el Ministerio de Relaciones Laborales, siendo una de las 4 instituciones públicas encargadas de la ejecución del decreto emitió el Acuerdo Ministerial 0086, por el que dispuso la asignación de 2 puntos adicionales para las personas de pueblos y nacionalidades que participen en los concursos de méritos y oposición. La medida se aplicó para incrementar el porcentaje de inclusión laboral de los pueblos y nacionalidades.

De acuerdo con el Plan Plurinacional, durante su vigencia (2009 – 2012), el porcentaje de incorporación laboral de la diversidad étnica debía ser mayor al de su población, sin embargo, en 2011, a dos años de la implementación de esta política pública se evidenció un mínimo nivel de avance hacia la meta. De igual manera, información proporcionada por la entonces Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, “solo el 1,3% (169 personas) de un total de 12.288 funcionarios públicos corresponde a afrodescendientes, montuvios e indígenas”, datos que correspondieron a servidores públicos de la ciudad de Quito. De ellos, “el 75% (140 personas) de quienes conforman ese 1,3% ocupa puestos operativos, como encargados de la limpieza, por ejemplo. Es decir, no se encuentran en puestos donde puedan tomar decisiones respecto a su pueblo” (El Telégrafo, 2012), salvo en algunas dependencias como la Secretaría de Pueblos, donde la figura de una autoridad indígena, afrodescendiente o montuvio fue ubicada estratégicamente como vínculo con el pueblo que representa.

Por lo tanto, surgen inquietudes: ¿Por qué los resultados de la inclusión fueron modestos? ¿Cuáles fueron las limitantes a la hora de implementar la política pública, o las deficiencias operativas de las instituciones, o bien los parámetros de calificación en los concursos públicos? Estas son inquietudes sobre las imposibilidades que encara un sector de la población que ha tenido dificultades históricas en el acceso a la educación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en ese entonces dirigido por el Ministro Ricardo Patiño –sin haber sido parte de las instituciones coordinadoras en el tema– tomó de base el Plan Plurinacional y en 2012 y 2013 convocó a dos concursos de méritos y oposición, producto de lo cual, 28 afroecuatorianos, 45 indígenas y 18 montuvios (campesinos de la costa), así como migrantes y personas con discapacidad, llegaron a formar parte del servicio exterior ecuatoriano, mediante la aplicación de acciones afirmativas, que consistió en la sumatoria de 10 y 5 puntos al promedio final. Un proceso en el que no hubo edad límite para su aplicación. Tras ganar el concurso, los nuevos diplomáticos recibieron formación académica en Relaciones Internacionales y Diplomacia en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, así como en idioma inglés.

Si bien, la aplicación de acciones afirmativas estuvo fundamentada en la idea de resarcir los “daños sociales”; el hecho generó opiniones divididas. Por un lado, enfrentó objeciones de quienes consideran que las medidas de compensación son injustificadas y

perjudican a “otros”. Al respecto, Zilianai (2011) destaca la necesidad de que la población deje de relacionar a las medidas especiales de carácter temporal con una compensación injustificada o antagónica; más bien, promueve la valorización de estas poblaciones para alcanzar la inclusión social.

Nuria González (2003), añade que las medidas de acción positiva, además de ocuparse de “remover obstáculos” debe “promover las condiciones”, a fin de que existan las condiciones suficientes para un trato equitativo, pues el propósito de estas políticas es traspasar la igualdad formal y alcanzar la igualdad sustantiva.

Para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, la inclusión de la diversidad étnica en el servicio exterior ecuatoriano fue digno de reconocimiento y felicitación, en el informe emitido en septiembre de 2017 señaló: “el Comité felicita al Estado parte por la vinculación en la carrera diplomática de 70 integrantes de pueblos indígenas, afroecuatorianos y montuvios” (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2017).

Al interior del país no ocurrió lo mismo. A diferencia de otras inclusiones que pasaban desapercibidas, esta última fue criticada por diplomáticos y por la misma dirigencia indígena agrupada en la Ecuarunari<sup>2</sup>. Los primeros señalaban que la calidad del servicio diplomático se vendría a menos, entretanto, algunos dirigentes indígenas, escépticos, aseguraban que la incorporación era usada para dividir al movimiento indígena en momentos cruciales para el país, pues varios asuntos estaban en debate: las leyes de agua y de minería. Por su parte, los medios de comunicación también hicieron eco de las voces disidentes, de las cuales algunas apuntaban la aplicación de acciones afirmativas como un desacierto, pese a que la Constitución, en su rol de norma suprema, establece estas medidas en favor de las poblaciones desfavorecidas.

En aras de resarcir el pasado injusto, el gobierno ecuatoriano promovió la reforma al Código Integral Penal que penaliza la discriminación y los delitos de odio, la implementación de una nueva ley de comunicación, que, entre otros aspectos, promueve el derecho a la comunicación intercultural y plurinacional, sin prácticas racistas. Por su lado, la Agenda

---

<sup>2</sup> *Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (El despertar de los pueblos indígenas del Ecuador)*, filial de la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas del Ecuador, Conaie, en la sierra ecuatoriana.

Nacional de Mujeres y la Igualdad de Género constituye una herramienta técnico-política, cuyo objetivo principal es “efectivizar el cumplimiento de los derechos y la transversalización de la igualdad de género en el país” (SENPLADES, 2014).

Si se amplía el radio de observación, a escala subregional, la aplicación de medidas especiales de carácter temporal y mecanismos de inclusión en beneficio de la diversidad étnica tuvo lugar durante las últimas décadas del siglo XX y comienzos del siglo XXI, en países como Bolivia, Brasil y Ecuador. Así se estableció un proceso de ruptura paradigmática en la concepción de la estructura sociopolítica de sus Estados. Proceso que en los tres países visibilizó la representación de los pueblos originarios y afrodescendientes en el ámbito internacional.

A continuación, se revisará, brevemente, algunas de las medidas de acción afirmativas implementadas en los casos brasileño y boliviano, específicamente, en los procesos de inclusión de la diversidad étnica (afrodescendientes en el primer caso e indígenas en el segundo).

