

Gina Benavides Llerena y Gardenia Chávez Núñez

EDITORAS

Horizonte de los derechos humanos

Ecuador 2012

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

HORIZONTE DE LOS DERECHOS HUMANOS
Ecuador 2012

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, PADH
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 3228085, 299 3600 • Fax: (593 2) 3228426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

Gina Benavides Llerena y Gardenia Chávez Núñez
EDITORAS

HORIZONTE DE LOS DERECHOS HUMANOS **Ecuador 2012**



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



Quito, 2013

Horizonte de los derechos humanos

Ecuador 2012

Gina Benavides Llerena y Gardenia Chávez Núñez, editoras

Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar

Quito, septiembre de 2013

ISBN: 978-9978-19-587-1

Derechos de autor: 042345

Depósito legal: 004982

Cubierta: Mosca estudio gráfico basada en la idea de El Antebrazo

Diagramación: Mosca estudio gráfico

Impresión: F. R. Ediciones, Rumipamba E1-35 y 10 de Agosto

Edif. Vanderbilt, piso 1, Ofic. 103, Teléfono: 245 8134

Índice



Presentación / 7

Justicia / 9

La administración de justicia en Ecuador 2012, *Vanessa Aguirre Guzmán / 11*

Los diez de Luluncoto, ¿terroristas?, *Ramiro Ávila Santamaría / 27*

Libertad de expresión y derecho a la información.

Caso *La Hora*, *Julio César Trujillo Vásquez / 39*

Seguridad / 45

Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir,

Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa / 47

La conflictividad entre octubre de 2011 y diciembre de 2012,

Mario Unda Soriano / 55

El derecho a la seguridad integral en 2012, *Francisco Hurtado Caicedo / 59*

Atropellos a los derechos humanos registrados durante 2012,

Comisión Ecuménica de Derechos Humanos / 67

Estados de excepción en 2012, *Gina Benavides Llerena / 75*

Ambiente / 93

Vigencia y garantía de los derechos en las políticas petroleras en 2012, *Alexandra Almeida Albuja / 95*

La nueva ronda petrolera y el derrumbe del paradigma constitucional, *Mario Melo Cevallos / 103*

El derecho a la reparación de las comunidades afectadas por Chevron-Texaco,

Vanessa Barham Dalmau / 119

Extractivismo minero: motivo de violación a los derechos humanos
y de la naturaleza, *Gloria Chicaiza Aguilar (Acción Ecológica) / 129*

Participación / 137

Mutilación de la Legislatura. Cómo la Constitución vigente viola y restringe derechos políticos fundamentales en el funcionamiento de la Asamblea Nacional, *Enrique Ayala Mora / 139*

La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012), *Pablo Ospina Peralta / 147*

Una visión crítica del derecho a la consulta, *Edwar Vargas Araujo / 163*

Reglamento de consulta analizado a la luz de los derechos de los pueblos indígenas, *Silvana Sánchez Pinto / 171*

Buen vivir / 183

En ocasión del segundo ciclo del Examen Periódico Universal, avances en materia de derechos humanos, *María del Carmen Jácome Ordóñez y Adrián López Andrade (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos) / 185*

La situación laboral en Ecuador: septiembre 2011-septiembre 2012, *Elisa Lanas Medina / 197*

El derecho a la educación en 2012: acceso y discriminación, *Gardenia Chávez Núñez / 207*

¿Quiénes sostienen la alimentación en Ecuador?:

un derecho aún no resuelto, *Margarita Aguinaga Barragán*

y *Enith Flores Chamba (FIAN-Ecuador) / 217*

El vínculo entre producción negligente, débil justicia y ciencia comprada, *Jaime Breilh Paz y Miño / 229*

Derechos lingüísticos, derechos humanos y derechos colectivos en Ecuador, *Ariruma Kowii Maldonado / 237*

Personas y grupos de atención prioritaria / 241

El femi(ni)cidio como expresión de dominio patriarcal, *Susy Garbay Mancheno / 243*

Situación de las mujeres privadas de libertad 2012, *Andrea Aguirre Salas (Colectivo Mujeres de Frente) / 257*

Ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes

y refugiadas en Ecuador durante 2012, *Javier Arcentales Illescas / 275*

Caso Assange, *José Ayala Lasso / 289*

Bibliografía / 297**Anexos / 315****Los autores / 319**

Presentación



El respeto a la dignidad del ser humano pasa por el reconocimiento, el cumplimiento y el ejercicio de sus derechos, asumidos como una obligación primordial de los Estados bajo una comprensión integral y que considere los criterios de diversidades, equidad y justicia.

Horizonte de los derechos humanos. Ecuador 2012, expone y analiza temáticas relevantes de 2012, como son: la reforma a la administración de justicia; la caracterización de la conflictividad; el caso Los diez de Luluncoto; la sentencia sobre el caso *La Hora*; sobre casos graves de violación a derechos humanos, los estados de excepción; la política petrolera y las nuevas concesiones; el caso Texaco; el caso Sarayacu; el extractivismo minero; la participación ciudadana; los procesos de consulta previa y prelegislativa; la movilidad humana y el caso Assange; el femi[ci]dio; mujeres privadas de la libertad; el acceso a la educación y la discriminación; el derecho a la alimentación; el derecho al trabajo; derechos lingüísticos; y sobre la importancia de discutir la relación entre salud, producción abusiva y la judicialización. También se incorporan los dos artículos presentados por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y el Ministerio Coordinador de la Política Interna y Externa. Sin duda, este libro constituye un aporte importante para la reflexión sobre la situación de los derechos humanos.

Reúne las reflexiones de diversas organizaciones, colectivos y académicos; realizadas por docentes, profesionales y activistas que trabajan en el campo de los derechos humanos y de la naturaleza en diferentes áreas. Desde una lectura crítica y propositiva, se plantean aportar en la construcción de un Estado y sociedad basados en el respeto, garantía, protección y el desarrollo progresivo de los derechos humanos.

La esperanza va más allá de las hojas de papel, los sueños rebasan las páginas de la Constitución. Respetar la dignidad de las personas y colectivos, y lograr

una convivencia respetuosa o al menos caminar hacia ella, es imprescindible y mucho depende de lo que hagamos como sociedad y de lo que el Estado haga para habilitar ese camino, para proyectar aquello que se requiere transformar, a partir del goce de los derechos y de las demandas expresadas, sentidas por cada grupo humano que convive en el país y de la población nacional que se encuentra fuera de él.

Este ejercicio de investigar para informar que cada autor y autora de los artículos ha realizado, nos hace reconocer lo olvidado y negado; reorientar el conocimiento; afirmar la unidad de lo fragmentado y permite que expresemos lo impensable del horror del miedo a la exclusión (Piedad Vásquez Andrade).

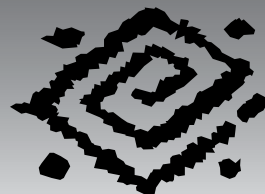
Les invitamos entonces a explorar y sentir estos textos, despejar este sendero y caminar hacia el horizonte de lo soñado.

*Programa Andino de Derechos Humanos
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Quito, septiembre de 2013*

Justicia



La administración de justicia en Ecuador 2012



Vanesa Aguirre Guzmán

El entorno constitucional y legal de la administración de la justicia

La Constitución de Montecristi, aprobada mediante referendo el 28 de septiembre de 2008,¹ obedece en su concepción a nuevos paradigmas. Su formulación propone un modelo de Estado con una estructura y organización distintas. En lo que concierne a la Función Judicial, también se impone una importante modificación, tanto en la composición y atribuciones de tribunales y jueces, como en los principios que informan la actividad jurisdiccional y la sustanciación de los procesos. En todos estos aspectos, la Constitución toma como eje central la “constitucionalización” del Sistema de administración de justicia.² Este se legitima, finalmente, cuando jueces y juezas brindan una tutela efectiva y adecuada, que sea además accesible a todas las personas.³

1. Promulgada en el Registro Oficial (RO) 449, de 20 de octubre de 2008.
2. Un completo detalle sobre las líneas rectoras de la reforma judicial a partir de la Constitución de 2008, puede consultarse en Andrade Ubidia, Santiago, “La Función Judicial en la vigente Constitución de la República”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / Corporación Editora Nacional (CEN), 2009, p. 239-268; véase también del mismo autor, “Reforma judicial y administración de justicia en el Ecuador de 2008”, en Santiago Andrade y Luis Ávila, edit., *La transformación de la justicia*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), 2009, p. 3-44; Luis Fernando Ávila Linzán, “La constitucionalización de la administración de justicia en la Constitución de 2008”, en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución de 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito, MJDHC, 2008, p. 227-283.
3. Véase art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

Para que estos objetivos se plasmen en la realidad, la institucionalización de ciertos principios deviene en imperativo. En otras palabras, no basta que estos sean únicamente enunciados. Para que la administración de justicia se “constitucionalice”, se requiere en esencia, de un poder judicial fuerte, con capacidad de atender las pretensiones legítimas de los ciudadanos, y esto solo se logra cuando es independiente e imparcial. Se precisa de un número adecuado de juezas y jueces debidamente capacitados, porque de lo contrario, no podrán brindar una tutela adecuada; que cuenten, además, con todos los poderes necesarios para conducir adecuadamente los procesos a su cargo. La transformación de la justicia también demanda contar con herramientas normativas adecuadas, que instrumenten estos anhelos; con edificaciones funcionales, que asimismo sean accesibles a las personas. Es preciso además, una buena coordinación entre todas las instituciones, órganos y personas que conforman el sector justicia y una carrera judicial que garantice que solo las personas más idóneas, competentes y comprometidas tengan a su cargo la delicada tarea de dirimir conflictos de relevancia jurídica.

Como se aprecia con la simple enunciación, tales condiciones no son fáciles de lograr. Si bien la visión constitucional de la Función Judicial se ha visto plasmada, de una u otra forma, con la expedición en 2009 del Código Orgánico de la Función Judicial, es obvio que el cambio no depende únicamente de la ley. Se requiere también de una cultura que busque, de parte de los actores involucrados en el sistema de justicia, un verdadero compromiso para que este anhelo no naufrague en el mar de las buenas intenciones.

Ahora bien, como el Estado es el primero que está llamado a brindar, en excelencia de condiciones, el servicio público de administración de justicia, lo primero que se espera es que la organización de tan importante poder se acomode a las finalidades ya referidas. No en vano se ha llegado a afirmar que el derecho a la tutela judicial efectiva –finalidad de la actuación jurisdiccional– es un derecho de *prestación*: el Estado debe brindar todas las condiciones que sean necesarias para que los tribunales otorguen una cobertura que sea adecuada.⁴ Por una parte, juezas y jueces adquieren un nuevo rol, que fue referido someramente; por otro lado, está el Consejo de la Judicatura, órgano a cuyo cargo está el gobierno y la administración de la Función Judicial, en una dimensión que, con la Constitución de 2008, crece inusitadamente.

Satisfacer las ansias de justicia de la población no es, de ninguna manera, una tarea fácil, y se equivocan quienes piensan que la transformación de la justicia

4. Ángela Figueruelo Burrieza, *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 49-50. Recuérdese que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, ejerce en régimen de monopolio la potestad de administrar justicia (aunque existen otros estamentos en los que válidamente se resuelven conflictos de relevancia jurídica). Si no asume con mediana competencia la potestad que se ha reservado para sí, no podrá tampoco exigir, con éxito, que los particulares ejerzan autotutela fuera de los casos permitidos por la ley. Un buen sistema de administración de justicia preserva los valores sociales; refuerza la idea de obediencia a la ley y el sentido de responsabilidad en la ciudadanía.

se logra de un día para otro, sin considerar todas las condiciones antes descritas, en plazos realistas y contando con escenarios que permitan institucionalizar (lo que se traduce en que las medidas sean duraderas y sus efectos permanezcan) el cambio para mejor. Pero también es cierto que el cambio ha sido pretendido durante muchísimo tiempo, y que el Ecuador no podía seguir esperando más por esa modificación. Por eso es que la Constitución de Montecristi y el Código Orgánico de la Función Judicial expresan, al menos en el plano de lo normativo, que solo cuando se cuente con un poder judicial fuerte, independiente y con tribunales integrados por los y las mejores profesionales, se podrá satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva.

Este documento pretende analizar brevemente las acciones que, durante 2012, adoptó el Consejo de la Judicatura transitorio para lograr la transformación de la justicia y cómo ello ha incidido esencialmente en tres sectores: a) el manejo de la carrera judicial y de nombramientos de nuevos juzgadores (desde la perspectiva del respeto a los derechos de funcionarias y funcionarios como de las personas que son usuarias del sistema para contar con un servicio calidad); b) la atención a la infraestructura física, como medio que permite un mejor acceso a la justicia por parte de la población; c) su rol como garante de la independencia judicial, medio indispensable para avalar la imparcialidad de los tribunales. Es importante recordar que este órgano actúa en virtud del mandato expresado en las urnas el 7 de mayo de 2011. También que su mandato, al momento en que se escriben estas líneas, está por fenecer, y que se le encargó “transformar” la justicia en un plazo cortísimo, de apenas dieciocho meses.

El rol del Consejo de la Judicatura de transición a raíz del referéndum y la consulta popular de 2011

Como se anticipó, el marco de actuación del Consejo de la Judicatura de transición radica en el referéndum y consulta popular del 7 de mayo de 2011.⁵ Según este mandato, a dicho órgano incumbe la difícil tarea de “transformar” la justicia. Se dijo también que ello es muy difícil de lograr en plazos cortos y que no se puede concluir, a rajatabla, que la justicia haya, en efecto, “cambiado”. Sí puede

5. La pregunta 4 mereció una votación positiva del 52,02%; la pregunta 5, el 52,66%. Las preguntas señalaban: Número 4: “¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, Enmendando la Constitución como lo establece el anexo 4?”. Número 5: “¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?”. Consejo Nacional Electoral, “Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011”, RO 490, Suplemento 1, de 13 de julio de 2011.

analizarse, sin embargo, el resultado de las actuaciones del Consejo de la Judicatura, que recibió tal encargo.

Conviene recordar los siguientes aspectos, porque enmarcan –de una u otra manera– las acciones del Consejo de la Judicatura de transición: a) una declaratoria de emergencia del poder judicial, por pedido del presidente del Consejo de la Judicatura con la finalidad de “resolver la situación crítica por la que atraviesa y garantizar en debida forma el derecho a la justicia contemplado en la Constitución de la República y prevenir una inminente conmoción interna”,⁶ b) un plazo cortísimo para plasmar objetivos tan complicados como la creación y funcionamiento de una escuela judicial, celeridad en la tramitación de los procesos, o mejorar la infraestructura de las dependencias judiciales; c) la entrega de amplios poderes a sus miembros, lo cual, sin embargo, no está relacionado directamente con la consulta popular y referéndum, sino con el hecho de que, constitucionalmente, es el órgano de gobierno, administración y vigilancia de la Función Judicial;⁷ y d) la forma en la cual se integró el organismo.

Para llevar adelante tan difícil tarea, el Consejo de la Judicatura se planteó objetivos estratégicos que se vieron plasmados en seis ejes estratégicos: 1. talento humano; 2. modelo de gestión; 3. infraestructura civil; 4. infraestructura

6. Mediante oficio 123-P-CJT-MJ-2011, de 29 de agosto de 2011, el Presidente del Consejo de la Judicatura transitorio solicitó del Presidente de la República la declaratoria del estado de excepción en la Función Judicial. Las razones: “i) no se cuenta con sistemas informáticos apropiados que permitan generar una información sólida para la planificación estratégica institucional, ii) no se han sostenido los procesos de modernización por lo que no se han conseguido los resultados esperados, iii) las estructuras orgánico funcionales no se compadecen con las exigencias ciudadanas de la Función Judicial, iv) los procedimientos judiciales no han tomado en cuenta el desarrollo tecnológico y no han mejorado sus etapas, fases y pasos lo que ha conspirado con una falta de oportunidad en la administración de justicia, v) la incorporación de la tecnología a los procesos tanto judiciales como institucionales tiene fundamental importancia para erradicar la acumulación de causas así como la inacción de los órganos de administración que han conspirado contra el derecho de los ciudadanos a una administración de justicia eficiente y oportuna; vi) que no existe una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones de la Función Judicial y de esta con las dependencias involucradas con el sistema de justicia y seguridad ciudadana; vii) el aumento anual de causas que requieren de atención y servicio de la Función Judicial en el año 2008 fue superior en un cuarenta por ciento (40%) con respecto al año 2002; viii) el decremento de la resolución de las causas ocasionó que en el mejor de los casos se cumpla únicamente con el setenta por ciento (70%) de resoluciones previstas en el año pasado, ix) todas las condiciones antes indicadas han generado un represamiento de aproximadamente un millón doscientas mil quince causas que deben ser atendidas”. Véase DE 872, de 5 de septiembre de 2011, ROS 531, de 9 de septiembre de 2011.
7. Según el art. 181 de la Constitución del Ecuador, de 2008, al Consejo de la Judicatura incumbe: “1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial; 2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos; 3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas; 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial; 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”.

tecnológica; 5. cooperación interinstitucional; y 6. gestión financiera equitativa.⁸ No es posible analizar en detalle cada uno de los procesos derivados. Conviene entonces resaltar los aspectos (sean positivos o negativos) de la gestión del Consejo de la Judicatura, en atención a si ayudaron o no a fortalecer la confianza de la ciudadanía en la administración de justicia, si hicieron efectivo el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial, pues, finalmente, estas deberían ser las grandes metas del órgano que gobierna, administra y vigila el poder judicial. En los párrafos que siguen, se hará especial referencia a la gestión, supervisión y disciplina del talento humano, como a la inversión en infraestructura, los aspectos más cuestionados por la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador constituida a finales de 2011.⁹