#### **3.2.2.1.1. Bolivia**

El ascenso de Evo Morales Ayma al poder (2006 – 2019), el primer Presidente indígena de Bolivia, marcó un importante hito en la historia de ese país, que posibilitó la inclusión de líderes, dirigentes e intelectuales indígenas en las instituciones públicas del Estado –incluido el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 2010, la Academia Diplomática Plurinacional, ADP de Bolivia, implementó el **Programa de Democratización de la Academia Diplomática**, por el que reclutaban “nuevos diplomáticos”, mediante campañas de difusión de la convocatoria a los exámenes a escala nacional, a fin de incluir profesionales de diversos departamentos a la carrera diplomática y superar la imagen de una “institución masculina, paceña y de élite” (entrevista Carla Espósito, comunicación personal, diciembre, 2020).

La información proporcionada por Carla Espósito, Directora de ADP, esgrime que en otros tiempos los postulantes debían tener títulos en derecho, economía, administración de

empresas, ciencias políticas, pero en el gobierno de Morales se diversificaron los perfiles profesionales.

Otro cambio importante que impulsó el gobierno: en la ADP se enseñan idiomas extranjeros, pero también idiomas nativos como aimara y quechua, aspecto que, según señala Espósito, ha mejorado sustancialmente la calidad de la atención consular. Hay dos profesores indígenas.

Como parte de las medidas de inclusión que ha aplicado la ADP, seleccionan estudiantes con promedios altos en los exámenes y previo a la rendición de exámenes realizan cursos preparatorios a fin de que todos los aspirantes tengan la posibilidad de prepararse mejor para acceder a la carrera. También privilegian la participación de jóvenes de los departamentos más desaventajados y de ciudades intermedias, y procuran la paridad de género. Existe un 20% de estudiantes indígenas, nunca se ha presentado un postulante afrodescendiente.

La Ley del Servicio Exterior 465 incluye principios de pluriculturalidad, interculturalidad, de reconocimiento a la diversidad de pueblos y formas de organización de la sociedad, igualmente la “Diplomacia de los Pueblos” que consiste en facilitar el diálogo para todos, priorizar los intereses de las naciones, promover el relacionamiento entre Estados, pero también entre pueblos.

#### **3.2.2.1.2. Brasil**

En 1995, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, reconoció públicamente que Brasil sufría un grave problema de racismo. A decir verdad, por 1998, el presidente Cardoso estableció políticas públicas de acción afirmativa para incorporar a la población afrodescendiente en la educación superior y en el servicio público, incluido el servicio exterior. Inclusión que, de acuerdo con Htun (2003) y Anani Dzidzienyo (2007), respondió a fines estratégicos de relacionamiento y fortalecimiento de las relaciones políticas entre Brasil y los Estados del Continente africano.

Sin embargo, el paso importante para combatir el racismo fue la creación, en el 2002, del Programa Nacional de Derechos Humanos, mediante el cual estableció programas de

acción afirmativa y apoyó mecanismos compensatorios diseñados para extender el acceso a universidades y al servicio público a la población negra en proporción a su representación en la sociedad brasileña (Decreto Ejecutivo No. 4,288 del 13 de mayo de 2002). Este cambio esquemático en la forma tradicional de gobernanza motivó a que en Brasil se adopte el modelo multicultural.

Por ese mismo año, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil inició un programa de becas orientado a reforzar la preparación de los candidatos negros en el examen de admisión al Instituto Río Branco, en la Academia Brasileña del Servicio Diplomático. Históricamente no había funcionarios negros en el cuerpo diplomático de Brasil, solamente uno que encabezó una misión diplomática en Ghana, quien era un periodista, no un funcionario de carrera (Htun, 2003).

El programa de acción afirmativa aplicado por Brasil proveía de becas para candidatos negros con el fin de ayudarlos a estudiar para el examen de ingreso al servicio público. El programa tenía por objetivo mejorar el rendimiento de los mejores candidatos, aspirando a incrementar la cantidad de potenciales diplomáticos, sin comprometer el criterio de excelencia de Itamaraty (Idem, 2003).

También, el entonces director del Instituto Río Branco João Almino señaló que, de 3200 aspirantes a diplomáticos, aplicaron 460 afrobrasileños (14%) y asegura que luego del primer examen, disminuyó el número de ingresantes a 250 candidatos. Aquellos que aprueben los seis exámenes –altamente competitivos– pueden inscribirse en un curso de entrenamiento diplomático de dos años de duración (Htun, 2003). Muy probablemente, este examen de selección se pone en entredicho o cuestionamiento en la serie brasileña 3% (Netflix, 2016): ilustra un Brasil reducido por desastres naturales; mientras una parte de la sociedad sobrevive en extrema miseria dentro de las ruinas de barrios industriales, otra se beneficia de los avances tecnológicos, el poder militar y la planificación política dentro de una isla reforzada. Cada año se abre un proceso: exámenes de selección para jóvenes de 20 años, sin embargo, solo se admite a un 3% de ellos, para que se integren de por vida a la isla. Es decir que la desigualdad es perenne pese a los métodos de integración a la burocracia.

Volviendo al tema, Itamaraty era visto como un reducto conservador exclusivo de la élite blanca y fue muchas veces acusado de intentar proyectar al mundo una imagen “blanca”

del país. Así lo dio a conocer el Presidente Cardoso: “Nosotros necesitamos un cuerpo diplomático que refleje nuestra sociedad, que es de múltiples colores y que no se presente ante el mundo exterior como si fuese una sociedad blanca, porque no lo es” (Cardoso, 2001). La cavilación de Cardoso resonó en el discurso del mandatario ecuatoriano Rafael Correa, durante la incorporación oficial de los diplomáticos de la promoción XIV en abril de 2012; aquella vez se integró a hombres y mujeres indígenas, afroecuatorianos, montuvios y mestizos.

De esta manera, la representación externa de Brasil, Bolivia y Ecuador, que anteriormente se reducía a grupos de poder político y económico, incluye ahora una mayor participación de la diversidad étnico-social. En el caso ecuatoriano, la inclusión de profesionales indígenas en el servicio exterior –orientada a eliminar la exclusión social y étnica– constituye un logro en su propósito de democratizar su servicio exterior (MREMH, 2012, p.12), y sin duda un aporte significativo hacia la consecución de hitos históricos en la región.

### **3.3. Análisis de la inclusión de la mujer indígena en el ejercicio diplomático de Ecuador.**

A escala global, los derechos políticos de participación, sufragio y elegibilidad son espacios que las mujeres alcanzaron paulatinamente, desde finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, en base a protestas y propuestas de una mayor inclusión en la vida política y pública de un país, así como a posiciones de poder.

No obstante, se debe tener en cuenta que la participación plena de las mujeres en el ámbito político no se restringe al derecho a ocupar cargos públicos, sino que abarca la inclusión de voces, demandas, prioridades e intereses de las mujeres en la agenda pública. Esta forma de empoderamiento activo y propositivo posibilitó avances en los ámbitos legislativos y en las estructuras institucionales de los Estados.

En el caso ecuatoriano, la presencia de mujeres en posiciones de poder es actualmente más visible, aún en espacios como la carrera diplomática, que ha sido “preferentemente masculino, reservado a personas blanco mestizas y que viven en zonas urbanas” (Ramírez, 2016). Sin embargo, la inclusión de la diversidad étnica en la carrera diplomática del

Ecuador, con perspectiva de género, tuvo lugar en los años 2012 y 2013 bajo el gobierno del entonces Presidente, Rafael Correa Delgado.

Dentro de este contexto sirve aclarar que, como cuotas políticas de los gobiernos de turno, algunas mujeres y hombres indígenas formaron parte del servicio diplomático. Por ejemplo, durante la administración de la Canciller Nina Pacari Vega en 2003, se designó con el título de Embajadoras en Rusia y Guatemala a las dirigentes indígenas Mercedes Tixi y Rosa Vacacela, también a otras 20 personas más en cargos menores (Efe, 2011).

No obstante, las asignaciones por cuota políticas tienen un carácter temporal; entretanto, la inclusión en la carrera implica un ascenso paulatino desde la sexta categoría – tercer secretario– hasta alcanzar la primera categoría que corresponde al cargo de Embajadora/or.

### **3.3.1 Sistematización de la información**

El presente análisis está basado en entrevistas realizadas a 10 mujeres indígenas diplomáticas del Servicio Exterior Ecuatoriano de las promociones XIV y XV. Las participantes de este proceso prefirieron mantener el anonimato, por lo que su identidad será resguardada.

La técnica de las “muestras homogéneas” planteada por Hernández, Fernández y Baptista (2016) fue empleada para seleccionar unidades con un mismo perfil o características, con rasgos similares, a fin de resaltar situaciones, procesos o episodios en ese grupo social (p.176). Con estas herramientas investigativas se exploró el contexto de las mujeres indígenas diplomáticas, casadas y madres, para conocer los obstáculos que atraviesan en su carrera, las relaciones con su familia y el manejo de la maternidad.

A continuación, se procede con las entrevistas y, luego, se presenta la información con un formato narrativo, mediante descripción y análisis de datos (Hernández, Fernández y Baptista (2016, p.504). Este trabajo no solo presenta el acceso de las mujeres indígenas al SEE sino también su experiencia y desempeño en su primera misión en el exterior.

En ese sentido, el estudio refleja progresos, paradojas, luchas y retrocesos con los cuales convive la mujer indígena en el contexto público – privado. Ciertas situaciones determinantes para su desempeño profesional como el sistema patriarcal (arraigado en la estructura del Estado y suscitador de inequidades, estereotipos, trabas laborales y culturales), delinean la necesidad de fortalecer principios y valores –la plurinacionalidad– para posibilitar un reconocimiento genuino de la diversidad étnica en todos los espacios, tomando como punto de partida la familia.

En referencia a las situaciones de discriminación y responsabilidad estatal, Lourdes Tibán, del movimiento indígena del Ecuador, señala: “(...) qué culpa tenemos nosotros (indígenas), qué culpa tienen ellos (mestizos), si no les hemos corregido desde la educación, si no hemos creado un profesional consciente de sus valores, consciente de la pluralidad. En las escuelas o los colegios les enseñan simplemente a leer y escribir y no les preparan “para encontrarse” con un país diverso, con seres humanos y por supuesto en la mente del estudiante está el que hay dos clases sociales: los unos que piensan y los otros que no piensan...” (Santillán, 2008, p. 69).

Sin duda alguna, la educación cumple un rol fundamental en el proceso formativo de los ecuatorianos, pero tal o mayor magnitud lo tiene la educación que cada persona recibe en su hogar, y es de ahí, donde las instituciones gubernamentales, civiles y culturales deben hacer fuerza para derribar conceptos y muros mentales que traen prejuicios, prejuicios e ideas equivocadas que no permiten el desarrollo humano, aspectos que son muchas veces naturalizados en la sociedad.

Paralelo a esto, las mujeres indígenas en el servicio exterior del país enfrentan grandes desafíos como personas, mujeres, madres y profesionales para cumplir a cabalidad sus roles dentro y fuera del país, con el propósito de mantener la excelencia como servidores públicos.

### **3.3.2. Dilemas de la vida personal y profesional**

La totalidad de las entrevistadas aseguran haber tenido dificultades para conciliar su vida personal, familiar y profesional debido a la demandante labor diplomática. Admiten que, al tratarse de una carrera competitiva, donde son evaluadas anualmente para permanecer en

ella, siempre están en constante capacitación para alimentar sus aptitudes académicas y lingüísticas. En ese contexto, las mujeres indígenas en el Servicio Exterior Ecuatoriano, reconocen que es un trabajo demandante y, al mismo tiempo, satisfactorio, con grandes posibilidades de crecimiento personal.

La Ministra María Elena Moreira, diplomática de carrera con más de veinte años en el Servicio Exterior ecuatoriano manifiesta que “la carrera diplomática es difícil porque la mujer debe cumplir su servicio en el exterior y algunos hombres (parejas) no comprenden, no acompañan porque tienen un rol social definido, por lo que en algunos casos las mujeres debieron renunciar a sus cargos, otras se separaban y otras se divorciaban” (comunicación personal, febrero, 2021).

En el caso de las mujeres indígenas entrevistadas, no existió separaciones de sus parejas, no obstante, en dos de los casos, los esposos no acompañaron a sus esposas diplomáticas e hijos en su misión, por precautelar su trabajo en el Ecuador. En el resto de casos, sus esposos viajaron junto a ellas y aprovecharon su residencia en el extranjero para aprender el idioma oficial de ese país e incluso para enseñar el kichwa en el país de residencia. En algunos casos, los esposos de las diplomáticas indígenas, han cooperado con las misiones diplomáticas mediante la promoción de su música, arte y festividades andinas, como el *Inty Raymi*, la fiesta del sol, una celebración que, en las últimas décadas, algunos Consulados del Ecuador en España, Estados Unidos, Italia y China han realizado junto a la comunidad ecuatoriana residente en las diversas ciudades.