Las actuaciones del Consejo de la Judicatura de transición en 2012. Incidencia en la mejoría, límites e informe de la Veeduría Internacional

En atención a los ejes antes mencionados y en consideración al Informe de rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura de julio 2011 a enero 2013,¹⁰ y el Informe final de la Veeduría Internacional, citados, se enfatizan los siguientes puntos: a) La gestión del talento humano; el ejercicio de la potestad disciplinaria;

8. Estos ejes persiguen, según lo ha señalado el Consejo de la Judicatura transitorio, la reforma de la calidad del sistema judicial, para asegurar la exigibilidad de los derechos de las personas (en especial la seguridad jurídica y el debido proceso); el fortalecimiento integral de los servicios judiciales, “a través de implementar políticas, estrategias y líneas de acción”; la promoción del desarrollo del personal judicial, “como línea agregadora de valor del Sistema Judicial”; la aplicación de sus competencias de control, vigilancia y disciplina sobre los órganos que conforman el sector justicia, “en el marco de la transparencia organizacional”. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos! Rendición de cuentas julio 2011-enero 2013”, Quito, 26 de enero de 2013, p. 11, <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/saladeprensa/multimedia/material-didactico.html>>, consultado el 31 de enero de 2013. Un resumen de las metas a cumplir en observancia de estos ejes se puede encontrar también en Consejo de la Judicatura, “Ejes estratégicos”, en <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/es/programa-reestructuracion.html>>, consulta do el 29 de diciembre de 2012.
9. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final de la Veeduría Internacional a la Reforma de la Justicia en el Ecuador”, Quito, 2012, en <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=8c922560-5378-495b-8a75-9b2acf7d383d&groupId=10136>, consultado el 19 de diciembre de 2012. Como se indica en este informe, la conformación de la veeduría respondió a una invitación formulada por el Presidente de la República y el Consejo de la Judicatura transitorio a un grupo de expertos internacionales, integrado por Baltasar Garzón Real (España), Carolina Escobar Sarti (Guatemala), Marigen Hornkohl Venegas (Chile), Marco Aurelio García (Brasil), Rafael Follonier (Argentina, sustituido después por Daniel Gurzi y finalmente por Víctor Hugo Foresi y Porfirio Muñoz Ledo (México).
10. Considerése que separar la gestión correspondiente al 2011, que incumbe a seis meses, podría conducir a tomar parcialmente la información, al menos en lo que a cifras concierne, de ahí que se tome el informe en su integridad.

el respeto a las decisiones jurisdiccionales; y las designaciones de jueces y juezas; y
b) La inversión en infraestructura civil y tecnológica.

a) La gestión del talento humano

En un proceso de reforma a la administración de justicia, el factor más relevante es sin duda alguna el humano. Se trata, no solamente de llegar a la meta contemplada en el Código Orgánico de la Función Judicial de alcanzar una efectiva implementación de políticas de recursos humanos que “consoliden la carrera judicial, fiscal y de defensoría pública, fortalezcan la Escuela de la Función Judicial, y erradiquen la corrupción” (art. 3), sino lograr el perfil ideal requerido para quien presta tan importante servicio, y asegurar además, el derecho a la tutela judicial efectiva:

Deberá ser el de un profesional del Derecho con una sólida formación académica; con capacidad para interpretar y razonar jurídicamente, con trayectoria personal éticamente irreprochable, dedicado al servicio de la justicia, con vocación de servicio público, iniciativa, capacidad innovadora, creatividad y compromiso con el cambio institucional de la justicia (art. 37).

Se combinan pues, al menos dos finalidades: lograr la consolidación de la carrera judicial como mecanismo idóneo para fortalecer el servicio judicial y hacerlo independiente, de modo que se convierta, no solo en el medio efectivo para garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la tutela efectiva, sino en un verdadero contrapoder, que esté en capacidad de proteger *a la ciudadanía* cuando tenga que controlar los actos del poder, vengan del sector público o privado. Claramente recuerda Ferrajoli, a propósito del papel que desempeña la jurisdicción en la construcción de un Estado que respeta los derechos de las personas: “El juez no es precisamente un órgano del aparato del Estado”,¹¹ porque su rol radica, precisamente, en defender a las personas frente a los posibles abusos de la autoridad o de grupos de poder particulares.

En este espacio, el Consejo de la Judicatura transitorio realizó un proceso de evaluación a 5.456 servidoras y servidores judiciales, de los cuales 4.076 merecieron evaluación positiva; 1.288, evaluación negativa; se reconsideró los resultados en 1.509 casos, de los cuales 658 superaron la reconsideración y 549 no, reevaluándose

11. Las relaciones entre el fortalecimiento de la carrera judicial, su protección y su adecuado manejo con los derechos de acceso a la justicia, tutela efectiva, independencia e imparcialidad son tratados por Luigi Ferrajoli en “El papel de la función judicial en el Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell, J., Jesús Orozco y Rodolfo Vásquez, coord., *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, p. 99-101, <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1695>>; consultado el 31 de enero de 2013. El poder judicial debe fortalecerse y crecer en razón de la protección los derechos de las personas. Véase, en el mismo sentido, a Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil*, trad. Marina Gascón, Madrid, Trotta, 2009, 9a. ed., p. 149.

finalmente a 335 funcionarios.¹² En lo que concierne al ejercicio de la potestad disciplinaria, el Pleno del Consejo de la Judicatura resolvió 1.354 sumarios administrativos, de un total de 2.079 (número total que incluye expedientes prescritos y resolución de recursos horizontales). De las 1.354 resoluciones, se observa que un alto porcentaje corresponde a destituciones (442), mientras el resto se reparte entre sanciones de suspensión (334), multa (202), amonestación (51); se incluye en el cuadro respectivo a los expedientes que merecieron sobreseimiento (243), a las quejas desechadas (43), a las archivadas (10) y a las prescritas (29).¹³

Durante la gestión del Consejo de la Judicatura transitorio, y esencialmente en 2012, se realizaron algunos concursos de méritos y oposición: para 101 juezas y jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia y contravenciones (ocupándose 94 vacantes y dejándose en el banco de elegibles a 113); para 313 vacantes en diversas materias a nivel nacional (designándose 210 personas y como elegibles a 133),¹⁴ y un concurso que aún no concluye para designar jueces y juezas, notarios y notarias, convocado el 16 de septiembre de 2012 (al cual se han presentado 11.735 personas).¹⁵ Finalmente, aunque no está referido en el eje de talento humano, es importante mencionar en este acápite, por estar relacionado con el proceso de selección de juezas y jueces, el concurso que se realizó para designar a las y los integrantes de la Corte Nacional de Justicia (21 jueces y juezas nacionales y 21 conjueces y conjuezas), en acatamiento de la disposición segunda del Código Orgánico de la Función Judicial, donde se postularon 666 personas.¹⁶

Ahora bien, como se puede apreciar en las cifras antes citadas, si el número de funcionarias y funcionarios a nivel judicial evaluado fue de aproximadamente 5.500 (sin contar el personal a contrato, ni los funcionarios que laboran en el área administrativa), las cifras revelan que un alto porcentaje mereció ser separado de su cargo (destitución) y que otro grupo importante no superó la evaluación. Algunos, incluso, se desenrolaron voluntariamente, ante el temor de no poder superar la evaluación que incluyó pruebas de carácter psicológico y de conocimientos. Tal depuración pone en relieve que la situación estructural de la Función Judicial es (o era) sumamente grave al momento en que el Consejo de la Judicatura transitorio asumió las riendas de este poder. Por otra parte, en lo que concierne a la designación de jueces y juezas, sea a nivel de tribunales de instancia o a nivel de la Corte Nacional, diversos actores sociales y políticos presentaron numerosas críticas al procedimiento.

Es imposible detallar todos esos reclamos, aunque, en el fondo, se relacionan principalmente con la falta de transparencia en el proceso de evaluación y separación y con los resultados de los concursos que, al menos en sus últimas etapas, presentaron graves falencias, lo que incide igualmente –y en lo principal– en

12. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 84.

13. *Ibid.*

14. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 85-87.

15. *Ibid.*, p. 93.

16. *Ibid.*, p. 51 y s.

el sentir de que la conformación del más alto tribunal, no obedeció a parámetros objetivos, al menos en su última etapa.

La Veeduría Internacional presentó sendos informes preliminares,¹⁷ donde advirtió de estos problemas y realizó diversas recomendaciones, reiterándolas en el informe final: 1. que las evaluaciones se efectúen con reglas claras y que puedan ser conocidas de antemano por los destinatarios (en especial se recomienda que las evaluaciones psicológicas no sean parámetros vinculantes, excepto cuando se observe alguna alteración psicológica que afecte al normal desarrollo profesional), con respeto a los derechos humanos de funcionarias y funcionarios, garantizando su proyecto de vida, profesional, personal y familiar, y que, en el caso de desenrolamiento, se cumpla con los compromisos económicos respectivos; 2. que el Estado garantice la participación de instancias internacionales y de colectivos profesionales y sociales que deseen participar en el proceso de reforma; 3. que se regulen los procesos de quejas y de incentivos para servidoras y servidores judiciales; 4. que se garantice “el respeto y no injerencia de los demás poderes del Estado en la Función Judicial”, pues “la división de poderes no debe ser solo una teoría, sino una realidad insoslayable, sin olvidar que todos ellos forman parte del Estado y, por ende, todos, están obligados a coadyuvar a conseguir en forma diversa, pero integral, los fines del mismo, en beneficio del pueblo a quien representan”;¹⁸ 5. que se facilite a los usuarios del servicio el acceso a las instancias de control cuando no se les brinde un servicio judicial óptimo, preservando a las funcionarias y funcionarios denunciados de posibles abusos en el ejercicio de la queja, sin importar la fuente de donde provengan, para evitar que se convierta en un mecanismo de quebrantamiento del principio de independencia e imparcialidad; 6. que el ingreso a la Función Judicial esté regulado en forma diáfana, de modo que no exista espacio para la discrecionalidad, por lo cual se recomendó que, por ejemplo, “la audiencia o entrevista final en el proceso de evaluación para acceso a la Función Judicial no sea el último acto de aquel y se reconsidere asimismo, la excesiva puntuación de aquella. Con ello se garantizaría la transparencia en la selección de los postulantes que puede quedar empañada como ha sucedido en algún caso, en los procesos de selección que han tenido lugar durante el período al que extiende su trabajo esta veeduría”.¹⁹

Para la Veeduría Internacional, “sin perjuicio de incidir en forma específica en el grado de cumplimiento” de estas recomendaciones, “algunas de las situaciones más polémicas [...] permanecen hasta la actualidad”;²⁰ lo cual quiere decir

17. Participación y control social, “Primer Informe Preliminar”, en http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?p_l_id=38118&folderId=487846&name=DLFE-5982.pdf; “Segundo Informe Preliminar”, en http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?p_2l_id=38118&folderId=487846&name=DLFE-5959.pdf; “Tercer Informe Preliminar”, en http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=5f931797-0213-4db1-b741-3e305f4bc676&groupId=10136, consultado el 19 de diciembre de 2012.

18. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 13-15.

19. *Ibid.*, p. 15.

20. *Ibid.*, p. 13.

que el Consejo de la Judicatura debía poner especial atención en que los procedimientos de evaluación no constituyan mecanismos punitivos, sino que se realicen al amparo de estrictos parámetros de imparcialidad, para preservar el derecho a la estabilidad y a la carrera judicial de los funcionarios y de las funcionarias; que en los procedimientos administrativos sancionadores no se evalúe actuaciones jurisdiccionales (la Veduría Internacional critica enfáticamente, por ejemplo, que el ente disciplinario acuda con demasiada frecuencia al “error inexcusable” como mecanismo de control, que es subjetivo),²¹ sino únicamente incorrecciones en la tramitación de los procesos o cuestiones de carácter administrativo, pues a la larga, esto incidirá muy seguramente en el menoscabo de la independencia interna.

En esta línea, resulta inconcebible que, a través de un memorando, el órgano de control haya pretendido, en el Distrito de Pichincha, señalar criterios jurisdiccionales a los jueces y juezas que tramitan acciones de protección, a través de un memorando que, en su parte medular, dice:

En forma reiterativa se ha debido aplicar sanciones en contra de aquellos jueces que han resuelto favorablemente acciones de protección de actos administrativos, cuyo objeto de reclamación tiene que ver con aspectos de mera legalidad

21. *Ibid.*, p. 43. “En este sentido, ha de llamarse la atención sobre la regulación del denominado error inexcusable que se encuentra contenido en el Código Orgánico de la Función Judicial, y que en los requerimientos que se ha realizado en esta Veduría Internacional se ha acreditado que puede enmascarar acciones disciplinarias que suponen auténticas revisiones jurisdiccionales. Esta potencial injerencia debería ser eliminada y acogerse un sistema disciplinario pormenorizado, con cláusulas definidas y con prohibición expresa de la aplicación analógica en perjuicio del supuesto responsable.” Ciertamente es difícil definir lo que debería entenderse por “error inexcusable” –y tanto es así que algunos autores han calificado al “error judicial”, noción de la que se deriva la de error inexcusable– como de carácter “sentimentaloide”, porque “es un concepto que se siente más que se expresa”, por lo cual incumbe a la jurisprudencia delimitar los casos en que se está o no ante un yerro que afecta gravemente a la actividad jurisdiccional. Véase Vicente Guzmán Fluja, *El derecho...*, p. 151. El Código Orgánico de la Función Judicial no contempla una definición de lo que es “error inexcusable” por las razones antes señaladas, por lo cual, para evitar el problema denunciado por la VI, o cualquier decisión rayan en la subjetividad, determina que constituye *infracción gravísima*, susceptible de destitución, el que un funcionario administrativo vulnere, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de servidoras y servidores de la Función Judicial (art. 109.1). La pregunta que queda es *quién* debería calificar si la actividad de supervisión es o no abusiva: quizá sea necesario que exista primero una declaración *jurisdiccional* (vía, por ejemplo, recurso de apelación o casación) para que en verdad el “error inexcusable” sea tal. Quizá el ejemplo más palpable de cómo determinarlo está en el recurso de revisión (las causales previstas en el art. 360 del Código de Procedimiento Penal muestran que la decisión jurisdiccional pudo contaminarse gravemente, por lo cual es necesario, aun cuando la sentencia ya haya sido ejecutada, a revisar en forma extraordinaria el pronunciamiento). Para concluir, sí debe advertirse que *no siempre* (y eso parece olvidarlo la autoridad administrativa, como lo anuncia la VI) el juez tiene la “intención” de causar daño. Ese elemento volitivo debería ser tomado en cuenta para morigerar la sanción, lo cual refuerza la tesis que aquí se expone: que preceda un pronunciamiento jurisdiccional que, con elementos objetivos, determine no solo si hubo el error, sino en qué circunstancias se produjo.

y que pueden ser impugnados en la vía judicial, de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; por lo que incurrir en la falta prevista en el numeral 7 del art. 9 del Código Orgánico de la Función Judicial, al aplicar indebidamente normas jurídicas expresas.²²

El lector puede juzgar por sí solo el contenido de tal oficio. Si finalmente el juez o la jueza adoptan un camino erróneo, para eso deberían estar los remedios jurisdiccionales, y de todas formas, siempre se tendrá que responder, en la vía penal, administrativa o civil, como bien lo dispone el Código Orgánico de la Función Judicial. En definitiva, parece siempre aconsejable que quien establezca la existencia de un “error inexcusable” sea *otro juzgador*, pues, ¿con qué elementos de juicio puede contar, quien no tiene formación jurídica para llegar a una conclusión que entraña tanta gravedad?; y que de esa determinación surjan las responsabilidades antes señaladas. De lo contrario, el camino a la arbitrariedad, aun sin quererlo intencionalmente el órgano de control, estará abierto. Y, parece evidente, se abrirá una puerta peligrosa al socave de la independencia interna de los juzgadores.

Por último, se reseñarán las observaciones y recomendaciones sobre el proceso de selección de juezas y jueces de la Corte Nacional. En su primer informe preliminar,²³ la Veeduría Internacional vislumbró como “nudos críticos” diversas denuncias referidas principalmente a la falta de transparencia y a la aplicación de criterios subjetivos, especialmente, a través del mecanismo de la *entrevista final*, que –sostiene– incidió para que se otorguen puntajes más altos a unos candidatos en detrimento del resultado obtenido por otros.

Para la Veeduría Internacional se desatendió a los principios de igualdad, probidad, no discriminación y publicidad –recuérdese que estos están contemplados en los art. 176 de la Constitución y 36 Código Orgánico de la Función Judicial como informadores de la carrera judicial–, y la selección presentó diversas falencias, según los comisionados, entre las que se destacan: 1. la puntuación y calificación en la fase de calificación de méritos, no se hizo correctamente, basándose en la interpretación del Comité de Expertos; 2. en lo que concierne a la fase de oposición, la audiencia o entrevista a las y los participantes, en el momento final de la fase, y la puntuación (10 puntos), “presenta riesgos innecesarios que podrían afectar a la transparencia y pureza de todo el proceso”.²⁴ En efecto, la forma de calificación no

22. Memorando 1605-CJT-IEM-S-2012, de 9 de julio del mismo año y fue puesto en conocimiento el 11 del mismo mes y año mediante circular No. 1605-DPP-CJT-IEM-S-212, Recojo textualmente lo que en este dice: “en forma reiterativa se ha debido aplicar sanciones en contra de aquellos jueces que han resuelto favorablemente acciones de protección de actos administrativos, cuyo objeto de reclamación tiene que ver con aspectos de mera legalidad y que pueden ser impugnados en la vía judicial, de conformidad con lo establecido en el art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales; por lo que incurrir en la falta prevista en el art. 9, num. 7, del Código Orgánico de la Función Judicial, al aplicar indebidamente normas jurídicas expresas”.