### **3.3.3. Contrariedades de la praxis diplomática**

Respecto al relacionamiento con sus pares diplomáticos de otras promociones y funcionarios de Cancillería en general, las entrevistadas señalan que se han relacionado con personas que valoran su inclusión, pero también han percibido que algunos funcionarios de Cancillería no tienen claro el tema de la inclusión y consideran que las mujeres indígenas están ahí “para las fotos”, “como adorno” o “como algo folklórico”.

Una de las entrevistadas tuvo la oportunidad de dialogar con dos ecuatorianos migrantes, quienes, al momento de hacer uso del servicio consular, se refirieron a ella con términos estereotipados:

“La primera vez sentí más discriminación por parte de los usuarios en el Consulado donde laboré. Uno de ellos me llamó ‘María’. En el momento que le atendí, me presenté como funcionaria diplomática, con nombres y apellidos, proveniente de un Estado Plurinacional e Intercultural, donde debe prevalecer el respeto entre los diferentes pueblos y nacionalidades. El usuario me ofreció las disculpas del caso. En otro momento, otro señor también me llamó ‘María’ y dijo que pensaba que los de mi ‘tribu’ se llamaban así. También hablé con él en los mismos términos que con el primero” (Entrevistada 1).

“En una ocasión, el Embajador me delegó a participar como expositora en un evento sobre Educación Superior, cuando llegué al lugar, una de las asistentes me dijo entusiasmada: ¿Usted va a bailar? No hubo animadversión en sus palabras, sin embargo, es parte de la idiosincrasia latinoamericana asociar a los pueblos indígenas y a la mujer indígena como elementos folklóricos” (Entrevistada 2).

Son aspectos que, a decir de Nelson Reascos, subyacen en la inconciencia de los ecuatorianos como un *racismo blando*, de práctica cotidiana, cuando a las mujeres indígenas se las llama “hijita” o cuando los medios de comunicación enfocan a los indígenas en comparsas, bailando, pero cuando son sujetos políticos que demandan y protestan son criminalizados (Flacso, 2020; las cursivas son mías).

La eliminación de la discriminación y los estereotipos corresponden en gran medida a la responsabilidad estatal, así como al compromiso ciudadano, individual y colectivo para construir una sociedad más igualitaria y justa. Para este fin, los medios de comunicación juegan un importante rol.

### **3.3.4. Impacto social y perspectivas del sistema interestatal**

Al consultarles respecto al impacto social del proceso inclusivo, algunas señalan que es una oportunidad para “demostrar las capacidades”, “para demostrar que podemos

desenvolvemos en cualquier espacio ya que hace algunos años a los únicos espacios que podíamos aspirar a trabajar eran los espacios educativos”. Otra de las entrevistadas explica que ha dado “más del 100% (del tiempo laboral), por demostrar nuestra capacidad”. El hecho de que mediante su gestión deben demostrar que como mujer indígena se es tan capaz como todos y todas, da cuenta que, en el campo de las relaciones de poder, esas diferencias son utilizadas para justificar un sistema de discriminación en el que los dominados son percibidos como racial y culturalmente inferiores (Cervone, 1999).

Por otro lado, hay experiencias gratificantes en las mujeres indígenas diplomáticas, entre ellas, porque tienen la oportunidad de representar a la diversidad ecuatoriana en el ámbito internacional y de trabajar en función de los intereses del Estado ecuatoriano. La carrera diplomática constituye un espacio de crecimiento profesional, donde tuvieron la posibilidad de establecer vínculos con diplomáticos de otros países, de entender las diversas formas de gestión política, económica y social en otros lugares del mundo. También porque han tenido la oportunidad de conocer otras culturas y comprender los *tejes y manejes* de las relaciones internacionales, ámbitos que, anteriormente, fueron poco conocidos y explorados por las integrantes de los pueblos indígenas, dada la estructura social patriarcal que marca las diferencias de género desde la orientación vocacional –influenciada por prejuicios culturales que determinan una segmentación de género en las carreras universitarias.

Las primeras mujeres que ingresaron a la carrera diplomática asumían roles de secretarías, encargadas de archivos o mecanógrafas (Bermeo, 2009). Es decir, el hombre era netamente diplomático, pero las mujeres cumplían funciones afines al ámbito administrativo. De esta manera, se evidenció la segmentación de género en el ámbito laboral.

La oportunidad de brindar atención consular en idiomas kichwa y castellano a migrantes indígenas es otra de las grandes satisfacciones de las mujeres indígenas en el servicio diplomático, por cuanto se constituyó en un agente que forjó conexiones con su comunidad, especialmente con aquellos kichwa hablantes que viven en el exterior. En este sentido y a la luz de la teoría crítica de Linklater, la mujer indígena en el SEE se constituyó en un agente de universalismo mínimo.

De las 10 diplomáticas entrevistadas, 7 se desempeñaron como funcionarias del servicio consular. Al respecto, Miriam Masaquiza, indígena del pueblo Salasaca, quien se

desempeña como Oficial de Asuntos Sociales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, opina: “Está bien laborar en los Consulados, pero también se debe aspirar a llegar a misiones, organismos y espacios en donde se ‘libran las batallas’ (donde se toman decisiones políticas), para aportar a la transformación” (comunicación personal, febrero 2021).

Para Fabián Muenala, migrante del pueblo kichwa de Otavalo quien vive en New York por más de 25 años, la presencia de diplomáticos indígenas en el servicio exterior marcó pautas de un relacionamiento más personalizado y permitió mayor cercanía con la misión diplomática. Por ejemplo, acudían a la legación no solo para realizar trámites sino a entablar propuestas que se tradujeron en charlas de fortalecimiento de su identidad como pueblos y nacionalidades, que mucha falta hace, sobre todo entre la juventud indígena que al llegar a ese país se ha mimetizado tratando de pasar desapercibidos ante su situación migratoria de irregularidad (comunicación personal, febrero 2021).

El compatriota señala que el vínculo entre el servidor o servidora pública y las comunidades indígenas residentes en el exterior se da, en primera instancia, por su condición identitaria; no obstante, suma a ello el nivel de compromiso que tenga para vincularse y desarrollar actividades conjuntas. “Los pueblos migrantes aportamos con remesas al Ecuador, pero a cambio no recibimos beneficios, por eso nos hemos sentido al margen del Estado ecuatoriano. En años anteriores, muchas veces nos hicieron sentir como ciudadanos de segunda categoría”, señala el compatriota. En ese sentido, la presencia de la diversidad étnica en el servicio exterior constituye un cambio de percepción respecto al servicio diplomático tradicional.

En esa línea de pensamiento, Jaques Ramírez señala:

Con la llegada de nuevos funcionarios varios de ellos trabajando en el área consular, se han producido cambios fundamentales en el servicio exterior ecuatoriano poco conocidos. Como se sabe una de las atribuciones de los consulados es realizar matrimonios civiles. En lugares como Colombia, donde se calcula que hay unos 6.000 kichwas, en el consulado de Bogotá se están realizando matrimonios en lengua kichwa cuando la pareja es kichwa hablante y en castellano y kichwa cuando la pareja es mixta poniendo así en una práctica concreta el funcionamiento del Estado intercultural y plurinacional como reza en nuestra Constitución (Ramírez, 2016, p.1).

Otro de los acontecimientos importantes, producto de la inserción de las mujeres indígenas en el SEE, es que sus hijos mantienen las costumbres y tradiciones de su comunidad, pero también han tenido la oportunidad de aprender idiomas extranjeros (chino,

francés, inglés), conocer nuevas culturas y aprender de ellos, aspecto que, sin duda, posibilita que las nuevas generaciones tengan mejores y mayores oportunidades de vida. No obstante, Luis Maldonado, Subsecretario de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales del Ecuador destaca la afirmación identitaria y la lealtad étnica como aspectos importantes que las nuevas generaciones que se abren al mundo no deben perder de vista (comunicación personal, enero 2021).

La presencia de la mujer indígena en espacios de decisión política como el servicio exterior, deconstruye el imaginario único de campesina, ama de casa, incluso analfabeta, factor clave que marca la identidad no solo individual y colectiva de un grupo poblacional sino de un Estado que se sabe diverso. De esta forma, se vislumbran impactos a nivel individual, familiar, colectivo en los ámbitos laboral, social, cultural y político. No obstante, más allá de la presencia física, el impacto social y político debe ser medido por el nivel de incidencia que ejerzan los diplomáticos indígenas en las decisiones que afecten favorablemente a sus representados y al Estado ecuatoriano. Aspectos que, sin lugar a dudas, podrán ser medidos en un futuro cercano.

### **3.3.5. Estado ecuatoriano y estatutos internacionales**

Para la Ministra María Elena Moreira, la inclusión de la mujer indígena en el Servicio Exterior refleja el cumplimiento de la normativa internacional por parte del Estado ecuatoriano, que establece la igualdad de género y de oportunidades sin discriminación alguna. Siendo éste un importante hito en la historia del país, ya que cuando ella ingresó el número de mujeres que ingresaba era mínimo, no obstante, reconoce que aún hay mucho por hacer, pues el número de Embajadoras sigue siendo mínimo.

Pese a que no es parte del objeto de este estudio, cabe señalar que el último concurso de méritos y oposición de quienes ahora forman parte de la promoción XVI de diplomáticos ecuatorianos, cuyos resultados fueron expedidos mediante Acuerdo Ministerial 0000081, de 14 agosto 2020, de 25 funcionarios ninguno es indígena, afroecuatoriano ni montubio y solo ingresaron 7 mujeres.

Las mujeres indígenas diplomáticas tienen claro que su presencia en espacios públicos como la Cancillería responde a la frontalidad y decidida lucha de líderes masculinos y

femeninos del pasado, por alcanzar una vida digna, por lo que, anhelan que este proceso sirva de un buen precedente para los futuros diplomáticos de pueblos y nacionalidades.

Sin duda alguna, el avance en el cumplimiento de derechos humanos y fortalecimiento de la institucionalidad en el marco de un Estado Plurinacional responde también a la voluntad política de los gobiernos de turno. La situación actual de la igualdad de género es producto de la evolución de factores legales, sociales e históricos que tuvo su punto de partida en las luchas de reivindicación emprendidas por el movimiento feminista a escala mundial ante la situación de desventaja histórica y estructural a la que estuvieron sometidas las mujeres.

Para Luis Maldonado, la inclusión de la diversidad étnica en el servicio exterior, de la mujer indígena en particular, implica incluso una mejoría en el ámbito socioeconómico, pues el acceso a una fuente de trabajo genera mejores condiciones de vida en una familia y de manera indirecta a una comunidad. Sin embargo, destaca que, en términos políticos, el diseño y la implementación de políticas públicas en beneficio de pueblos y nacionalidades todavía es deficiente. “Lo que más se ha destacado en la Cancillería es que se ha involucrado a la diversidad étnica social en el ámbito multilateral, lo que podrá repercutir, de manera directa, en los cambios políticos y de políticas públicas que se debe generar a nivel de nuestros pueblos”, no obstante, señala la necesidad de generar un mayor vínculo entre lo que hace la Cancillería y la sociedad e incrementar la difusión de las acciones que esa institución realiza en beneficio de los pueblos.

Para superar estereotipos y discriminaciones que van en contra de los derechos humanos, la Ministra Moreira plantea la solidaridad entre mujeres, pues existe “mucho celo entre las propias mujeres”, señala. Subraya también la necesidad de que la Dirección de Talento Humanos de Cancillería promueva espacios de encuentro y diálogo que posibiliten un mayor reconocimiento entre las colegas indígenas, afroecuatorianas, montuvias y mestizas.

A la luz de las medidas establecidas por diversos instrumentos internacionales en pro de los derechos de las mujeres, se evidencian importantes avances en la participación política de las mujeres indígenas. No obstante, el acceso a espacios cruciales, de decisión política, sigue siendo un desafío pendiente para las mujeres en general y para las mujeres indígenas en particular.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES

Al seguir los objetivos planteados en este trabajo, la revisión bibliográfica más la investigación de campo –mediante entrevistas a mujeres indígenas diplomáticas y autoridades estatales– registran momentos del proceso de transformación de las formas de Estado y administración gubernamental, también de los cambios en el ámbito internacional.

La normativa nacional y los instrumentos internacionales fueron de la mano con estos procesos evolutivos pasando de una sociedad que priorizó únicamente los aspectos de seguridad y defensa de los Estados hacia un sistema internacional que se amplía a temas que otrora se consideraban aspectos y políticas de segundo orden como fueron los temas sociales y culturales.