23. Participación y control social, “Primer Informe...”, p. 40-45.

24. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 58.

inmediata de la misma, sin presencia del interesado/a; la falta de explicación del voto, a veces ajustado con decimales excesivamente precisos; así como, el amplio puntaje (10) pueden contribuir a que las decisiones se tornen en arbitrarias y sin ningún tipo de control, determinando, como ocurrió en algunos casos, que otros candidatos claramente mejor posicionados en todo el proceso anterior quedaran fuera del concurso”. En consecuencia, y según se expresa en el informe, “debería reformularse la ubicación de fase de audiencia, su puntuación, la inmediatez de la misma, siempre a presencia del candidato/a, y, eventualmente su desaparición”, y concluye: “El análisis de los videos, demuestra que el contenido, en algunos casos, fue muy etéreo; en otros excesivamente puntual; y, en general, carente de consistencia para otorgar la suma posible de 10 puntos”.²⁵ Ahora bien, seguramente mirando estos inconvenientes, es que el nuevo presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jalkh, informó en rueda de prensa el 5 de febrero de 2013, en Guayaquil, que se revisaría la metodología para la selección de los nuevos jueces, para evitar justamente los problemas descritos.²⁶

La Veeduría Internacional sugirió que la Corte Nacional de Justicia “como órgano máximo de la jurisdicción, y a través de la Sala o del mecanismo que corresponda, se pronuncie sobre la genuinidad [sic] del proceso de selección de los jueces/

25. Como ejemplo palpable de estas inconsistencias, la VI señala, textualmente: “4. Una vez analizadas y sumadas las valoraciones anteriormente descritas se obtiene que de la suma de la fase de mérito, prueba teórica y prueba práctica, la Dra. Yupangui Carrillo, obtuvo la calificación final de 76,72 sobre 90, puntaje que la ubicó en el puesto 12 antes de rendir la audiencia pública; mientras que la Dra. Blacio Pereira, obtuvo la calificación final de 76,77, puntaje que la ubicó en el puesto 45 antes de la audiencia pública dentro de dicho Concurso. [...] 5. Al revisar los archivos de audio y video de las audiencias públicas realizadas tanto por la Dra. Yupangui como por la Dra. Blacio, se pudo apreciar que las dos postulantes según el Instructivo de audiencias públicas en su artículo 5 serían calificadas de manera individual por cada Vocal del Consejo de la Judicatura, según los siguientes parámetros de calificación: a) Justificación de la aspiración a pertenecer a la Corte Nacional de Justicia con una calificación de hasta 3 puntos; b) Experiencia de la persona postulante con una calificación de hasta 2 puntos; y c) Concepción de la persona postulante sobre la Administración de Justicia con una calificación de hasta 5 puntos; sumados estos puntajes parciales nos da una nota final de 10 puntos. Revisados los archivos de audio y video de las audiencias públicas, la VI no ha podido establecer cuáles fueron los criterios en los que se basó cada Vocal del Consejo de la Judicatura para asignar dichas calificaciones a las postulantes anteriormente mencionadas. Lo cierto es que, después de la puntuación asignada, sin explicación de voto, la postulante Dra. Yupangui (se encontraba en el puesto 12 antes de dicha entrevista) quedó fuera de los 21 Jueces de la Corte Nacional de Justicia y la Dra. Blacio (se encontraba en el puesto 45 antes de la entrevista) entró entre los 21 jueces de la Corte Nacional de Justicia”. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 47-48.
26. “Jalkh dijo estar ‘totalmente de acuerdo’ con que la audiencia final que se realiza a los postulantes ‘no sea justamente la parte final del proceso (de selección), sino anterior’. La audiencia oral ha sido cuestionada por la supuesta discrecionalidad en su puntuación. Jalkh manifestó que el Pleno de la Judicatura considerará aquello y determinará mecanismos por los cuales se reduzca al mínimo ‘cualquier margen de discrecionalidad en los procesos de selección’, en El Comercio, “La judicatura revisará el método de selección de jueces”, en *El Comercio*, Quito, 5 de febrero de 2013, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Gustavo_Jalkh-Consejo_de_la_Judicatura-jueces-Ecuador_0_860314164.html>, consultado el 6 de febrero de 2013.

zas de la misma producido; establezca las consecuencias del mismo; fije los parámetros en los cuales debe realizarse, y garantice el derecho al recurso en sede judicial del referido proceso a quienes resultaren preteridos”.²⁷ En un comunicado de 20 de diciembre de 2012, la Corte expresó que, conforme al art. 264.1 Código Orgánico de la Función Judicial, no le corresponde pronunciarse sobre el tema, y que los parámetros para el proceso de selección se encuentran fijados en la Constitución del Ecuador 2008 y el Código Orgánico de la Función Judicial; en definitiva, que no le compete “emitir un pronunciamiento sobre la ‘genuidad’ del proceso de selección de los jueces/zas, ni establecer las consecuencias del mismo”.²⁸ Aunque la afirmación es –a priori– cierta, ya que la Corte Nacional no es el órgano nominador que efectuó el concurso, también es verdad que lo señalado en su comunicado, no confirma ni desdice lo observado por la Veeduría Internacional. Hubiese sido deseable que, sin rodeos, exista un pronunciamiento explícito sobre el proceso de selección, al menos de quienes fueron señalados en el informe, o bien del Consejo de la Judicatura transitorio, que en su informe de labores se limita a decir sobre las recomendaciones formuladas por la Veeduría Internacional sobre los concursos públicos que “el cambio realizado es rápido y simultáneo, pero al mismo tiempo perfectible”.²⁹

b) La inversión en infraestructura civil y tecnológica

Los datos de inversión en infraestructura civil y tecnológica son espectaculares: el total de contrataciones realizadas por el Consejo de la Judicatura transitorio fue de US \$ 354'127.559,01. Resulta significativo que los contratos de infraestructura civil se realizaron al amparo del régimen de *emergencia* (138, con una inversión de US \$ 268'669.981,94); mientras que en los relativos a infraestructura tecnológica, 28 se acogieron a esta modalidad, cinco a régimen especial y uno fue de consultoría, bajo la modalidad de contratación directa (sumando estos tres US \$ 60'932.553,46). Es importante aclarar que estas inversiones fueron realizadas durante el período agosto 2011 a diciembre 2012.³⁰

En general, la Veeduría Internacional destaca que, en su mayoría, el presupuesto otorgado para estos rubros fue cumplido en un porcentaje aceptable, pero relata que al no contar oportunamente con la información necesaria por parte del Consejo de la Judicatura, no pudo “revisar los contratos suscritos a fin de hacer un seguimiento de los procesos de contratación y de las obligaciones contractuales en función de plazos de entrega, ampliaciones de plazo, garantías, calidad de los bienes

27. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 58-59.

28. Corte Nacional de Justicia, “Pronunciamiento de 20 de diciembre de 2012”, en <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/informe%20veeduria%20internacional/Informe%20Final%20veeduria.pdf>.

29. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 213.

30. *Ibid.*, p. 49.

y servicios contratados, selección de proveedores, montos pagados, actas de entrega recepción, entre otros”.³¹ Empero, señala expresamente que de la información recibida, “en el período del 26 de julio de 2011 al 31 de octubre de 2012, se suscribieron 410 contratos por diseños, ejecución de obras y adquisición de bienes y servicios por un monto total de US \$ 284’159.797,59, de los cuales se mantiene un saldo por amortizar de US \$ 109’828.646,46 que equivale al 39% de los anticipos entregados”. Sobre la inversión en infraestructura tecnológica, no hay cifras específicas.

La Veeduría Internacional parece sugerir entonces, finalmente, que estuvo imposibilitada de dar un pronunciamiento de carácter *cualitativo* –lo cual es grave, porque la mayoría de contratos se sujetaron al régimen de emergencia– y se limita a recomendar que se sigan “desarrollando las acciones pertinentes, a fin de que los objetivos y metas planteadas en el Programa de Reestructuración de la Justicia, se cumplan de acuerdo a lo planificado, tanto en los ejes estratégicos como en el cronograma”, y que se realice “el seguimiento a la ejecución de los contratos, a fin de que se amorticen con oportunidad los anticipos entregados y se cumplan los términos contractuales, precautelando los intereses institucionales”.³²

En lo concerniente a la implementación de mecanismos tecnológicos, la Veeduría Internacional resalta que “no solo es visible físicamente, sino que se ha comprobado su utilización con una infraestructura tecnológica robusta y de última generación que estará al alcance de todos/as los/as usuarios/as a nivel nacional, e incluso para los ecuatorianos y ecuatorianas radicados/as en el exterior”,³³ destacándose también la integración tecnológica con entidades como el Registro Civil y la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos. No obstante, advierte que este adelanto va de la mano de un proceso integral de reforma procesal, que contemple, entre otras cosas, programas que permitan grabar las actuaciones judiciales en soportes de audio y video, o que se consolide un solo sistema informático con el *software* Justicia 2.0, para “facilitar la actuación de los/las operadores de justicia, con una intervención coordinada de todo el sector justicia y seguridad, que dé resultados sostenibles a mediano y largo plazo”. Concluye que “las observaciones y recomendaciones de la veeduría fueron recogidas por el Consejo de la Judicatura en Transición y se podrán comprobar plenamente, cuando arranque en su totalidad el sistema Justicia 2.0”.³⁴

Conclusiones

El Consejo de la Judicatura transitorio, en su informe de labores, expresa que entregó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 44 carpetas

31. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final...”, p. 88.

32. *Ibid.*, p. 93-94.

33. *Ibid.*, p. 22-23.

34. *Ibid.*, p. 24.

de documentos “que sustentan el cumplimiento de todas y cada una” de las 115 recomendaciones efectuadas por la Veeduría Internacional.³⁵ Con esta única declaración resulta complicado establecer si en verdad esas recomendaciones fueron o no implementadas en la práctica. Es obvio que no puede exigirse de primera mano “visualizarlas”, al menos en el plano operativo, porque si bien se observan muchos avances, hay que recordar siempre que la mejora de la administración de justicia, no depende únicamente, por ejemplo, de inversiones cuantiosas de dinero, o de la mejoría en los sistemas computacionales (resulta un sinsentido, por ejemplo, la dispersión de los juzgados y tribunales en Quito, conociéndose de sobra los graves problemas de tránsito que aquejan al Distrito Metropolitano).³⁶

La administración de justicia es una tarea *compleja* que requiere principalmente de un fuerte nivel de compromiso de parte de sus actores. Decíase que su esencia está en el talento humano, porque a final de cuentas, son las personas (sean jueces, juezas, fiscales, defensoras o defensores) las responsables de hacer accesible la justicia a los ciudadanos. Y si quedan dudas en cuanto a los procesos de reestructuración de este recurso, como en las instrucciones que se den a los jueces para que fallen en uno u otro sentido (como queda evidenciado con el citado oficio sobre las acciones de protección), la justicia siempre sufrirá por la desconfianza que se transmite a la ciudadanía, particularmente en lo que concierne al respeto a la independencia interna.

Las condiciones de la administración de justicia, al menos en el plano operativo, a la fecha en que el Consejo de la Judicatura transitorio asumió funciones, no eran las mejores. Y, ciertamente, la tarea de modernizar y mejorar la justicia tiene un alto grado de dificultad, porque el sector es intrínsecamente complicado. Sigue habiendo exceso de causas y pocos tribunales; no se ha implementado aún un sistema de proceso por audiencias en todas las materias (aunque el Consejo de la Judicatura manifestó la intención de hacerlo, a través de un proyecto de código general del proceso, que recibió numerosas críticas por tratarse de un modelo extranjerizante y que desconoce la realidad nacional);³⁷ los usuarios del sistema acotan que si bien se observan avances a nivel de la implementación de tecnología, un buen número de funcionarias y funcionarios judiciales no está debidamente capacitado; no siempre se observa coordinación entre fiscales, jueces y defensores públicos; el manejo de la carrera judicial, al menos en su etapa de ingreso, ha sido duramente cuestionado, etc. En suma, el escenario presenta muchas complicaciones. En tan poco tiempo, el Consejo de la Judicatura no podía, literalmente,

35. Consejo de la Judicatura, “¡Cumplimos!...”, p. 213.

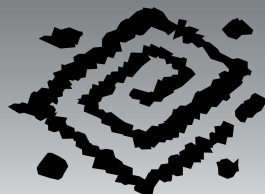
36. Las quejas de los usuarios del Sistema han sido reiteradas en varios momentos; tómese como ejemplo de esto el boletín del Colegio de Abogados de Pichincha No. 3, diciembre 2012-enero 2013, p. 11-15.

37. Tal como se puso de relieve en el foro “El proyecto de Código General del Proceso elaborado por el Consejo de la Judicatura. Implicaciones y perspectivas de aplicación”, organizado por el Área de Derecho de la UASB-E y el Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal, con el auspicio del Consejo de la Judicatura, del 10 al 13 de septiembre de 2012.

“transformar la justicia”. Aquí se ha tratado de poner en relieve los principales hitos, como las críticas que se han formulado al órgano de control a la fecha en que ha concluido sus actividades, por parte de la Veeduría Internacional que funcionó a petición del mismo Estado.

Queda mucho por caminar y las esperanzas –ahora– se dirigen al nuevo Consejo de la Judicatura, que parte con una buena base en lo que a infraestructura se refiere. Resta que devuelva la confianza en que estructurará un poder judicial comprometido con la ciudadanía, independiente y responsable.

Los diez de Luluncoto, ¿terroristas?



Ramiro Ávila Santamaría

Hay muchas formas de conocer un caso. Una no recomendable, por sí sola, si se quiere aproximar a lo que realmente sucedió, es leyendo la prensa o escuchando las noticias. Otra, que revela el lado humano y que tiene su dosis de parcialidad, es entrevistando a quienes protagonizaron los acontecimientos. Otra, no menos importante, es analizando documentos. Algo de estas formas encontraremos en este estudio. Pero me concentraré en el análisis del expediente del caso y haré referencias puntuales a las otras fuentes.

¿Por qué girar alrededor del expediente judicial? Pues simplemente porque lo que mira y valora el juzgador, lo puede apreciar el lector. El expediente, mientras subsista aún esta manía de registrar todos los actos antes de juzgar, ayuda a tener información, la “oficial”, para construir los hechos que serán motivo del juicio. Más allá de lo que diga la prensa, los protagonistas o los analistas, los juzgadores se tendrían que limitar a lo que consta en el expediente y a lo que se ha dicho en el juicio. Los hechos tienen que ser probados y estos tienen que ser muy graves para que las personas acusadas sean condenadas. ¿Se han probado los hechos y merecen juicio y condena las personas acusadas? De esto se trata este estudio: describir los hechos, tratar objetivamente de informar si se han probado esos hechos y valorar, desde la lógica de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, si es que las actuaciones de los agentes de policía y los servidores judiciales es o no conforme a un Estado constitucional de derechos y justicia.

Para lograr estos objetivos, de contar y valorar a la luz de los derechos fundamentales, me he propuesto el siguiente esquema: relatar los hechos que motivan el procesamiento, enunciar el derecho aplicable, valorar las actuaciones procesales y concluir afirmando si hay o no violaciones a los derechos fundamentales.

Los hechos y su interpretación

El 3 de marzo de 2012, en el barrio Luluncoto, en un departamento ubicado en un segundo piso, se reúnen diez personas para hablar. Estos son los hechos irrefutables y que todos comparten. De ahí, las lecturas son dos. La una de las propias personas reunidas y la otra de la Policía, del Ministerio del Interior y de los servidores judiciales.

Comencemos con la versión de los participantes. Las personas reunidas tienen una prueba que tiene un gran peso legal: su palabra. Ellos afirman que se reunieron para escuchar una charla sobre el “buen vivir”. Además, un dato muy importante, dicen quiénes son: estudiantes y profesionales, que realizan actividades que son lícitas: estudian los unos y trabajan los otros.¹ Así de simple pudo haber sido esta reunión como cualquier otra en la que, como suele suceder, se habla sobre política y también, pensando mal, hasta de revoluciones. Nunca sabremos qué pudo haber pasado si es que la policía no intervenía.

La lectura de los hechos (reunión en un departamento para hablar sobre política), en cambio, es totalmente diferente para los funcionarios del Estado.

La primera en interpretar los hechos es Diana Fernández, Fiscal de delincuencia organizada transnacional e internacional, quien afirmó que “estamos frente a un delito contra el Estado, los fines de esta reunión son los que preocupan, porque el fin era atentar contra el Estado ecuatoriano, estamos poniendo en peligro con estos sucesos la seguridad de las personas en un país”.²

La segunda interpretación, horas más tarde, la formula un alto funcionario del Estado. El ministro del interior, José Serrano, informó que los detenidos presuntamente planeaban cometer actos subversivos y violentos desde el próximo 8 de marzo, fecha en que entraba a Quito una marcha protesta por el agua, quienes venían caminando desde el sur del país. El Ministro afirmó que “estos presuntos integrantes no eran meros operadores, eran en realidad los cabecillas, los líderes de esta célula subversiva”, y fue enfático al indicar que no se trataba de una simple broma de jóvenes, pues hay elementos suficientes para creer que “pretendían desestabilizar nuestra democracia [...]. Hay mensajes de celular que claramente determinan que su intención es tomarse el poder por las armas”.³

¿A quién creer? ¿A las personas reunidas o a los agentes y funcionarios del Estado? ¿Discusión política con fines pacíficos o reunión para atentar contra la seguridad del Estado? Y de eso debería tratar el proceso y el juicio.

La investigación policial previa al procedimiento penal

1. Juzgado Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, Causa 2012-020, f. 53 y 53v.
2. *Ibid.*, f. 53.
3. El Telégrafo, “Grupo planificaba actos subversivos a partir del 8 de marzo”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 5 de marzo de 2012, <http://190.95.205.35/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=31597&Itemid=17>, consultado el 28 de septiembre 2012.

El 30 de noviembre de 2011, la Policía inicia una investigación en el llamado caso Sol Rojo, a propósito de bombas panfletarias que explotaron en Guayaquil y Quito. En esta investigación se involucra a muchas personas, ninguna de ellas relacionadas con la detención meses más tarde. En febrero de 2012, se inicia una investigación sobre Royce Gómez. Se dice en el expediente que hay una denuncia, que el expediente no especifica quién la hace (anónima) y que identifica a un tal Royce Gómez como miembro de la organización.

Desde el 3 de febrero de 2012, el agente de apellido Viera realiza el seguimiento a Royce Gómez. ¿En una sociedad democrática puede un policía hacer una investigación fuera del Código de Procedimiento Penal? Se trata de vivir en un Estado de derechos o en un Estado policial. En el Estado de derechos, la Policía, para no vulnerar derechos, debe intervenir bajo la supervisión de un fiscal y cuando atenta contra un derecho constitucional, requiere autorización judicial. ¿Analizó el juez y motivó debidamente la petición policial para restringir derechos? De todos modos, no tenemos detalles sobre qué días entró al blog y al Facebook del Sr. Gómez, ni qué páginas del internet utilizó como fuentes. A pesar de tan débil información, esta se constituye en la base para pedir fuertes restricciones a los derechos fundamentales de diez personas. Tampoco sabemos si el juez conoció los resultados de la investigación y controló efectivamente la afectación de derechos.

Estas intervenciones corresponden a lo que en la doctrina penal se conoce como “derecho penal subterráneo”. Es decir, aquella actividad de investigación que se hace al amparo del secreto, la clandestinidad, la ilegalidad, la arbitrariedad y hasta la inmoralidad. Extraprocesalmente se conoce que un agente de policía se hizo “amiga” por las redes sociales y tuvo conocimiento de la reunión. Este tipo de investigaciones era común en la época del inquisitismo. Si algo caracteriza al Estado de derechos y justicia y al sistema acusatorio es precisamente lo contrario: la publicidad y la posibilidad de contradicción por parte de quien se pueda ver afectado. ¿Tenía Royce Gómez durante noviembre de 2011 (fecha en que explotan las bombas panfletarias) y marzo de 2012 (fecha en que le detienen después de haberle venido persiguiendo por cuatro meses), posibilidad de defenderse sabiendo que le venía una tamaña acusación? No, imposible. Todo era secreto.

Acá encontramos ya una primera violación a la Constitución: todo procedimiento será público y las partes pueden acceder a todas las actuaciones (art. 75, d). Se afirma que no es un procedimiento y que por tanto no hay partes. Pero justo de esto se trata. Si hay investigación contra alguien, debe instaurarse un procedimiento y por tanto, debe crearse la posibilidad de existencia de las partes. Esta es precisamente la arbitrariedad. Si priva a las personas de la posibilidad de defenderse porque hay acusador, hay investigación, hay acusación pero fuera de todo procedimiento. Esto es y debe ser inconcebible en democracia.

No hay que olvidar, por otro lado, que la Policía no tiene iniciativa propia, sino que debe actuar bajo la conducción de la fiscalía. ¿La fiscal que intervino antes del 3 de marzo de 2012, condujo realmente la investigación?

La siguiente pregunta es si estas investigaciones fuera del procedimiento formal, que fundamentarán la detención de diez personas, no solo la de Royce Gómez, tienen validez jurídica.

Según la Constitución, art. 76 (4), las pruebas obtenidas o actuadas en violación de la Constitución “no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria”. Esto quiere decir que estas investigaciones anteriores al 3 de marzo, que además físicamente no existen en el expediente, no podían haber sustentado la detención, el allanamiento y el incautamiento de bienes.

El allanamiento, la detención y las incautaciones

El policía Santiago Viera C., el 3 de marzo de 2012, solicitó al juez de garantías penales, Juan Pablo Hernández, que le autorice el allanamiento del inmueble donde ocurría la reunión, la incautación de todos los objetos relacionados con la infracción y la detención con fines investigativos de las personas que se encontraban reunidas. El juez autorizó la solicitud. ¿Cuál fue la motivación para autorizar tal intervención en la vida de varias personas?: “existen indicios que pueden determinar que el ciudadano Cristhiam Royce Gómez Romero sería miembro activo del Grupo de Combatientes Populares, que tendrían previsto realizar una reunión de líderes de este mencionado grupo insurgente, quienes tendrían previsto planificar actos que pueden en poner en riesgo la seguridad del Estado”⁴

La sola afirmación de un policía, sin evidencia alguna al momento, motivó al juez a autorizar semejantes peticiones. Los indicios que menciona el policía serán precisamente los que recogieron en el lugar de detención y en el domicilio de los detenidos. ¿Justifica esta afirmación la necesidad de detener? La afirmación efectivamente es grave y preocupante. El problema es que la afirmación debe venir acompañada de algún tipo de evidencia.

¿Había flagrancia? Sin duda, no. Reunirse para hablar en ninguna parte del mundo es un delito. Reunirse entre desconocidos, tampoco. Reunirse con gente venida de otros lugares, peor. Estaba pensando cuántas veces he tenido reuniones con gente desconocida, venida de otros lugares y para hablar sobre derechos o democracia, podría enumerar centenas de veces. ¿Qué hace que estos hechos sean tan sospechosos? La simple afirmación de la Policía, que representa la autoridad y al Estado, en este caso y en ese momento crucial.

¿Cuándo se hizo la orden de allanamiento, detención e incautamiento de bienes? De esto también hay dos versiones. La una, la oficial, que consta en la orden, y que se hizo a las 14h05. La otra, manifestada unánimemente por las personas reunidas, que sostienen que se les mostró y leyó la orden judicial aproximadamente a las 23h00 y que era imposible saber a las 14h00 el nombre de las personas que iban a reunirse, incluso que una persona llegó a las 15h40, por lo que los nombres

4. Juzgado Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, Juicio citado, f. 8.

debieron haberse obtenido después del allanamiento.⁵ Si esto es cierto, la detención, el allanamiento y la incautación es inconstitucional y todo lo que sucedió ahí no tiene valor jurídico.

El 3 de marzo de 2012, aproximadamente a las 16h00, la Policía intervino. Por las versiones de las personas reunidas, sabemos que fue un ingreso violento. Los policías, imaginémoslos de buena fe, iban a entrar en un departamento lleno de terroristas, fuertemente armados (hasta con bombas) y que no tienen piedad ni compasión. Así que la entrada debió haber sido efectivamente violenta: rompen la puerta, gran cantidad de personas encapuchadas y fuertemente armadas, botan al suelo a las personas, les obligan a estar arrodilladas y las inmovilizan esposadas por cerca de siete horas, y buscan las evidencias con las que pretendían probar la finalidad de la reunión.⁶

Se recogieron todos los objetos que las personas tenían en su posesión y las cosas que estaban alrededor del lugar donde estaban sentadas. Desde monedas de un centavo, hasta computadoras, pasando por cuadernos, teléfonos celulares, llaveros, libros y hasta la Constitución. ¿Qué tan buena era la investigación anterior que podían encontrar vínculos entre bombas panfletarias, un grupo denominado “Sol Rojo”, los posibles atentados terroristas y una moneda de un centavo? Hago un ejercicio intenso de imaginación y no logro encontrar el vínculo.

De todas maneras, sigamos pensando en que la Policía, de buena fe, intentaba desmontar una banda terrorista y desestabilizadora, y que la detención era necesaria desde su perspectiva. Entonces, el momento debe ser evaluado por un tercero imparcial, independiente, no influenciado por la investigación previa realizada, como “juez y parte” por la Policía. Cualquier violación a la ley, cualquier injusticia, cualquier atentado contra los derechos, debería ser corregido en la primera audiencia, en la que se formula los cargos.

Audiencia de formulación de cargos

Al día siguiente, 4 de marzo de 2012, a las 15h29, se produjo la audiencia oral de formulación de cargo.⁷ En esta audiencia, la fiscal Diana Fernández menciona sobre las investigaciones en la vida privada de Royce Gómez (sin que aparezca en el expediente autorización para dicha investigación), las evidencias del expediente que son todos los objetos que la Policía incautó el día de la detención a las personas reunidas, afirmó que las personas iban a atentar contra la seguridad del Estado, y en consideración a que se encuentran reunidos los suficientes elementos de convicción, resolvió dar inicio a la instrucción fiscal⁸ y les acusó por el “delito

5. *Ibid.*, versión Pablo Castro Cangas, f. 353v.

6. *Ibid.*, f. 349 y 353.

7. *Ibid.*, f. 52 y s.

8. *Ibid.*, f. 52v.

tipificado en libro II del Código Penal, de los Delitos en particular Título I de los Delitos contra la Seguridad del Estado, en este momento no podemos individualizar el articulado por cuanto estamos en investigación”⁹

¿Cuáles fueron los elementos de convicción de la fiscal? La afirmación de la Policía y las evidencias, que ya sabemos van desde una moneda de un centavo hasta computadores, que al momento no se sabe qué tienen dentro.

Quizá lo que más sorprende es la acusación no de un tipo penal, sino de un título entero del Código Penal. Esto sí me pareció harto insólito y además impuso un reto muy difícil para la organización de la defensa. La fiscal les acusó a las personas que estaban reunidas hablando de política por 51 artículos del Código Penal. No me puedo imaginar lo que significa preparar una defensa por 51 hechos delictivos que, según la fiscal, podrían encuadrar dicha reunión.

Tenemos pues, una fiscal que dio luz verde a las afirmaciones policiales, sin mayor cuestionamiento y sin elemento probatorio alguno. Pero para evitar la fuerza de una acusación sin fundamento, tenemos aún la intervención del juzgador garantista.

El juzgador ha escuchado a las partes. Comienza invocando la Constitución: los derechos son de aplicación inmediata (art. 11.3), los jueces se sujetan a la Constitución (art. 172) y al debido proceso. Buen preámbulo para un juez garantista, sin duda. Lo que sigue, vuelve a desconcertar: las partes “han dado un relato claro, preciso y unívoco del hecho”. Las partes, más bien, han dado dos versiones de la reunión y para nada es unívoco. El juez tampoco llega a dar la versión que él cree que es clara, precisa y unívoca. Luego, sin razonamiento alguno, acoge la acusación fiscal contra las personas reunidas por haber violado un título del Código Penal (51 tipos penales). Afirma que no se individualiza el articulado, por cuanto la fiscalía está en investigación. Con esto era suficiente para dejar libres a los acusados y pedirle a la Fiscalía que sea bastante más seria con el derecho y con la vida de la gente. Pero no sucedió. Luego afirma que existen indicios y presunciones graves sobre la existencia de los 51 delitos. Veamos cada uno de estos indicios:

- Las personas estaban en un lugar determinado (hecho que le pasa a todo ser vivo).
- Las personas provenían de diferentes partes del país (esto seguro le pasa al juez cada vez que se reúne en un taller de jueces).
- Las personas son de lugares donde explotaron las bombas panfletarias, Cuenca y Guayaquil (al igual que varios miles de cuencanos y guayaquileños).
- Las evidencias encontradas en poder de cada persona que “indican claramente que pertenecían al Grupo de Combatientes Populares”, entre las que menciona una guía de reclutamiento, el plan electoral de Pichincha, planificación de bombas panfletarias. De la lectura del acta, no se desprende el contenido de estos documentos, ni la vinculación con la explosión de las bombas en Guayaquil y Cuenca.

9. *Ibid.*, f. 53.

- “La reunión de estas personas tenía como objetivo presuntamente realizar actividades ilícitas durante los días 8, 10 y 12 de marzo de 2012”. Esta si es una clara manifestación de creencia en las versiones policiales y de descrédito a las versiones de las personas reunidas.

Luego el juez comienza a especular sobre lo que podrían hacer estas personas (no lo que hicieron, ni lo que han hecho) si explotarían las bombas y si atentarían contra la integridad de las personas. Puro peligrosismo y ningún hecho real. ¿Se puede acusar a una persona por suposiciones? No. La Constitución es clara en que tienen que haber actos u omisiones (art. 76.3).

Finalmente, el juez concluye que “al haberse justificado el nexo causal entre los detenidos hoy procesados, la evidencia encontrada”¹⁰ concurren elementos de existencia de la infracción y de la responsabilidad, por lo que se da inicio a la instrucción fiscal.

Además, ordena la prisión preventiva de las personas detenidas “ya que su gran mayoría no han justificado documentadamente el arraigo”.¹¹ En ninguna parte de la Constitución o la ley dice que un requisito es probar el arraigo. Al contrario, y es clara, la libertad es la regla y la prisión preventiva la excepción.

Tantas irregularidades en tan pocas páginas, y lo peor de todo es que se trata de diez vidas que están privadas de su libertad. Alguien tiene que corregir. Pues la Corte Provincial de Justicia de Pichincha tuvo su chance.

La apelación de la prisión preventiva

El juez que redactó la sentencia en la apelación de las órdenes de prisión se llama Eduardo Ochoa. El 27 de marzo de 2012, la Corte Provincial resolvió la apelación. En esta vuelve a intervenir la fiscal, que reitera los argumentos esgrimidos en la audiencia de formulación de cargos, que no se ha demostrado que las personas tengan arraigo social, que existe peligro de fuga, porque los acusados afrontan una posible pena de más de ocho años de cárcel, que si salen en libertad “van a obstaculizar la investigación procesal” y “el peligro que estas personas causan con su libertad a la sociedad”.¹² Manifiesta que Royce Gómez fue investigado con anterioridad a la detención y afirma que la Fiscalía tuvo una “debida orden”, que no aparece en el expediente. La Corte sostuvo que no puede analizar los indicios y sugiere que la libertad de las personas acusadas “alteraría el descubrimiento de la verdad fáctica y jurídica que comporta el debido proceso” y consideró impertinente sustituir la prisión preventiva.

10. *Ibid.*, f. 54v.

11. *Ibid.*, f. 54v.

12. *Ibid.*, f. 59v.

Auto de llamamiento a juicio

El juez décimo de garantías penales de Pichincha, el 25 de julio de 2012, expide el auto de llamamiento a juicio.¹³ El juez presenta como antecedente la explosión de tres bombas panfletarias en noviembre de 2011 en Quito, Guayaquil y Cuenca. Al parecer, esta es la base del enjuiciamiento. La fiscalía, según el juez, tiene la hipótesis de que existe un grupo, relacionado con estas bombas, que tiene como finalidad subvertir el orden constitucional. Luego encuentra que dicho grupo se denomina de combatientes populares. Encontrado el grupo, procede a investigar a sus miembros. Buscan los policías a los miembros que se “esconden en las sombras” en el lugar más público del siglo XXI: el internet, los blogs y el Facebook. Ahí dan con Royce Gómez, que se expresa, no sabemos cómo, pero pensemos que de forma radical. Dan con un miembro. Luego le siguen a este miembro, reciben una llamada anónima, y en una reunión encuentran al resto de miembros, que no se sabe cómo resultan ser los comandos nacionales y provinciales del grupo de combatientes populares y que se trata de una verdadera organización.

Con estos elementos: bombas panfletarias, grupo de combatientes populares con organización nacional (no evidencia para esto), blog y Facebook de Royce con consignas subversivas, según la policía (no sabemos cuáles son las consignas y si las hay, sin duda son manifestaciones de la libertad de expresión) y llamada telefónica: allanamiento y detención. El juez menciona que lo incautado en el allanamiento, sin más, es “relevante”, tales como computadoras y teléfonos, y menciona que existen documentos que “contienen consignas políticas del grupo de combatientes populares”. No sabemos cuáles son las consignas, ni tampoco me parecen demostradas las vinculaciones con el grupo de combatientes populares. Hay manuales de operaciones tácticas de asalto y de cómo armar bombas, que no fueron individualizadas y que, según los reunidos en sus declaraciones, no estaban en la reunión y posiblemente fueron puestas. Estos documentos, según el juez, “constituye en un elemento de convicción determinante que confirma la tesis que la Fiscalía ha determinado la existencia de un grupo de ciudadanos armados que utilizan la violencia para subvertir el orden y generar caos”.¹⁴ Me parece que hay salto argumental enorme. De los documentos, pruebo la existencia de un grupo terrorista. No basta, definitivamente.

Pero el juez continúa con la transcripción (sin enunciar fuente y por tanto comete plagio) de varias citas relacionadas con la definición y la gravedad del delito del terrorismo. El estándar del juez, para juzgar el terrorismo, es: violencia indiscriminada, imprevisibilidad, infunde terror. Nada de esto existió siquiera en la explosión de las bombas panfletarias, ni en la reunión del 3 de marzo de 2012.

Finalmente, les llama a juicio por el art. 160 del Código Penal, que tiene que ver con la fabricación, suministro, adquisición, sustracción, uso de bombas

13. *Ibid.*, f. 4546 y s.

14. *Ibid.*, f. 4546v.

explosivas con la finalidad de atentar contra la seguridad común de las personas y de los bienes, que tiene una pena de hasta 8 años de reclusión.

Las evidencias y la argumentación

Si la teoría del caso, que llega a convencer al juez, gira alrededor de las bombas, entonces hay ciertos elementos que deben ser probados: 1. la acción, 2. el objeto, 3. la finalidad, y 4. el actor.

1. La acción es uno de los verbos rectores: fabricar, suministrar, adquirir, sustraer, usar bombas explosivas. ¿Qué tenemos en el expediente? Dos acciones distintas en el tiempo. La primera, que ocurre en noviembre, y consiste en la explosión de tres bombas. En este caso efectivamente se produce la acción “usar”. Aunque no sabemos en absoluto quién las usó (elemento 4).