En ese proceso de cambio y transformación, tuvo gran incidencia la organización social nacional y regional. De tal forma que si en décadas pasadas, un Estado tomaba decisiones de manera unilateral y bajo las directrices del hegemon, Estados Unidos; en cambio, la última década del siglo XX y primera década del siglo XXI, se dio la predominancia de gobiernos progresistas sobre la subregión y con ello una mayor participación social. Por ejemplo, los mecanismos alternativos como la Diplomacia Ciudadana en el caso ecuatoriano. En esa etapa el Ecuador proyectó su propia identidad mediante un papel más proactivo en los ámbitos nacional e internacional, teniendo como su parámetro de acción, la Carta Magna de 2008; aspecto que dista de la pasividad con que actuó en años anteriores en el ámbito multilateral y en la relación bilateral con Estados Unidos.

En ese contexto, se evidencia una diferenciación entre los acontecimientos políticos y sociales del pasado y de épocas recientes. La investigación confirma que el gobierno de Rafael Correa implementó acciones afirmativas en el periodo 2012-2013, lo cual favoreció la participación de la diversidad étnica en las funciones diplomáticas. Este proceso incluyó la paridad de género: un notable avance en el rol de la mujer indígena en el servicio público.

Después de un examen minucioso de este proceso de inclusión, se concluye que, de 157 mujeres diplomáticas de los diversos rangos que conforman el Servicio Exterior Ecuatoriano, 20 son mujeres indígenas, es decir, un total del 12%.

La inserción de la diversidad étnica, ergo de la mujer indígena en el Servicio Exterior Ecuatoriano constituye un importante hito en la historia del país y quizás de América Latina. Responde a la puesta en práctica, tanto de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, como de las recomendaciones y disposiciones establecidas en instrumentos nacionales e internacionales que velan por una sociedad más igualitaria, donde el Estado actúa como garante de los derechos de las mujeres y posibilita la superación de las condiciones de exclusión. Si bien los organismos y mecanismos internacionales como las Naciones Unidas cumplieron un rol fundamental en el posicionamiento y reivindicación de los derechos de las mujeres indígenas alrededor del mundo, por su parte Ecuador adoptó la postura del universalismo mínimo: la participación de actores sociales se llevó a cabo siguiendo instrumentos internacionales como las recomendaciones de CEDAW.

No se puede desconocer, además, los importantes aportes del movimiento feminista por alcanzar una mayor inclusión de las mujeres en los espacios de poder y de toma de decisiones, que fue la base que posibilitó la transversalización de la perspectiva de género en los diversos ámbitos de la sociedad, promoviendo una paulatina reconstrucción y reingeniería sociocultural.

La voluntad política del gobierno de turno y las demandas del movimiento indígena fueron aspectos fundamentales a la hora de promover la inclusión de la diversidad étnica en la carrera diplomática, por cuanto fueron los actores sociales y políticos que impulsaron a lo largo de la historia, la construcción de un nuevo Estado, reflejado en las constituciones de 1998 y 2008, en las que se reformó y concibió como un Estado *plurinacional*, garante de derechos individuales y colectivos, que combate profundos problemas sociales, económicos y culturales derivados de un sistema excluyente e inequitativo.

Es así que la presencia de líderes y lideresas indígenas en los espacios políticos es más notoria, a partir de la década de los noventa, tras la irrupción del movimiento indígena en la esfera política y su propuesta de reconocimiento del carácter “pluricultural” del Estado ecuatoriano.

Aunque la idea de un Estado Plurinacional e intercultural se estableció en la Constitución de 2008, el fantasma del Estado monocultural pervive en el tiempo cuando no existe un *diálogo entre iguales* para entablar propuestas que abarquen las diversas y enriquecedoras visiones, por lo que, los colectivos de pueblos y nacionalidades continúan en su permanente demanda por la reivindicación de sus derechos.

La reivindicación de los pueblos y nacionalidades representadas en este proceso diplomático restituyó, en cierta medida, un pago de la deuda histórica - social a los sectores menos favorecidos, con poca y nula participación en los asuntos políticos públicos de la vida republicana del país. La participación de las mujeres indígenas en el servicio exterior, por un lado, sorteó obstáculos socio-estructurales y, por otro, superó desafíos, pues como fue señalado en esta investigación, la carrera diplomática (al igual que la militar) ha sido la posición de más difícil acceso –inclusive para las mujeres no indígenas– por ser un espacio, tradicionalmente, de conducción androcéntrica, por hombres, blanco mestizos, de zonas urbanas y asociados con las élites.

Al evaluar los avances y las limitaciones que tuvo la política pública en el proceso de inclusión en el período 2012 – 2018, se encontró mecanismos y condiciones que afectan a los diplomáticos y diplomáticas y sugiere otra dimensión de la experiencia laboral en esta instancia.

Es posible afirmar que las mujeres indígenas enfrentan problemas similares, las mismas barreras y dificultades para una plena participación política, afincadas en el racismo estructural y del patriarcado. No obstante, su involucramiento en el ámbito político constituye el móvil con el cual fortalecen su identidad y lucha.

El testimonio de las experiencias de las mujeres indígenas que accedieron a espacios políticos, de decisión, representa la confirmación de que el cambio es posible e ilustra otras posibilidades de realización personal para la comunidad femenina. El sentir generalizado de las mujeres diplomáticas entrevistadas es de superar miedos, barreras, límites ideológicos y alcanzar metas y contribuir a la consecución de los grandes objetivos nacionales.

Así la implementación de acciones afirmativas posibilitó una mayor participación de la mujer indígena en las funciones diplomáticas. Estas medidas compensatorias fueron el camino para revertir formas de discriminación y promover la inclusión social, hacia un cambio estructural e institucional.

La investigación evidencia que el Estado ecuatoriano, en su condición de garante de los derechos humanos, no solo debe “remover obstáculos” mediante la aplicación de medidas especiales que posibiliten mayor participación política de los actores sociales diversos, sino también *promover las condiciones*, a fin de que existan entornos propicios para un trato igualitario y equitativo, pues el propósito de estas políticas es traspasar la igualdad formal y alcanzar la igualdad sustantiva, lo cual constituye uno de los principales desafíos.

Constituye una prioridad promover el *diálogo entre iguales*, como también establecer mecanismos de evaluación de las políticas y acciones implementadas, de tal forma que exista acompañamiento, revisión y medición de impacto, de los avances y obstáculos de este proceso.

De igual manera, para fortalecer las competencias profesionales, la institución debe ejecutar programas de capacitación permanentes en las diferentes áreas del servicio exterior y de esta manera, afianzar el plan de carrera diplomático.