La segunda acción es una reunión en la que se va a hablar sobre la democracia y el “buen vivir”. En esa reunión, según la policía, hay un manual para hacer bombas; según los participantes de la reunión, ellos no tenían el manual. El manual para hacer bombas, que se lo puede bajar cualquier persona del internet e incluso hay videos si alguien quiere aprender de forma más fácil, no puede ser por sí la acción que el tipo penal requiere. ¿La existencia del manual sobre cómo hacer bombas es igual que fabricar o usar bombas? No. Es como tener un libro cualquiera de Stephn King y ver cómo se mata de forma horrorífica. Nadie sería tan loco de seguir un juicio por asesinato con agravantes, por el solo hecho de tener un libro sobre muertes producidas terroríficamente. Sin embargo, ¿cabe seguir un juicio por tener un manual sobre cómo hacer bombas? Otra cosa es efectivamente fabricar la bomba, o tener todos los insumos para fabricarla y estarla fabricando. Nada de esto existe en el expediente.

2. El objeto es la bomba. En los primeros hechos de noviembre, existen evidencias de que la bomba explotó y hasta hay peritajes de las mismas. En los segundos hechos, no hay el objeto “bomba” ni los materiales para fabricarla.

3. La finalidad, esto es, de acuerdo a la ley, atentar contra la seguridad de las personas y los bienes, parecería que no se produce siquiera en los hechos de noviembre. La idea de la bomba panfletaria es llamar la atención sobre un hecho que se considera injusto, parecería que en el caso es denunciar la existencia de falsos positivos en Colombia, a propósito de una visita de su presidente (falsos positivos: ejecución extrajudicial de campesinos, que el ejército pretendía hacer creer que eran personas muertas en combate con la guerrilla y que eran guerrilleros). No existe constancia de los daños. En marzo de 2012, en cambio, no hay evidencia alguna sobre la finalidad de parte de la Policía, salvo las afirmaciones de la policía y el Ministro que tienen que ser probadas en juicio y que no han sido. La única evidencia que se tiene es que los participantes en la reunión afirman que iban a

discutir sobre la democracia y el “buen vivir”, y esto, en ninguna parte del mundo, significa fabricar o usar bombas.

4. El actor, quien realiza la acción. En este punto debe existir un nexo causal entre la acción y el actor.

Volvamos a la afirmación del fiscal y del juez de que los miembros se “escondan en las sombras” y una de esas sombras es nada menos y nada más que un lugar cibernético público: el blog y el Facebook de Royce Gómez. En estas páginas se “localiza evidencia realmente trascendental entre las que se cuenta consignas de corte político de tipo subversivo incitadoras a la violencia, al uso de armas y la toma de poder por las armas, pero también se encuentra una imagen que estaría representada por el rostro del señor economista Santos presidente de Colombia con el texto en su parte superior de ‘no creo en Santos’ y en su parte inferior aparecen unos cráneos y un rotulo en el que se puede apreciar la frase falsos positivos”.¹⁵ Esta es la clave para entender la lógica policial, fiscal y judicial: la imagen del presidente Santos con falso positivos coincide con las imágenes de las bombas panfletarias y del Facebook del Sr. Gómez. Según los agentes policiales y servidores judiciales, este es el nexo causal entre las bombas explotadas y la reunión del 3 de marzo de 2012. ¿Sólido nexo causal? Es sólido, si es que hay una relación causa-efecto lógica. Algo así como: si exploto bombas panfletarias con una foto del presidente Santos, entonces cuelgo la misma foto en mi Facebook. Si cuelgo la misma foto, entonces me reúno el 3 de marzo con desconocidos. Si me reúno con desconocidos, soy fabricante de bombas. Honestamente esta lógica no me hace sentido. Simplemente, no existe relación causal. Luego es un nexo débil y ambiguo. Desde la bomba, hasta la reunión existen infinitas posibilidades que se desprenden de las evidencias presentadas por la Fiscalía.

¿Basta que uno de los miembros en la reunión, Royce Gómez, tenga tan lejana relación con las bombas, para deducir que cualquier persona que se reunía con él aquel 3 de marzo era miembro del comando nacional? Absurdo (trato de evitar los adjetivos, pero en este caso es inevitable).

Resulta ser el juicio una especie de castigo colectivo moral contra Royce Gómez, por tener mensajes radicales en su blog y Facebook. Este castigo se proyecta contra cualquier persona con la que él se iba a reunir este 3 de marzo.

Queda por averiguar aquella llamada telefónica. ¿Quién la hizo? ¿Por qué motivos? ¿El contenido de esa llamada era cierto? Esa llamada, que hace de puente entre las divagaciones de la Policía y las bombas de noviembre de 2011, debe aclararse. Sin la llamada, era una reunión política más, de las muchas que tienen que haber en momentos de movilizaciones. ¿Qué tal si la llamada fue un invento de la Policía? ¿Qué tal si no existe la persona que llamó por teléfono? ¿Qué tal si la llamada existió pero fue mentira? Los abogados defensores tienen derecho a contradecir todas las evidencias y el secreto no es parte del sistema acusatorio.

15. *Ibid.*, f. 4547.

Finalmente, la palabra de las personas acusadas tiene mucho valor. No solo son versiones: son medios de prueba. Así que hay que creer en la palabra de las personas acusadas por dos razones: son medios de prueba, insistimos, y además lo dicen personas a quienes se les presume inocentes, es decir, dicen la verdad. Los servidores judiciales, fiscales y jueces, simplemente creen la versión oficial, de los que tienen poder, la Policía, y sin valorar en absoluto, pasan de largo de un medio de prueba.

Lo razonable es pensar que se debe creer a quien ofrezca pruebas razonables, y esto le toca al Estado. Las personas no tenemos que probar que somos culpables de algo para no ir a la cárcel (la famosa presunción de inocencia), sino que quienes nos acusan deben tener pruebas claras sobre nuestra conducta. Y esto no ha sucedido en este juicio.

El hábeas corpus y acciones gubernamentales y de defensa

El 20 de diciembre de 2013 se realizó la audiencia de hábeas corpus. Previo a la audiencia, se había suspendido la misma y el Gobierno pasó una cadena nacional sobre el caso. Surge la interrogante de si ¿Es justificable una cadena nacional sobre un caso que está a punto de ser resuelto? ¿Afectan la independencia judicial los pronunciamientos de alto nivel sobre el caso? Ponerse en los zapatos del juez no debe ser fácil, pero no es legítimo que, con fondos públicos, se ejerza presión de esa manera. ¿Se podría alegar lo mismo por parte de los familiares y los movimientos que apoyan el caso? No es la misma situación. El Gobierno no es parte procesal, mientras que los presos sí lo son. El Gobierno no pierde el caso o lo gana, sino que su tarea está en develar la verdad, y que no triunfe un interés político. El Gobierno no puede ni debe aparecer como víctima cuando no hay daño probado, ni tampoco tiene derechos que defender.

Antes de la audiencia también se publicó un informe psicosocial, denominado “El ocaso de la justicia. El caso Sol Rojo”, que recoge la investigación y el análisis de tres organizaciones de derechos humanos, en el que concluyen que la intervención policial y el proceso penal ha producido un grave impacto social, psicológico y familiar en las personas detenidas, y que estos daños son violaciones a los derechos humanos. Las personas privadas de libertad, además, iniciaron una huelga de hambre.

A la audiencia comparecieron las personas privadas de libertad. En el caso de los hombres, no llegaron a la hora de la convocatoria, por lo que, en estricta aplicación de las garantías constitucionales, se dispuso su libertad. Cuestión que no sucedió con las mujeres privadas de libertad.

Por otro lado, la solidaridad internacional en relación al caso se ha hecho sentir, desde lugares como Turquía, India, Sudáfrica, Chile, Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú, España, Italia. Organizaciones internacionales de derechos humanos, como Amnistía Internacional, se han pronunciado pidiendo al Estado que

garantice un juicio justo y llamando la atención por las irregularidades sucedidas desde la detención.

A la fecha de escribir estas notas, la audiencia de juicio ha sido postergada.

Ojalá podamos erradicar este fantasma del terrorismo en Ecuador y la manipulación del Código Penal para legitimar la represión a quienes disienten o protestan.

Libertad de expresión y derecho a la información. Caso *La Hora*



Julio César Trujillo Vázquez

Los derechos a la información y a la libertad de expresión están estrechamente vinculados entre sí y tienen relación con los derechos de comunicación, producción y creación literaria, artística, científica y técnica, y además con la libertad de cátedra; al extremo de que, para algunos autores, su estudio debe englobarse en el título común de derechos de libertad; y, según el Derecho positivo, algunos países los reconocen y garantizan en el mismo precepto, como ocurre con el art. 20 de la Constitución española.¹

Estos derechos son los que han sufrido más restricciones y violaciones de diversa forma bajo el actual gobierno del Ecuador, pues se ha empleado incluso a la Función Judicial para sancionar supuestas infracciones de los medios de comunicación social que han publicado noticias que, a juicio de los burócratas, causan grave perjuicio “a la Administración Pública, a la Función Ejecutiva y al Gobierno Nacional”, como afirma la sentencia del juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, en la acción de protección propuesta por el Subsecretario Nacional de la Administración Pública contra la Editorial Minotauro S.A. y el diario *La Hora*.²

1. Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978. “Art. 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; c) A la libertad de cátedra; d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”.
2. Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, Causa 2012-1410, Acción de protección, Demandante: Oscar Alejandro Pico Solorzano, Subsecretario Nacional de la Administración Pública; Demandado: Francisco Vivanco Riofrío, Diario *La Hora*, en *Función Judicial de Pichincha*, consulta de causas, <http://www.funcionjudicial-pichincha.gob.ec/mis_modulos/www/consultas/causas/actividades.php>.

No he de ocuparme de la sintaxis ni del razonamiento de la sentencia dictada durante el proceso de reforma de la Función Judicial y cuando había que acumular méritos para asegurar la reelección. Sin embargo, para la Veeduría Internacional estas son, entre otras, las falencias de la actual Función Judicial y en las que debería esmerarse su reforma, lo mismo que en la defensa de su independencia frente a las presiones que se ejerzan sobre los jueces y juezas y que la amenacen, porque estos son la esencia del Estado constitucional de derechos y de justicia, lo mismo que la división de funciones o poderes del Estado, como debería ser el Estado ecuatoriano al tenor del art. 1 de la Constitución vigente;³ parecer que lo compartimos casi todos los ecuatorianos.

En este artículo me detendré en los principios y reglas que el señor Juez desconoce de manera escandalosa en la sentencia ya citada.

El titular de los derechos constitucionales

Desde el siglo XVII (Locke) hasta los días que vivimos en el siglo XXI (Ferrajoli, entre otros) es sabido que el titular de los derechos para cuya seguridad se constituye el Estado es el individuo de la especie humana y de las colectividades que forman estos seres, en tanto que sirven para que los hombres y mujeres puedan alcanzar su destino, sin peligro de que sea atropellada su dignidad. De no existir el Estado, cada individuo, hombre o mujer, tendría que defenderse por sí mismo, con el riesgo de ser atropellado por el más fuerte, el más inescrupuloso o el más astuto. La suma libertad, dicen los autores, va acompañada de la suma inseguridad.

Esta es la doctrina que ha prevalecido en el mundo y que ha servido para organizar jurídicamente al Estado social y democrático de derecho o al Estado constitucional de derechos y justicia. Esto quiere decir que el ser humano que habita en el Estado ecuatoriano es el titular de los derechos constitucionalmente garantizados y que el Estado es creado para respetarlos, hacerlos respetar y crear las condiciones para que el ser humano goce efectivamente de estos derechos, lo mismo que las comunidades, pueblos y nacionalidades que él constituye para el efecto.

En contra de esta doctrina y normas constitucionales, la sentencia de marras “enseña” que el Estado, y no las personas, es el titular de los derechos constitucionales; y que, en consecuencia, los periodistas y *mass media* deben garantizar esos “derechos del Estado” ecuatoriano. Esto dice la sentencia de marras y, por eso, en la parte resolutive condena al periódico y lo insta a que, entre otras cosas, exprese disculpas al Estado.

Este es el “principio científico” en Ecuador que nos ha tocado vivir, es decir que los pájaros han de disparar contra las escopetas, para estar a tono con la “Revolución ciudadana”, en contra de lo que enseñan los filósofos de todos los tiempos, incluidos los del siglo XXI, excepto los del Ecuador. Por fortuna, otra es

3. Constitución de la República del Ecuador, RO 449, de 20 de octubre de 2008.

la doctrina y la norma en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de los que es parte Ecuador.

El derecho a la información

En efecto, el art. 18 de la Constitución de la República garantiza a todos los habitantes del Ecuador el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información; además, según la doctrina y la jurisprudencia argentina, el periodista tiene derecho a no revelar la fuente, es decir, la persona o institución que le entrega la información que busca y/o difunde y eso es lo que prescribe el art. 20 de la Constitución; que, en esto, sigue la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Argentina; la cual, a su vez, sigue de cerca a la de los Estados Unidos de América (EUA); que, por añadidura, se ha convertido en doctrina universal, solo desconocida por el juez ecuatoriano.

Por si fuera insuficiente la norma constitucional, norma similar encontramos en el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José que, hasta ahora, es parte del Derecho Constitucional ecuatoriano, integrada al bloque de constitucionalidad, por mandato de los art. 11, num. 3 y 417 de la misma Constitución.

En ejercicio de este derecho constitucional e internacionalmente garantizado, la Corporación Participación Ciudadana ha investigado y ha logrado conocer que el Gobierno ha gastado en publicidad oficial, de enero a septiembre de 2012, la suma de setenta y un millones ciento treinta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y un dólares de los EUA, US \$ 71'139.441. Esta información la ha difundido el diario *La Hora*; que, a su vez, ha ejercido la otra dimensión del mismo derecho.

Conviene repetir que quién obtiene esta información es la Corporación Participación Ciudadana, en ejercicio de su derecho a investigar y obtener información y quién la difunde es diario *La Hora*, quien estaba en su derecho de difundir esa información y también de no revelar la fuente de donde provenía la información que difundía, pero siendo este su derecho, bien podía no ejercerlo y revelar la fuente, como efectivamente lo hizo, con consecuencias que el derecho de los derechos humanos garantiza.

Por cierto, los medios de comunicación no pueden difundir cualquier información, sino la que verse sobre hechos, acontecimientos y procesos de interés general; en el caso que me ocupa, no cabe duda de que versando, como versa la información, sobre el destino que se ha dado a dineros que pertenecen al Estado es un asunto que interesa conocer a todos los habitantes del país, o sea es un asunto de interés general.

La información además, debía ser veraz, no en el sentido de que ella sea exactamente conforme con la realidad, pues esto es humanamente imposible, sino que lo relatado haya realmente ocurrido; pues de no serlo, la persona que resultare perjudicada por la información inexacta está asistida del derecho a la rectificación.

La rectificación, sin embargo, le corresponde, *prima facie* a la persona o medio que suministró la información, en este caso a la Corporación Participación Ciudadana y a esta debió dirigirse la petición de que rectifique su información y que esta, a su vez, publique la rectificación en los medios de comunicación (diarios, revistas, etc.) que hubiera recogido su información inexacta, falsa o errónea. Pero, si la Corporación la hubiere rectificado y no obstante el periódico hubiere publicado la información sin la rectificación, el diligente Subsecretario o el otro burócrata responsable, podía exigir al diario que publique la petición de rectificación a la Corporación y el texto de la rectificación; que, a su juicio, era pertinente.

Si el periódico no hubiera revelado la fuente de donde tomó la información, si bien podía invocar el derecho de reserva de la fuente al amparo del derecho garantizado en el art. 20 de la Constitución, habría quedado sujeto a la obligación de publicar la rectificación de acuerdo con el art. 66, num. 7 de la misma Constitución.

Caso contrario, es decir si el burócrata por negligencia, pereza o cualquier otro motivo, no hubiere pedido la rectificación a la Corporación Participación Ciudadana, la veracidad a la que estaba obligada *La Hora* era la de que realmente la Corporación hubiera informado como resultado de sus búsquedas que el Gobierno había gastado la suma de US \$ 71'139.441 de los EUA y no quedaba ligada a ninguna obligación con la burocracia.

La prueba

Del hecho de haber pedido rectificación o corrección a la Corporación Participación Ciudadana por la falsa, inexacta o errónea información correspondía al burócrata probar que tal rectificación o corrección fueron solicitadas explícita o tácitamente. Asimismo, era de su obligación probar que la Corporación Participación Ciudadana había hecho la rectificación y que, no obstante, no la hubiera publicado el periódico junto con la información inexacta, a juicio del burócrata.

Aun en el caso de que la información hubiera sido injuriosa, tocaba al mismo burócrata la prueba de que la intensión del periodista o del periódico era causar perjuicio, de acuerdo con la teoría de la real malicia; que, por cierto, no parece que entra en el conocimiento de algunos de nuestros jueces y de nuestros burócratas.

Pero no, en la sentencia que comento se sostiene que “la información remitida por el Secretario Nacional de la Administración Pública [...] goza de la presunción de legalidad por ser parte de un acto oficial del régimen institucional”. Con lo cual es evidente la confusión de las informaciones u opiniones de los funcionarios públicos con los actos administrativos; ya que, mientras estos gozan de la presunción de legalidad, aquellos están sujetos a prueba, si son invocados ante el juez y son susceptibles de discusión, si son invocados ante la opinión pública, pero sostener que la información de la burocracia ecuatoriana goza de la presunción de legalidad

es una teoría que no la soporta la conciencia civilizada de las mujeres y hombres contemporáneos, salvo cuando están embriagados de soberbia o de miedo.

La obligación del Estado

Al estar el Estado constituido para respetar y hacer respetar los derechos en la Constitución e instrumentos internacionales garantizados, no es el Estado el titular de tales derechos; es, más bien, el sujeto obligado a respetarlos y, en consecuencia, a no hacer nada que implique su violación; en segundo lugar, es el llamado a hacerlos respetar, es decir, a arbitrar las medidas legislativas apropiadas para impedir que otros individuos de la misma especie humana o entidades formadas por estos individuos los violen; y, por fin, garantizarlos, que es lo mismo que decir que ha de crear las condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas para que los titulares de esos derechos puedan gozarlos de hecho.

Lo que ha de hacer el Estado para que las personas humanas gocen efectivamente de los derechos que les son inherentes, en parte, al menos, depende de la clase de derechos de que se trate y al efecto los autores distinguen los derechos de libertad que, por oposición a los derechos de prestación, son aquellos que corresponden a las personas como ámbito en el que no debe introducirse el Estado, sino es para impedir que cualquiera otro sujeto lo desconozca o infrinja. Por tanto, con respecto a esos derechos, lo que ha de hacer el Estado es, primero, no violarlos y luego prohibir, mediante ley, su violación por actos de terceros con la amenaza de que quien los violare será sancionado de acuerdo con la misma ley.

Los derechos de prestación son, en cambio, aquellos que requieren de la intervención del Estado para que ponga a disposición de sus titulares los bienes y/o servicios necesarios para que ellos los puedan gozar efectivamente, tal es el caso del derecho a la educación que, para que los habitantes del país puedan recibir la educación que requieran para su formación personal, debe crear los establecimientos en los que ella se imparta, o el derecho a la salud, al trabajo, a la seguridad social, etc. Es decir, que para que los habitantes del territorio del Estado, gocen de estos derechos de prestación, el Estado tiene que organizar y mantener en funcionamiento los llamados servicios públicos.

Pero ¿qué ocurre con el derecho a la información y otros conexos? El Estado es el administrador más importante de los asuntos de interés general y, por lo mismo, lo primero que debe hacer con relación a ellos es informar permanentemente cómo los administra, en cumplimiento del art. 277 de la Constitución. El Estado y por este todos sus funcionarios y empleados, deben cumplir sus funciones de modo transparente, poniéndola a la vista de todos los habitantes del país y de manera especial de los medios de comunicación social que, por su función u oficio, buscan, reciben y difunden la información acerca de estos asuntos.

Para que estos medios cumplan su función u oficio, lo que puede hacer el Estado, además de entregar la información que tenga o esté a su disposición, es

regular la forma de su difusión y esto ha de hacerlo mediante ley; pero, esta ley, por disposición del art. 84 de la Constitución, tiene que ser para facilitar la tarea de buscar y difundir la información de los asuntos de interés general y nunca para restringirla, reprimirla o censurarla. Además, las leyes que, para garantizar este derecho a buscar y difundir la información sobre asuntos de interés general, existan, no pueden ser reformadas ni derogadas para dificultar esta tarea o disminuir sus garantías, porque está ordenado en el art. 11, num. 8 de la Constitución.

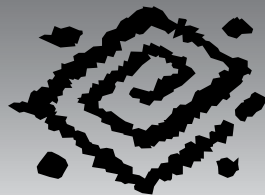
Los derechos a la información, expresión y más conexos son derechos de libertad y, por lo tanto, no es tarea del Estado suplantar a los medios de comunicación y organizar el servicio público de información, expresión, etc. porque aun en el caso de que tan solo se limitara a la información de los asuntos de interés general que en su mayoría son actos, omisiones, declaraciones y hechos del Gobierno, será tendenciosa en el sentido de que estará orientada a ponerlos en conocimiento de los ciudadanos con un cariz favorable al Gobierno del que depende el servicio de informar, a menos que sea organismo independiente del Gobierno y que recoja en su seno la pluralidad de tendencias ideológicas, políticas, culturales y aun religiosas que existen en el país, de modo que expresen la diversidad de formas de ver y entender el objeto de la información, sobre el cual caben legítimamente diversidad de pareceres.

Seguridad



Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir

Ministerio Coordinador
de Seguridad Interna y Externa



El derecho a la seguridad es una combinación de facultades y potestades que tiene la sociedad para requerir del Estado la adopción de condiciones propicias para una convivencia pacífica exenta de todo riesgo o peligro.

En su significado semántico, la seguridad supone la exclusión de daño, peligro; en tal virtud, es una situación, estado social o mental con ausencia de todo riesgo o amenaza real. Dentro de este contexto, existen diferentes tipos de seguridad: integral, humana, ciudadana, pública, jurídica, social, entre otras.

La Constitución de la República del Ecuador establece el ejercicio popular para la defensa y protección de los derechos colectivos, entre ellos, a la seguridad; por tanto, para satisfacerlo es fundamental adoptar políticas públicas que generen condiciones básicas que garanticen: 1. seguridad económica; 2. seguridad política; 3. seguridad ambiental; 4. seguridad de la salud; 5. seguridad alimentaria; y 6. seguridad ciudadana.

Resulta entonces pertinente definir un concepto preciso de seguridad con un enfoque integral; en tal sentido, el gobierno del Ecuador, asume esta responsabilidad y entrega el Plan Nacional de Seguridad Integral, donde seguridad integral se define como “la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas”.¹

Este enfoque ubica al ser humano como el eje fundamental y transversal y a la ciudadanía como actor principal de todos los procesos de seguridad individual, en concordancia con los conceptos de seguridad humana; derecho fundamental

1. Ministerio Coordinador de Seguridad, “Plan Nacional de Seguridad Integral”, 2011, p. 14.

de las ecuatorianas y ecuatorianos y donde el Estado es responsable de su pleno ejercicio.

El Ministerio Coordinador de Seguridad tiene la tarea de velar por la aplicación del Plan Nacional de Seguridad Integral, junto con las distintas instituciones del sector: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio e Integración; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretarías Nacionales de: Inteligencia, de Gestión de Riesgos y Plan Ecuador.

En los últimos años, Ecuador emprende y ejecuta una serie de políticas, estrategias y acciones que han permitido consolidar este enfoque y concepto de seguridad integral, mediante la desconcentración de los servicios de seguridad en el territorio, el fortalecimiento de la Policía Nacional, las reformas implementadas en la justicia y una acertada orientación de las políticas de defensa y de relaciones internacionales, paralelas a la implementación de nuevas tecnologías para la seguridad, el perfeccionamiento permanente del Sistema de Gestión de Riesgos y la profundización de la democracia y la gobernabilidad en territorio.

La seguridad con enfoque integral articula seis ámbitos con la participación de las instituciones que ejecutan políticas, planes y proyectos con un enfoque humano de proyección nacional, desde mecanismos de seguimiento y control social y sobre todo mediante una participación activa y responsable de la ciudadanía en: 1. Justicia y seguridad ciudadana; 2. Relaciones internacionales y defensa; 3. Democracia y gobernabilidad; 4. Justicia social y desarrollo humano; 5. Ambiente y gestión de riesgos; y 6. Ciencia y tecnología.

Justicia y seguridad ciudadana

Justicia oportuna, independiente y de calidad. Promoción de la paz social, la plena vigencia de los derechos humanos, libre ejercicio de cultos y mejoramiento del sistema de rehabilitación social.

Significativos avances en la prevención y combate a la criminalidad y la violencia se evidencian en la transformación de la Policía Nacional y en el nuevo modelo de gestión, a través de la creación de una policía preventiva, técnica e investigativa, caracterizada por una buena relación con la ciudadanía, a la que rinde cuentas sobre su efectividad en el control de los circuitos, subcircuitos y distritos en la planificación territorial.

El Gobierno Nacional invirtió US \$ 51'135.617,55 durante 2012 en la construcción, equipamiento y mantenimiento de Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y en Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC).

Capacitó a más de 4.000 hombres y mujeres provenientes de las filas de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía Nacional en tareas de seguridad ciudadana, control de armas y orden público, como resultado de una correcta regulación

de sus competencias y en ámbitos de intervención de estas instituciones. Iniciativa que demuestra resultados cuantitativos y cualitativos en los controles de armas y migratorios, así como una adecuada protección en puertos, aeropuertos y zonas fronterizas.

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han fortalecido sus acuerdos interinstitucionales de cooperación con organismos internacionales de seguridad e inteligencia, lo que permite potenciar el combate contra el delito organizado transnacional (narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas, lavado de activos, entre otros).

La presencia en la actualidad de diez mil efectivos militares en la frontera norte contribuye a controlar con eficacia prácticas de minería ilegal, tráfico de armamento y cultivos ilícitos.

Ecuador cuenta en la actualidad con un sistema eficiente y eficaz para enfrentar las nuevas amenazas regionales e internacionales, para lo que dispone de una capacidad operativa y de respuesta, ahora más efectiva frente al accionar de bandas delictivas internacionales.

Por su parte, la ciudadanía participa activamente en la construcción, monitoreo y evaluación de políticas públicas para la consolidación de la seguridad, a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales que se encuentran en pleno funcionamiento en todas los ministerios y secretarías del sector seguridad. Una mayor participación de la ciudadanía en temas de seguridad ha sido posible gracias al fortalecimiento, de la Policía Comunitaria y las Escuelas de Seguridad Ciudadana, las que han capacitado en los últimos dos años a miles de ciudadanos y ciudadanas en temas de prevención y respuesta en seguridad ciudadana, gestión de riesgos y seguridad vial.

El proceso de reforma de la Función Judicial, iniciado en 2011, permitió disminuir la impunidad en Ecuador, a través de la implementación de estrategias transversales que posibilitaron un mejor acceso y cobertura de los servicios de justicia y la puesta en marcha de un marco legal que sanciona efectivamente actos de corrupción en el sistema, generando un ambiente de confianza hacia la ley en la mayoría de la población.

El empleo de US \$ 42'266.159,03 en infraestructura para nuevos centros de rehabilitación social y remodelación, respeta la condición humana y crea un ambiente propicio para la efectiva rehabilitación y posterior reinserción social de las personas privadas de la libertad, a través de programas educativos, laborales y recreativos.

El gobierno de la Revolución ciudadana crea la primera Escuela Penitenciaria del Ecuador, un cuerpo de vigilancia y seguridad al servicio de este nuevo modelo de gestión que incorpora a 479 guías penitenciarios, quienes culminaron su preparación académica y física durante seis meses y más de 500 se encuentran en proceso de formación.

Los cambios realizados en la Función Judicial promueven entre la ciudadanía una cultura de exigibilidad de derechos humanos, de equidad con enfoque

de género, así como la implementación de mecanismos para la regulación y garantía del libre ejercicio de cultos.

Relaciones internacionales y defensa

Soberanía e integridad territorial en el marco de las relaciones multilaterales, bilaterales y vecinales para contribuir al desarrollo nacional.

En el ámbito internacional, Ecuador consolidada una política de autodeterminación, de multilateralismo y de no intervención en las decisiones de otros Estados, privilegiando su relación con los países de la región, en especial con sus vecinos Perú y Colombia, impulsando el desarrollo social y económico de las zonas fronterizas a partir de una presencia permanente del Estado, especialmente en temas relativos a salud, educación, vivienda, vialidad, entre otros.

Privilegia su participación en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), espacio regional donde promueve una nueva integración, la construcción y el fortalecimiento de acuerdos y consensos dirigidos a generar confianza, y transparencia de gastos militares, participación en misiones de paz y asistencia humanitaria; así como, la transferencia de tecnología en el ámbito de la Defensa, contribuyendo a la convivencia pacífica entre los Estados y la región, sin descuidar la protección de su soberanía, sectores estratégicos y su integridad territorial. Esto toma fuerza gracias a la labor y participación activa del país en el Consejo Sudamericano de Defensa en el marco de la UNASUR.

Adicionalmente, el país ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, lo cual permite la exploración y explotación sustentable de la riqueza ubicada en su zona económica exclusiva.

El mar constituye un espacio rico en recursos que el Ecuador, y a través de políticas públicas y acciones coordinadas entre las distintas entidades gubernamentales, lo potencia y protege. Definimos nuestros espacios y límites marítimos con Perú, Colombia y Costa Rica, decisión soberana que ratifica la paz y la nueva era de integración latinoamericana.

El Estado ecuatoriano mejora sus capacidades estratégicas conjuntas de Fuerzas Armadas, fortaleciendo la coordinación con otros ministerios en el ámbito de la defensa e impulsando instrumentos de cooperación internacional en la materia. Las tres ramas de las Fuerzas Armadas han culminado exitosamente un proceso de fusión de sus servicios de inteligencia, lo que ha permitido mejorar sus capacidades operativas para alertar y neutralizar los riesgos y amenazas a la seguridad. Simultáneamente, implementa mecanismos para el mejoramiento de las relaciones entre civiles y militares, al establecer mesas de diálogo entre los distintos estamentos militares y políticos para fortalecer los mecanismos de defensa. Esto fomenta una cultura de seguridad y defensa en todos los niveles y ámbitos de la sociedad ecuatoriana.

La mujer ecuatoriana constituye parte activa de las decisiones en materia de seguridad y defensa, lo que evidencia una política de equidad de género en puestos de responsabilidad.

Por otra parte, en Ecuador se aprecia una nueva política de movilidad humana, más ordenada y segura, con reformadas Leyes de Migración y Extranjería; la existencia de mecanismos de atención y servicios que garantizan la protección e inclusión de los migrantes y donde se promueve la implementación de un sistema de información único para el control migratorio y de refugio, que regula los flujos migratorios con la finalidad de prevenir potenciales amenazas que puedan afectar la seguridad. Todo esto ha sido posible gracias a la permanente tarea del gobierno nacional en beneficio del ser humano, como sujeto máximo de protección en armonía con la naturaleza, además de las relaciones y planes binacionales de cooperación, que consolidan proyectos de desarrollo productivo, turísticos y que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los y las habitantes de zonas fronterizas.

Democracia y gobernabilidad

Acceso real y efectivo de la ciudadanía a los procesos sociales y políticos del Estado.

La construcción de un ambiente de estabilidad política a nivel nacional, caracterizado por la profundización de los procesos democráticos y la generación de un sistema de alertas tempranas, permiten enfrentar los riesgos de desestabilización y/o alteración del orden constituido.

Desde una nueva visión estratégica y doctrinaria de la seguridad en Ecuador, se incrementa la participación de la mujer en los procesos de toma de decisiones para el mejoramiento de la seguridad y la defensa, así como en la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, en el cual, nadie es discriminado por sus creencias, ideologías u origen.

Se fortalecen y consolidan los procesos de inclusión y participación ciudadana y control social, a través de la creación de observatorios y veedurías ciudadanas en seguridad, lo que contribuye al empoderamiento de la población y genera una cultura de seguridad, articulada con formas y procesos de legitimación propios del sistema democrático. De la misma manera, estas iniciativas coadyuvan en el combate a la corrupción, además de impulsar una participación activa de jóvenes, adultos mayores, mujeres y hombres, grupos, comunidades, pueblos y nacionalidades, en todos los esfuerzos para la promoción de la paz y la seguridad.

Por su parte, los gobiernos autónomos descentralizados afianzan su institucionalidad, mejorando sus capacidades en la gestión de la seguridad, al promover procesos educativos entre la población, así como otras instancias de capacitación familiar y personal, con la finalidad de crear una cultura de seguridad que priorice la resolución pacífica de los conflictos.

Justicia social y desarrollo

Construcción de las condiciones necesarias para una sociedad en igualdad de derechos y oportunidades.

Ecuador avanza en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de grupos de atención prioritaria y de aquellos considerados más vulnerables frente a la criminalidad.

El Estado prioriza las políticas para el buen vivir que posibilitan a cada ecuatoriano y ecuatoriana acceder a una vida digna, acceso universal y adecuado a salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, seguridad social, etc.; lo que en términos de seguridad, se traduce en la puesta en marcha de soluciones integrales para atender prioritariamente a aquellas personas que viven en entornos vulnerables a la delincuencia y criminalidad (piratería, venta de objetos robados, minería ilegal, usura, entre otros).

La calidad de vida de los y las habitantes de zonas fronterizas mejora considerablemente. En los últimos dos años, la Secretaría Técnica Plan Ecuador ha fortalecido la coordinación interinstitucional para la implementación de nuevos proyectos y programas de desarrollo, facilitando la ampliación, cobertura y el acceso a los servicios públicos (agua, electricidad, vialidad, educación, entre otros). Asimismo, genera mecanismos de vigilancia y control en fronteras, puertos y aeropuertos lo que coadyuva a alcanzar seguridad y fortalecer la confianza en estas zonas.

Ambiente y gestión de riesgos

Búsqueda de modelos de desarrollo desde el uso racional equilibrado de los recursos naturales para garantizar la soberanía alimentaria y condiciones de vida más seguras.

El Estado ecuatoriano ha concluido la implementación de su Sistema Integral de Alertas Tempranas, con la finalidad de anticipar y mitigar los efectos progresivos del cambio climático, que prevé las consecuencias hacia un incremento significativo de los desastres naturales.

Se establecen políticas para disminuir los efectos negativos causados por las amenazas ambientales, mediante el fortalecimiento de procedimientos para un efectivo control de los delitos de índole ambiental. La puesta en marcha de numerosas iniciativas para consolidar un sistema unificado de información sobre la seguridad, con énfasis en la gestión de riesgos, contribuye a optimizar la capacidad de respuesta de los diferentes organismos que conforman el sector.

En lo regional, provincial, cantonal y parroquial, la coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados es estratégica para alcanzar estos objetivos y lograr la participación activa de la ciudadanía en la prevención de riesgos, ya sean de origen natural o antrópicos.

Ciencia y tecnología

Desarrollo de sistemas integrados de investigación y producción científica y tecnológica a fin de propiciar un entorno más seguro.

Uno de los proyectos emblemáticos que materializa el concepto de seguridad integral es el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. Resultaba muy difícil pensar que existiera un número único y gratuito de llamadas para tener los servicios de la policía, bomberos, sistema de salud, tránsito, Cruz Roja, Fuerzas Armadas, gestión de riesgos, al servicio de la ciudadanía; menos aún, pensar que pudiéramos contar con tecnología de punta asociada a la seguridad del país.