La presencia de la mujer indígena en el servicio exterior, deconstruye el imaginario único de campesina, ama de casa, incluso analfabeta, factor clave que marca la identidad no solo individual y colectiva de un grupo poblacional sino de un Estado que se sabe diverso. De esta forma, se vislumbran impactos a nivel individual, familiar, colectivo en los ámbitos laboral, social, cultural y político. No obstante, más allá de la presencia física, el impacto social y político debe ser medido por el nivel de incidencia de los diplomáticos y las diplomáticas indígenas en las decisiones que afecten favorablemente a sus representados y al Estado ecuatoriano. Aspectos que, sin lugar a dudas, podrán ser medidos en un futuro cercano.

La participación de las mujeres en el ámbito político no se restringe al derecho a ocupar cargos públicos sino que abarca la inclusión de voces, demandas, prioridades e intereses de este colectivo en la agenda pública. Por lo tanto, es necesario propiciar espacios

de encuentro entre las mujeres diplomáticas indígenas, afroecuatorianas, mestizas, montuvias, como un espacio de mutuo reconocimiento. Esta misma dinámica pudiera ampliarse hacia la región entre mujeres diplomáticas de la diversidad étnica, a fin de intercambiar experiencias positivas que les permita un mayor crecimiento personal, profesional y colectivo.

Las formas de participación y agrupación señaladas posibilitarán el debate de temas globales que atañen no solo al colectivo de mujeres en general sino a los asuntos que inquietan a las mujeres indígenas en particular y que requieran ser puestas en la agenda internacional. Esto fungiría de enlace entre las iniciativas sociales y el Estado en sus funciones dentro del ámbito internacional.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Alberdi, J. (1852). Bases y puntos de partida para la organización política.
- Argüello L. (3 de diciembre del 2020). Nina Pacari: la fuerza indígena con rostro de mujer. Plan V. Quito, Ecuador. Recuperado de:  
<https://www.planv.com.ec/historias/perfiles/nina-pacari-la-fuerza-indigena-con-rostro-mujer>
- Arroyo, R. (2010). La igualdad un largo camino para las mujeres, en Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad. Serie de Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y sociedad, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Subsecretaría de Desarrollo Normativo.
- Arroyo, R. (2004). Violencia estructural de género: una categoría necesaria de análisis para los derechos humanos de las mujeres, en: Revista Pensamiento Jurídico Feminista. Deconstruir el derecho, repensar el mundo, No. 1, Año 1. San José, Costa Rica.
- Añazco, G. (2018). Presencia de la mujer en la diplomacia. Una perspectiva feminista de las relaciones internacionales. El caso Ecuador 2000-2007. (tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.
- Ayala Mora, E. (2002). Ecuador: Patria de todos. La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad. Quito.
- Barreiro, K. (12 de octubre 2016). El IAEN y la inclusión social. El Comercio. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/cartas/cartas-lectores-iaen-inclusion-social.html>
- Bayefsky, A. (1990). El Principio de Igualdad o No Discriminación en el Derecho Internacional. Human Rights Law Journal, 11 (1-2): pp. 1-34. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31086spa.pdf>.
- Barrére, M (diciembre, 2002). *La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre Políticas locales para la igualdad entre mujeres y hombres; Palacios de Congresos Europa; Vitoria – Gasteiz. Recuperado de <http://www.uv.es/CEFD/9/barrere2.pdf>
- Bonilla, A (2008). Política Exterior del Ecuador. 25 años de vulnerabilidad. FLACSO. Quito.
- Bucheli, F. (mayo, 2010). Discurso por el Día del Diplomático ecuatoriano. Recuperado de <https://afese.com/img/discursobuchelli.pdfv>

- Calduch, R. (1993). *La Diplomacia, en Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial CEURA. Madrid. Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap7.pdf>
- Cervone, E. (1999). *Ecuador Racista, imágenes e identidades*. FLACSO, Quito.
- Cervone, E. (1998). *Mujeres Contracorriente, Voces de Líderes Indígenas*. Primera Edición, s/e, Quito.
- Charlone, C. y Tiago M. (2016). *3%*. [Serie de streaming]. Brasil: Boutique Films.
- Cóndor, J. (2010). *Discriminación Salarial en el mercado laboral por etnia*. (tesis de maestría). FLACSO. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) (2019). *Consulta Nacional sobre Recomendación General de la Cedaw a favor de los derechos de las mujeres indígenas*.
- Cordero, S. (agosto 2012). *Estados Plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?* Revista Nueva Sociedad, N° 240: pp. 135-148.
- Dieterich, H. (1996). *Una Ironía de la Historia*, en N. Chomsky y H. Dieterich, *Los vencedores*. México.
- Del Arenal, C. (2013). *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*, Tecnos, Madrid, Revista RI, Número 27, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – Universidad Autónoma de Madrid.
- Del Arenal, C. (2013). *La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas*.
- Devés, E. (2000). *El pensamiento nacionalista en América Latina y la reivindicación de la actividad económica*. En *Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900 - 1950)*. El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Santiago de Chile: Biblos.
- El Telégrafo (26 de mayo 2012). *Las minorías son el 1,3% de los servidores públicos*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/las-minorias-son-el-13-de-los-servidores-publicos>
- Eguigurem, J. (1987). *Relaciones Internacionales: Una perspectiva Antropológica*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Halperin, T. (1969). *La Larga espera: 1825-1850 en Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza.

- INEC. (2012). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/>
- INEC. (2010). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
- Facio, A. (2004). *Hacia otra teoría crítica del derecho*. Pensamiento Jurídico Feminista. Reconstruir el derecho, repensar el mundo, San José, pp.33-53.
- Farias Ferreira, M. (2018). Introducción a la teoría crítica en las relaciones internacionales. *Revista E-International Relations*. Recuperado de <https://www.e-ir.info/2018/02/18/introducing-critical-theory-in-international-relations/>
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Editorial Paidós, Barcelona, España.
- Flacso (3 marzo 2020). Foro: Levantamiento de octubre 2019, ¿Nuevas manifestaciones de racismo en el Ecuador? - Mesa 2. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ONFfex9VSDs>
- Fondo Indígena para América Latina y el Caribe. 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. Definición de elementos de la matriz del sistema. Definición de los dominios. Recuperado el 12/01/2021 de [https://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Dominios/5\\_2\\_Accion%20afirmativa\\_def.pdf?iframe=true&width=95%&height=95%](https://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/monitoreo/Definiciones/Definicion%20Dominios/5_2_Accion%20afirmativa_def.pdf?iframe=true&width=95%&height=95%)
- González, N. (2003). Propuesta de AA al interior del Servicio Exterior Mexicano. Hacia la consolidación de la igualdad entre mujeres y hombres. (2006 – 2012), en *Acciones Afirmativas – Norma Angélica Contreras Félix*. México.
- González, M. (2010). Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos en América Latina. En M. González, A. Burguete, & P. Ortíz, *La Autonomía a debate: Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito.
- Guerrero, F. y Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires. CLACSO.
- Hopenhayn, M. (2001). Población indígena y afrodescendiente, de acuerdo con CEPAL - 2001, (Discriminación étnico - racial y xenofobia en América Latina y El Caribe).
- Jáuregui, I. (2006). “Mujer y violencia”, *Nómadas. Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N° 13, Vol. 1: pp. 1-10.
- Lagarde, M. (1996). *Género y Feminismo. Desarrollo Humano y Democracia*. Ediciones Horas y Horas, Madrid.