Ecuador, desde febrero de 2012, cuenta con un moderno sistema de seguridad que ofrece respuestas y soluciones integrales ante situaciones de emergencia en caso de accidentes, incendios, desastres, catástrofes, asaltos, robos, etcétera.

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 revoluciona la atención de emergencias en el país, desde una plataforma tecnológica de punta que articula un solo número, el 911; línea telefónica gratuita, vía por la que personal calificado atiende, formula estrategias y tramita los recursos necesarios para dar respuesta efectiva a la ciudadanía.

El sistema brinda un servicio eficiente y de calidad, trabaja de forma permanente e ininterrumpida las 24 horas y los 365 días del año, incluso, ante cualquier falla de energía o daños físicos, la continuidad y permanencia del servicio, en la atención de llamadas, videovigilancia y georeferenciación está garantizada.

Dicho sistema responde a parámetros y estándares estrictos de seguridad y fortalece una visión compartida de la gestión, que de forma planificada, logra aunar esfuerzos comunes provenientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de otras instituciones en materia de seguridad, en clara sintonía con el Plan Nacional de Seguridad Integral.

La culminación del proyecto, a escala nacional, está prevista para 2013, y contempla 15 centros –dos de competencias nacionales, cinco zonales y ocho locales– y una sala de operaciones.

Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir

La Constitución de la República reconoce y garantiza, entre otros derechos, el goce de una cultura de paz, integridad personal, seguridad humana y protección integral en armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir.

A partir de este marco constitucional, la tradicional concepción de la seguridad nacional sufrió una transformación paradigmática bajo una nueva dimensión humana e integral, respuesta al mandato ciudadano de un Estado garantista de los derechos humanos y de los derechos de la naturaleza. Este reto exigió una reinstitucionalidad estructural y funcional y un modelo de planificación articulado a los

objetivos de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y al Plan Nacional del Buen Vivir. Este cambio además compromete una profunda transformación de las instituciones que integran el sector seguridad, orientado a articular un sistema integrado, coordinado, democrático, respetuoso de los derechos humanos, inclusivo y participativo.

El gobierno de la Revolución ciudadana, inmerso en el proceso de consolidación de nuevas formas de integración latinoamericana, ratifica una postura radical al cambio estructural de la política de seguridad y su responsabilidad en construir una seguridad con enfoque integral que responda a un diagnóstico propio de la problemática del país.

La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas.

A diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad, cuya razón de ser era el Estado, este nuevo enfoque sitúa al ser humano como eje principal y transversal, y a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva.

Los lineamientos y políticas construidos desde un nuevo enfoque de la seguridad están recogidos en los distintos ámbitos del Plan Nacional de Seguridad Integral: Justicia y Seguridad Ciudadana; Relaciones Internacionales y Defensa; Democracia y Gobernabilidad; Justicia Social y Desarrollo Humano; Ambiente y Gestión de Riesgos; Ciencia y Tecnología; planificación que sustenta su visión y misión en el ser humano y refleja la gestión y coordinación de distintas instituciones que superan concepciones sectarias y contribuyen a la acción del Estado en favor del bien común.

La conflictividad entre octubre de 2011 y diciembre de 2012



Mario Unda Soriano

Si analizamos el período transcurrido entre octubre de 2011 y diciembre de 2012,¹ encontramos tres ejes centrales de conflictividad: 1. los conflictos entre el gobierno, por un lado, y, por otro, las organizaciones y movimientos populares; 2. la conflictividad institucional; 3. los conflictos entre el gobierno y (sectores de la burguesía). Cada cual presenta, a su vez, ramificaciones. A ellos se añade un conjunto de líneas secundarias de conflictividad: 4. entre el Estado y los sectores informales; 5. entre el capital y el trabajo; 6. las demandas de moradores; 7. la pugna entre sectores formales e informales de pequeños (y acaso medianos) propietarios; 8. la conflictividad que expresa las secuelas sociales de la violencia; 9. La conflictividad derivada de la situación de la frontera norte; 10. los conflictos al interior de la burguesía.

1. *La conflictividad entre el gobierno y las organizaciones y movimientos populares* se desplegó en cuatro líneas:

- a) Con los trabajadores públicos, por un lado, el disciplinamiento autoritario de los trabajadores (incluyendo la sujeción de maestros y docentes a la condición de “funcionarios”), con lo que completa el disciplinamiento de las clases trabajadoras iniciado bajo el neoliberalismo. Por otro lado, el despido de miles de trabajadores, que tiene como efecto objetivo dejar el campo libre para reforzar la creación de una nueva categoría social: la nueva tecnocracia y el nuevo funcionariado. Es notorio que varias de las acciones emprendidas fueron ejecutadas haciendo gala del uso del espionaje y de la presencia

1. Análisis basado en la cronología realizada por el Comité de Seguimiento y Análisis de la Coyuntura de Ecuador, Observatorio Social de América Latina (OSAL-CLACSO), coordinación Mario Unda (Centro de Investigaciones Ciudad).

policial. Estos conflictos trajeron como secuela resistencias colectivas, pero también individuales.

- b) Con las principales organizaciones indígenas, conflictividad que se articula en dos sentidos convergentes: por un lado, el debilitamiento de las organizaciones (incluyendo cerrar algunos de sus espacios de acción, por ejemplo, en los gobiernos locales), es decir, una tendencia a afectar su capacidad de acción como sujeto autónomo de resistencia. Pero, por otro lado, los conflictos presentados muestran la disputa de proyectos político-sociales en torno a diversos aspectos: los sentidos de la democracia, planteados, por ejemplo, en torno a la consulta previa; la participación en el manejo del territorio, especialmente visible en lo que atañe al territorio como espacio de disputa alrededor de actividades consideradas estratégicas para el proyecto dominante (minería, petróleo, hidroeléctricas); la limitación o el desmonte de actividades que constituyen la comunidad como autogobierno, palpable en torno a la ley de aguas y a la justicia indígena, conflictos que vienen de antes; finalmente, la concepción del desarrollo (y del *sumak kawsay*), que se expresa en los conflictos mencionados.
- c) La conflictividad con maestros y estudiantes, sin ser exactamente la misma ha seguido caminos confluentes, que se refieren, sobre todo, a la imposición del proyecto hegemónico sin la discusión y participación de los actores involucrados (es decir, se remiten a la democracia). En lo específico, los estudiantes resienten las dificultades en sus modalidades de estudio (bachillerato unificado, educación técnica) y sus posibilidades de acceso a la educación superior; los profesores resienten la extensión de la jornada de trabajo, las modalidades de escalafón y el incremento de exigencias para continuar trabajando. Si lo miramos desde el punto de vista de la movilización social, el conflicto gira en torno a la domesticación (disciplinamiento) del actor y la limitación de los espacios de organización y movilización.

Un elemento que atraviesa todos estos conflictos es la criminalización de la protesta (entendida tal cual fue definida por el informe de la defensoría del pueblo): represión a las movilizaciones, apresamiento y enjuiciamiento, acusaciones de terrorismo, sabotaje y rebelión contra el Estado (por ejemplo, en el caso Los diez de Luluncoto), una deriva que se ha profundizado en este 2013, sobre todo luego de las elecciones de febrero.

2. *La conflictividad institucional* tiene por sentido objetivo² asegurar el predominio del Ejecutivo sobre las otras funciones del Estado, que se van subordinando a su dinámica. Allí se ubican:

- a) Las tensiones con la Asamblea Nacional: sobreutilizando la figura del legislador, buena parte de la labor legislativa ha pasado a depender de Carondelet (los proyectos con carácter urgente, los vetos, la entrada en vigencia de leyes
2. Utilizamos el término “sentido objetivo” para referirnos a tendencias objetivas que se desprenden del movimiento real, diferenciándolo de la “significación subjetivamente atribuida”, al estilo de Weber.

por el ministerio de la ley, las amonestaciones presidenciales a la Asamblea por los exhortos, la demanda de inconstitucionalidad del reglamento de la Asamblea).

- b) Las tensiones con la función judicial, desde las expresiones de Correa en las sabatinas hasta las sanciones por parte del Consejo de la Judicatura (de Transición).
- c) Las tensiones con los gobiernos locales, que, más allá de las anécdotas particulares, adquieren la forma de pugnas de poder que terminan dándole a Alianza País un mayor control sobre esas instancias (Cotopaxi, Santa Isabel, pero también la pugna en torno a la frecuencia de Telesanga y con el consejo provincial de Morona).

3. *La conflictividad entre el gobierno y (sectores de) la burguesía* presenta tres líneas:

- a) La conflictividad con las derechas, tanto la “vieja” derecha como la “nueva” derecha, se mueve en el plano ideológico. Pero hay una diferencia: la “vieja” derecha se afirma en la reiteración neoliberal; la “nueva” derecha quiere dar una imagen distinta y afirmarse como la “otra cara” del proyecto de modernización capitalista, y, por lo tanto, apunta a la negociación.
- b) La conflictividad con los grandes medios de comunicación expresa dos facetas: una, que se explica porque los medios juegan objetivamente el rol de “partido opositor ausente”, que la derecha no alcanza a afirmar; otra, que se explica porque esos medios fueron, y en parte siguen siendo, instrumento de difusión de los “lugares comunes” del neoliberalismo. Pero ha tenido un efecto adicional: que el debate sobre la libertad de expresión se haya concentrado en las disputas entre el gobierno y esos medios, o entre el gobierno y determinados periodistas, expuestos constantemente en las sabatinas, dejando de lado el derecho a la expresión de la población y de las organizaciones sociales.
- c) La conflictividad con la burguesía como clase que se establece, más bien, como una negociación al interior del propio proyecto de modernización: los empresarios cuestionan los nuevos impuestos, pero buscan el modo de afirmarse dentro del plan nacional de desarrollo y del cambio de la matriz productiva. Esta línea parece profundizarse a raíz del viaje de Correa a Alemania en abril de 2013 y el anuncio de la creación del Ministerio de Comercio Exterior.³

A estos tres ejes centrales se añaden los siguientes:

4. *La conflictividad entre el Estado y sectores informales* en torno a procesos de regularización y reglamentación emprendidos tanto por el gobierno como por gobiernos municipales ha afectado a varios sectores, como los transportistas (sobre todo taxis, camionetas y bicimotos) o los comerciantes informales de las ciudades.⁴

- 3. Recuérdese que este comportamiento ya fue visible en torno a la aprobación del Código de la Producción y de medidas de política económica para enfrentar la crisis capitalista global.
- 4. En este mismo campo se incluyen a los moradores de invasiones, afectados por el enfrentamiento del gobierno a los traficantes de tierras, conflicto que vuelve a presentarse a inicios de 2013.

5. *La conflictividad entre capital y trabajo*, alrededor de salarios, protesta contra despidos y amenazas de inestabilidad laboral; afecta tanto a las empresas privadas como a las empresas incautadas (Maxigraf), a las reprivatizadas (Ecudos) y a las empresas públicas; tanto a empresas nacionales como a las transnacionales que actúan en las áreas estratégicas.

6. *Las demandas de moradores urbanos*, centradas generalmente en las carencias de transporte, vías o servicios públicos, y que se dirigen sean al gobierno central y sus dependencias, sea a los gobiernos municipales o provinciales.

7. *La conflictividad entre sectores formales e informales de pequeños (y acaso medianos) propietarios* ha tenido como escenario las políticas de regulación emprendidas por el gobierno; han sido visibles, en este campo, las pugnas entre taxistas formales e informales en varias ciudades del país.

8. *La conflictividad que expresa las secuelas sociales de la violencia* se ha mantenido en estos últimos años, y se manifiesta a través de plantones y marchas realizados sobre todo por familiares y amigos de las víctimas de crímenes, violaciones y sicariato.

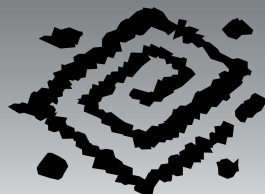
9. *La conflictividad derivada de la situación de la frontera norte* incluye conflictos diversos, entre ellos:

- a) Enfrentamientos del ejército con “fuerzas irregulares” colombianas,
- b) Conflictos en torno a las restricciones en la distribución de gas doméstico,
- c) Enfrentamientos entre camioneros ecuatorianos y colombianos.

10. *La conflictividad al interior de la burguesía*, que ha aparecido sobre todo como un conflicto entre productores, por un lado, y comercializadores o industrializadores de materias primas, por otro. La disputa se ha centrado en los precios de sustentación (como en el caso del banano), o en la demanda de compra de la producción nacional, en ciertos momentos relegada por las importaciones (como fue el caso del maíz).

Para concluir: una mirada panorámica nos muestra que los principales ejes de conflictividad sociopolítica en el período han tenido como actor central al gobierno, que mantiene la iniciativa en la configuración de las relaciones de fuerzas; y que las tendencias, que en conjunto expresan dichos ejes de conflictividad, reflejan las vicisitudes por las que atraviesa la afirmación del proyecto hegemónico.

El derecho a la seguridad integral en 2012



Francisco Hurtado Caicedo

Insistir en la idea de la centralidad de los seres humanos y de la naturaleza en la definición de las políticas públicas como un logro conseguido por la Constitución de 2008, supone el reto de monitorear las acciones u omisiones del Estado para determinar si han cumplido con el mandato normativo que está próximo a cumplir cinco años de vigencia.

Ya en 2009, se explicitó el contenido constitucional del derecho a la seguridad integral expresado en la Constitución, y desde entonces se ha monitoreado el avance de las acciones que el Estado implementa; sin embargo hasta la actualidad se observa un predominio de la seguridad entendida desde la lógica del Estado, sin que se evidencie un verdadero enfoque de derechos humanos que sea transversal en su diseño, ejecución y evaluación.

A continuación se registran los cambios que en 2012, se dieron en relación al desarrollo de políticas sectoriales, producción normativa y acciones específicas que tienen relación directa con la seguridad.

Políticas públicas sobre seguridad

Dentro de la recuperación de competencias en la planificación estatal se destaca el desarrollo de políticas sectoriales diseñadas por los ministerios coordinadores. En el tema de seguridad, el Ministerio Coordinador de Seguridad publicó el Plan Nacional de Seguridad Integral,¹ que contempla además siete agendas y

1. Se aclara que su publicación sucedió a finales del año 2011, y no fue analizado en el informe del año anterior.

un documento de estrategias; una por cada Ministerio e Institución que conforma el gabinete de seguridad.²

Si bien en la presentación de la agenda se menciona un enfoque de seguridad, basado en los ejercicios de derechos humanos, el Plan estructura los siguientes objetivos y políticas para el período 2011-2013:

1. [Objetivo] Prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad
 - a) [Política] Mejorar la efectividad del sistema de justicia para disminuir el crimen organizado, la delincuencia común y la impunidad.
 - b) [Política] Impulsar la transversalidad de los derechos humanos en el Estado.
 - c) [Política] Consolidar un sistema de rehabilitación que contribuya a la reinserción social, potenciando su rol preventivo, en el marco de los derechos humanos.
 - d) [Política] Generar un modelo eficiente de seguridad ciudadana.
 - e) [Política] Reducir la accidentabilidad y mortalidad en las vías del país.
 2. [Objetivo] Garantizar la soberanía y la integralidad territorial, la convivencia pacífica y contribuir al desarrollo nacional.
 - a) [Política] Fortalecer y especializar las capacidades estratégicas y operativas de la defensa en todos los niveles y ámbitos de la sociedad.
 - b) [Política] Fomentar el bilateralismo y multilateralismo para la integración del Ecuador con América Latina y el Caribe y la comunidad internacional, fundamentada en una cultura de paz.
 3. [Objetivo] Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.
 - a) [Política] Fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en fronteras y en zonas de alta peligrosidad, para mejorar la calidad de vida de la población.
 4. [Objetivo] Reducir la vulnerabilidad de las personas, colectividad y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural y/o antrópicos.
 - a) [Política] Prevenir y enfrentar los desastres de origen natural y/o antrópicos.
 - b) [Política] Disminuir los efectos negativos causados por las amenazas ambientales.
 5. [Objetivo] Investigar la investigación científica y tecnológica para la seguridad.
2. Agenda Política de la Defensa, Agenda Plan Ecuador, Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Agenda Nacional de Inteligencia, Agenda de Política Exterior para la Seguridad, Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Estrategias de Seguridad Vial. Disponibles en <<http://www.seguridad.gob.ec/biblioteca/>>.

- a) [Política] Desarrollar y aplicar la tecnología y el conocimiento científico para prevenir, combatir y reducir los riesgos y amenazas a la seguridad integral.
- 6. [Objetivo] Profundizar la democracia para la seguridad y la convivencia pacífica.
 - a) [Política] Fomentar la legitimidad democrática.
 - b) [Política] Promover la institucionalidad democrática del Estado.
 - c) [Política] Fortalecer la participación y la inclusión ciudadana.³

Ninguno de los objetivos planteados está estructurado desde el ejercicio de derechos humanos de quienes habitan en Ecuador, y al contrario siempre tienen relación directa con el Estado, la protección de su institucionalidad, la seguridad ciudadana y la defensa del territorio. Resta decir que su plan de ejecución termina en 2013 junto con el Plan Nacional del Buen Vivir que deberá ser actualizado para el nuevo período de gobierno 2013-2017.

Convenios internacionales

En 2012, la Corte Constitucional emitió Dictamen de Constitucionalidad favorable para el Acuerdo marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados partes del MERCOSUR y la República de Bolivia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Este acuerdo establece mecanismos de cooperación entre los Estados para el combate de actividades ilícitas entre las que se incluye (sustancias estupefacientes y sicotrópicas, terrorismo, lavado de activos, tráfico de armas, tráfico de personas, contrabando de vehículos y delitos ambientales). Del rastreo efectuado no existe ningún convenio adicional sobre otros aspectos de seguridad que haya sido aprobado. De esta forma se puede establecer que en 2012, la política internacional en materia de seguridad se centró en el control del delito transnacional.