- Lamas, M. (2002). El género: La construcción cultural de la diferencia sexual. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-P.U.E.G.
- Lamas, M. (1995). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. s/e, México.
- Larrea, A. (2004). El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia. Buenos Aires. CLACSO. Recuperado de:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110307010944/6ACMaldonado.pdf>
- López, V. (2007). La colonialidad del poder en Aníbal Quijano: rutas hacia la descolonización. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.
- LOSE (2006). Ley Orgánica del Servicio Exterior. Quito.
- Martí, J. (1891). Nuestra América. La Revista Ilustrada de Nueva York. Recuperado de  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/14Marti.pdf>
- McGlen, N. y Reid Sarkees M. (1993) Women in Foreign Policy. Nueva York: Routledge
- MREMH (2012). LOGROS 2012. Política exterior del Ecuador. Recuperado de:  
[https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/rendicion\\_politica\\_exterior\\_2012.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/rendicion_politica_exterior_2012.pdf)
- MREMH (2018). Informe promoción de los derechos de los pueblos y nacionalidades, así como políticas para la erradicación de la discriminación racial. Quito.
- Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III). Recuperado de  
[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- Organización de Naciones Unidas (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Resolución 34/180. Recuperado el 2/01/2021 de  
[http://www.oas.org/dil/esp/convencion\\_sobre\\_todas\\_las\\_formas\\_de\\_discriminacion\\_contra\\_la\\_mujer.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_todas_las_formas_de_discriminacion_contra_la_mujer.pdf)
- Organización de Naciones Unidas (1995). Declaración y Plataforma de Beijing. Recuperado de  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853>
- Organización de Naciones Unidas (1995). Informe de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer. Recuperado de

<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

- Organización de Naciones Unidas (1995). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Recuperado de [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Organización de Naciones Unidas (2013). Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local. Recuperado de <https://undocs.org/E/C.19/2013/10>
- Pacari, N. (2002) La participación política de la mujer indígena en el Congreso ecuatoriano. Una tarea pendiente. Quito.
- Palacios, P. (2005). Construyendo la diferencia en la diferencia: mujeres indígenas y democracia plurinacional. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Pastor, R. (1998). Asimetría genérica y representaciones del género. Los roles de género en Género y sociedad. Ediciones Pirámide, Madrid- España.
- Pava, L. (2016). Minorías étnicas en el servicio exterior ecuatoriano: Un análisis crítico del proceso de incorporación de Terceros Secretarios 2012- 2015. (tesis de maestría). IAEN.
- Pequeño, A. (2007). La autorepresentación: estrategias para un nuevo feminismo indígena en Ecuador. Recuperado de <http://www.flacsoandes.org/generoycultura/Publicaciones/Publicacionesprofesoras/Profesorasasociadas/Pequeno-Andrea/Laautorepresentacion-estrategias-paraun%20nuevofeminismoindigenaenEcuador.pdf>
- Peralta, R. (1 agosto 2019). La mujer en el servicio diplomático. Recuperado el 4 enero 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=KfHgT62Etjo>
- Plan Plurinacional (2009). Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural.
- Prieto, M. (2005). Las Mujeres Indígenas y la búsqueda de respeto. Mujeres ecuatorianas entre la crisis y las oportunidades 1990 – 2004. Primera Edición.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. p. 220. En Lander, Edgardo. La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Quijano, A. (2006). Don Quijote y los molinos de viento en América Latina. San José.

- Ramírez J. (2016) Diplomacia ciudadana, servicio exterior e interculturalidad.
- Rodríguez, L. (2011). Ecuador: racismo, discriminación racial, xenofobia. Quito: Abya Yala.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2014). Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017. Quito, recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>
- Roig, A. (2007). El problema de la identidad hispanoamericana. En procesos americanos hacia la redefinición colonial. España: Trotta.
- Santillán, M. (2005) “Mujeres indígenas ecuatorianas en los espacios públicos: Roles, dificultades e incidencias políticas”. Tesis, Universidad Politécnica Salesiana, Quito.
- Sarmiento, F. (1883). Conflicto y Armonía de las razas en América (Conclusiones). Argentina.
- Saldaña Pérez, Lucero (2007). Poder, género y derecho. Igualdad entre mujeres y hombres en México. DF, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Tickner, Jo Ann. (1988). “Hans Morgentahu’s principles of political realism: A feminist reformulation”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 17, n° 3  
Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298880170030801>
- Van Dijk (1993). El racismo de la élite. Barcelona. Recuperado de <http://www.discursos.org/Art/El%20racismo%20de%20la%20%E9lite.pdf>
- Vera, M. (1999). Estados Unidos y Canada, signos conservadores hacia el siglo XXI. Mexico: Universidad Autónoma de México.
- Verdum, R. (ene-jun.2008). El indigenismo brasileño en tiempos de multiculturalismo. En Multiculturalismo, derechos humanos y pueblos indígenas. Revista Alteridades, Vol. 18, N° 35. México. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-70172008000100004&script=sci\\_arttext#notas](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-70172008000100004&script=sci_arttext#notas)
- Walby, S. (1990). Theorizing Patriarchy, Blackwell, Oxford.
- Zibechi, R. (2010). Política y Miseria. Buenos Aires.
- Zea, L. (1974). Dependencia y liberación en la cultura latinoamericana. México.
- Zilianai, E. (2011). La acción afirmativa en el Derecho norteamericano. Revista electrónica de investigaciones "Ambrosio L. Gioja". Año V, Número Especial. pp. 70 – 80.