Normativa sobre seguridad

Durante 2012, no se aprobaron leyes relacionadas con el derecho a la seguridad integral, aunque se presentaron una variedad de proyectos de reforma en temáticas de seguridad social, seguridad deportiva, seguridad y violencia, violencia contra la mujer y de tránsito y seguridad vial, sin que ninguno haya sido aprobado.⁴

- 3. Ministerio Coordinador de Seguridad, Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011, p. 93-96.
- 4. Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social sobre el Régimen Especial del Seguro Social del Trabajador Autónomo (2012-0007); Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social (2012-0031); Ley para la Seguridad de los Eventos Deportivos (2012-0032); Ley Reformatoria a la

Se precisa que están pendientes de tramitación algunos proyectos sobre seguridad que fueron presentados en 2010 y 2011, y que se describen a continuación:

1. Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que fue presentado por la Presidencia de la República en 2010, es el único que tiene informe de la Comisión para el segundo debate.
2. Ley de Seguridad Ciudadana, presentado por el asambleísta Paco Moncayo en 2011, calificado por el CAL.
3. Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, presentado por la Presidencia de la República en 2011, y que consta solo con calificación del CAL.
4. Ley de creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, presentado por la asambleísta Rocío Valarezo en 2011, solo consta con calificación del CAL.
5. Ley Reformativa Orgánica de la Policía Nacional para Fortalecer la Seguridad Ciudadana y Combatir la Delincuencia, presentado por la asambleísta Gioconda Saltos en 2011, calificado solo por el CAL.

Si bien aparece como tema reiterativo de las propuestas de normativa la “seguridad ciudadana”, ninguno de los proyectos presentados ha avanzado en su tramitación en la Asamblea Nacional durante 2012. Al contrario, solo el proyecto de reforma de la Ley de Seguridad Pública y del Estado tiene posibilidad concreta de ser aprobado durante 2013, pues cuenta con informe favorable para segundo debate.

Ahora bien, es pertinente mencionar que, a través de dos acuerdos ministeriales de 2012, se conformaron tanto el Consejo Consultivo de Seguridad del Ministerio Coordinador de Seguridad⁵ y el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana.⁶

Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (2012-0049); Ley de Prevención y Control de la Violencia en los Escenarios Deportivos (2012-0053); Ley de Reparación a Miembros de la Policía Nacional, Víctimas de la Violencia, Fallecidos en Actos de Servicio y con Discapacidad que Devienen de Actos de Servicio (2012-0054); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0066); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0095); Ley de Formación Ciudadana con Cultura en Seguridad Social para Todos y Todas (2012-0096); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0102); Ley Orgánica Reformativa a la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (Ley 103) Denominada Ley Orgánica Contra la Violencia de Género Hacia las Mujeres (2012-0111); Ley Reformativa a la Ley de Defensa Contra Incendios (2012-0113); Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social (2012-0118); Ley de Reformas a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0119); Ley que deroga las disposiciones generales y los artículos 13 y 14 de la Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (2012-0123); Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012-0128); Exp. 437 Secretaría General de la Asamblea Nacional, Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Fuente, Base de seguimiento desarrollo normativo, PADH-2012.

5. Acuerdo Ministerial (AM) 24, de 8 de marzo de 2012, RO 677, de 5 de abril de 2012.

6. AM 2, de 25 de octubre de 2012, RO 834, de 20 de noviembre de 2012.

El Consejo Consultivo ha sido concebido como un organismo de consulta, asesoría y deliberación que permita a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil presentar propuestas al Ministerio Coordinador de Seguridad. Está conformado por ciudadanos y ciudadanas o delegados de organizaciones civiles que deseen participar en la formulación y asesoría en políticas públicas del sector seguridad con experiencia en cualquiera de las siguientes temáticas: defensa nacional, protección interna o ramas afines al mantenimiento del orden público, justicia y derechos humanos, relaciones exteriores (migración, derecho internacional y afines) y prevención contra riesgos, amenazas de origen natural y antrópico.

Se observa claramente que las políticas de derechos humanos, justicia, migración y derecho internacional humanitario son asumidos desde una perspectiva de seguridad del Estado junto con temas de defensa nacional y mantenimiento del orden público, lo cual coincide con la conformación del gabinete del Ministerio Coordinador de Seguridad y las instituciones que lo conforman.

Por su parte el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana está integrado por dos oficiales de la Policía Nacional y dos oficiales de las Fuerzas Armadas con el fin de planificar y ejecutar operativos conjuntos a nivel nacional, en explícita contradicción con lo dispuesto en la Constitución que establece para las Fuerzas Armadas competencias privativas para la defensa de la soberanía y la integridad territorial, y para la Policía Nacional la protección interna y el mantenimiento del orden público.

Cabe recordar que la reforma presentada en la Asamblea Nacional (Ley reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado) buscaba concretar el apoyo de Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público, pese a que es competencia de la Policía Nacional, sin embargo vía Acuerdo Ministerial⁷ se estaría ejecutando ya dicha colaboración.

Zonas de seguridad para sectores estratégicos

A continuación se presentan los resultados del monitoreo anual sobre la creación de zonas de seguridad para la protección, implementación y desarrollo de los sectores estratégicos fundamentadas en lo previsto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

7. AM 2, Conformación comando estratégico conjunto de seguridad ciudadana. Considerandos: “Que, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para el efectivo cumplimiento de sus respectivas obligaciones requieren coordinar esfuerzos institucionales para que sus intervenciones en el ámbito de sus competencia sean eficientes y eficaces en cuanto a sus resultados “Art.1 “Conformar el comando estratégico conjunto de seguridad ciudadana integrado por dos oficiales de la Policía Nacional y dos oficiales de las Fuerzas Armadas designados por la Comandancia General de la Policía Nacional y por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para efectuar la planificación y ejecución de operativos que sean dispuestos por las máximas autoridades del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa”.

En 2012, mediante Decreto Ejecutivo (DE) 1000, se declaró como área reservada de seguridad al Proyecto de Construcción de Sistema de Almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo, ubicado en Monteverde, provincia de Santa Elena según coordenadas que constan en la misma norma. La consideración para su declaración fue que por “tratarse de un espacio geográfico de naturaleza estratégica [es necesario aplicar] restricciones necesarias para garantizar su seguridad”.⁸

Por otra parte, mediante DE 1281 se amplió el área reservada de seguridad correspondiente a las concesiones mineras otorgadas a la Empresa Nacional Minera ENAMI-EP en la provincia de Esmeraldas, incluyendo así el río Cayapas, río Zapallo y Tobar Donoso, bajo el argumento de que en la zona existe minería ilegal.⁹

En ambos casos no existen fundamentos de hecho y de derecho que justifiquen la necesidad de recurrir a medidas excepcionales de seguridad que no estén contempladas en el ordenamiento jurídico nacional. En el primer caso no se menciona la existencia de amenazas o eventuales amenazas que pongan en riesgo la seguridad del proyecto de almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo y, por lo tanto, no se ha cumplido con el deber de motivar la medida de declarar la zona de seguridad.

En el segundo, se argumenta que la minería ilegal, hecho sancionado en la normativa nacional y para el que se cuenta con procedimientos judiciales ordinarios, evidencia la urgencia de que las Fuerzas Armadas intervengan, a través de un régimen extraordinario, en los territorios a los que hace referencia la ampliación de la zona reservada como medida adecuada para controlar dicha actividad sin permiso.

En definitiva, no se han demostrado las razones que justifican dejar de aplicar el ordenamiento jurídico ordinario en nuevas zonas del territorio ecuatoriano que se suman a las otras áreas ya identificadas en los artículos anteriores sobre seguridad y derechos humanos de este informe.

Seguridad jurídica del derecho al trabajo

En dos artículos del *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*¹⁰ se alertó de las vulneraciones a la seguridad jurídica cometidas a través de la figura de compras de renuncias obligatorias como un mecanismo de despidos intempestivos que implementó el Gobierno nacional a finales de 2011.

A inicios de 2012, el Ministerio de Relaciones Laborales informó que se había planificado ejecutar el 95% de compras de renuncias voluntarias durante el

8. Decreto Ejecutivo (DE) 1000, de 9 de enero de 2012, RO 626, de 25 de enero de 2012.

9. DE 1281, de 27 de agosto de 2012, RO 784, 7 de septiembre de 2012.

10. Ricardo Buitrón y Diego Cano, “La revolución ciudadana y los trabajadores”; y Francisco Hurtado y Gardenia Chávez, “El derecho a la seguridad integral en 2011”, en PADH, comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011, versión electrónica*, Quito, UASB-E, 2012, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.

mes de febrero, las cuáles se centrarían en el sector educativo para lo cuál se presupuesto aproximadamente 150 millones de dólares.¹¹

Al respecto, cabe mencionar que durante 2012, la Corte Constitucional no resolvió la demanda de inconstitucionalidad del DE 813, de 7 de julio de 2011, que fue presentada por varios movimientos sociales.

A modo de conclusión

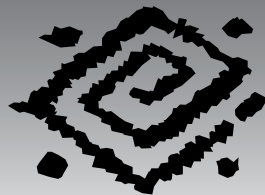
La seguridad sigue siendo vista, diseñada e implementada priorizando los intereses del Estado y una concepción limitada de la soberanía, no se evidencian esfuerzos reales, más allá de las declaratorias de principios en documentos de política pública, que realmente construyan un enfoque de seguridad humana e integral, entendido como el derecho de los seres humanos a vivir con tranquilidad en la sociedad, individual y colectivamente; y protegidos frente a catástrofes de origen natural. La militarización paulatina de la sociedad, las zonas de seguridad para garantizar la implementación de proyectos de desarrollo, las figuras jurídicas aprobadas como eufemismos de despidos intempestivos, las reformas planteadas y convenios aprobados dan cuenta de la línea que sigue el Estado y que la ejecuta el Ministerio Coordinador de Seguridad.

A las puertas de un nuevo período de gobierno, del lanzamiento de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de la necesidad de reformular nuevamente políticas, se hace un llamado de atención sobre la necesidad de dar contenido al derecho a la seguridad integral, tal como fue planteada en la Constitución de 2008 en garantía del desarrollo del contenido de los derechos humanos, a través de la política pública.

11. Ecuadorinmediato, “Para compra de renunciaciones voluntarias en 2012 se destinará \$154 millones, dice Ministro de Finanzas”, en Ecuadorinmediato, Quito, 21 de noviembre de 2011, <<http://bit.ly/PresupuestoCompraRenunciaciones>>; Hoy, “En febrero se completará el 95% de compras de renunciaciones voluntarias”, en Hoy, Quito, 2 de febrero de 2012, <<http://bit.ly/CompraRenunciacionesVoluntariasHOY>>.

Atropellos a los derechos humanos registrados durante 2012

Comisión Ecu­mérica de Derechos Humanos



Al conmemorarse sesenta y cuatro años de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de la ONU en 1948, la Comisión Ecu­mérica de Derechos Humanos hace un llamado a construir un siglo XXI comprometido en materializar los derechos reconocidos y garantizados por la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. De nada sirve el reconocimiento de un derecho, si no existen las condiciones suficientes para ser exigido su respeto, ejercicio o reparación en caso de violación.

Con este motivo, la Comisión Ecu­mérica de Derechos Humanos elaboró un informe que describe los principales atropellos a los derechos humanos registrados durante 2012. La problemática y las denuncias que aborda este informe, llegaron a través de las personas afectadas; sus familiares o conocidos que acuden al área jurídica y presentan sus casos, narrando las circunstancias en las cuales sus derechos fueron vulnerados y el dolor que sintieron cuando su dignidad fue lesionada, a causa del abuso de poder. Otra de las fuentes que se consideró para el informe fue la información vertida por los medios de comunicación en lo que a violaciones a los derechos humanos se refiere.

Durante 2012, la Comisión Ecu­mérica de Derechos Humanos recibió denuncias por violaciones del derecho a la vida e integridad personal; derechos de las personas privadas de libertad, derecho a la justicia, derecho a acceder a la información, derecho a la libertad de opinión y de expresión que se detallan a continuación.

Derecho a la vida e integridad personal

En 2012, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos registró 251 personas afectadas en su derecho a la vida e integridad personal entre homicidios, torturas, agresiones físicas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Violaciones al derecho a la vida e integridad personal registradas en denuncias recibidas en 2012

Violación de derechos humanos	Víctimas
Homicidio*	34
Tortura	27
Agresión física	174
Detención arbitraria	16
Total	251

* De los 34 homicidios, 4 son ejecuciones extrajudiciales y 9 son femicidios.

Fuente: Base de datos, Centro de Documentación, CEDHU.

Elaboración: Nelly Herrera R., 2012.

Entre los atropellos más graves, se registraron casos de muerte bajo tortura. En la provincia del Guayas, tres personas fueron detenidas en un operativo de control de armas y sus cuerpos se encontraron posteriormente con varios impactos de bala. El Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas dictó auto de llamamiento a juicio en contra de un grupo de militares.¹

Las agresiones físicas, tratos crueles, inhumanos y denigrantes al interior de escuelas de formación de policías y militares persistió como práctica. A través de los medios de comunicación,² se han difundieron videos en los cuales aspirantes a policías, aparecen en ropa interior, amarrados y arrodillados, a quienes un instructor rocía gas lacrimógeno. También se registraron denuncias de abusos y malos tratos

1. Auto de llamamiento a juicio dictado el 19 de diciembre de 2012 por el Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas. Causa No. 09264-2012-0116-0. Actor: Fiscal Ab. Julio Vacacela Romero, Walter Alberto Olmedo Delgado. Imputados: Barragán Guzmán, Jerson Oswaldo, y otros.
2. Ecuadorinmediato, "Otro video deja en evidencia maltrato policial", en *Ecuadorinmediato*, Quito, 30 de enero de 2012, <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=166257&umt=otro_video_deja_en_evidencia_maltrato_policial>. La Hora, "Cruel adiestramiento policial", en *La Hora*, Quito, 25 de enero de 2012, <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101273127/-1/Cruel_adiestramiento_policial_.html#.UXhQIPIWVko>. El Comercio, "Cadetes de la Policía ecuatoriana aparecen siendo gaseados en un video", en *El Comercio*, Seguridad, Quito, 2 de febrero de 2012, <http://www.elcomercio.com-seguridad-Cadetes-Policia-ecuatoriana-aparecen-gaseados_0_638936123.html> y <http://www.elcomercio.com/seguridad/Cadetes-Policia-ecuatoriana-aparecen-gaseados_0_638936123.html>.

en cuarteles militares con motivo de los denominados “bautizos”, pese a que los organismos internacionales de protección de derechos humanos, han condenado estas prácticas por ser violatorias de derechos y lesionar la dignidad de las personas.³

Causa preocupación la brutal agresión física hacia un comerciante informal que sufrió la pérdida de la visibilidad de su ojo derecho. El caso fue denunciado ante la Fiscalía de Pichincha, que investiga la presunta responsabilidad de miembros de la Policía Metropolitana.⁴

También existió malestar en el desarrollo de las investigaciones con respecto a fallecimientos y personas desaparecidas, tal es el caso de Orlando Pacheco, desaparecido en la provincia de Loja, el 3 de noviembre de 2011, luego de asistir a una reunión religiosa. Sus familiares denunciaron la insuficiencia de investigadores para el número de casos asignados a las delegaciones provinciales de la Policía Judicial, lo que ocasiona que los procesos se estanquen, sin mayor resultado.

Se registraron 2.427 violaciones al derecho a la vida e integridad personal, presuntamente perpetradas por miembros de la Policía Nacional como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro 2
Violaciones a los derechos humanos presuntamente perpetradas por miembros de la Policía Nacional en 2012

Mes	Personas afectadas
Enero	106
Febrero	1
Marzo	26
Abril	2.204
Mayo	2
Junio	1
Julio	5
Agosto	2
Septiembre	26
Octubre	16
Noviembre	31
Diciembre	7
Total	2.427

Fuente: Base de datos, Centro de Documentación, CEDHU.

Elaboración: Nelly Herrera R., 2012.

- Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) septiembre de 2001. Acción urgente realizada por el fallecimiento del subteniente Julio Robles luego de un “bautizo” en el Batallón de Infantería BI- 21 Macará-Loja <<http://www.omct.org/es/urgent-campaigns/urgent-interventions/ecuador/2001/09/d15426/>>. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Acuerdo de solución amistosa suscrito entre el Estado ecuatoriano y familiares del subteniente Julio Robles, en <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/134A.asp>>.
- Banco de datos, Centro de Documentación, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos, atropellos a los derechos humanos registrados durante el año 2012.

El derecho a la vida e integridad personal están garantizados en el art. 66 de la Constitución de la República y en instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 3 y 5); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4, 6, 7 y 10), Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4, 5 y 27). Para garantizar el derecho a la vida, el Estado además de establecer condiciones adecuadas para una vida digna, tiene la obligación de proteger y preservar la vida de sus habitantes, investigar de forma exhaustiva las muertes violentas, en especial aquellas muertes en las que se presume la participación de agentes del Estado, a fin de que no queden en la impunidad.

De igual manera, la garantía del derecho a la integridad personal implica que ninguna persona pueda ser lesionada o agredida física o sexualmente, ni ser víctima de daños mentales o emocionales que le impidan conservar su bienestar en general. Nadie puede ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Por consiguiente, se deben adoptar medidas eficaces y oportunas para erradicar la tortura, las agresiones físicas, los tratos crueles inhumanos y degradantes que lesionan la vida e integridad de las personas; impulsar investigaciones exhaustivas e imparciales de las denuncias contra miembros de la Fuerza Pública, así como la rendición de cuentas de estas denuncias.

Derechos de las personas privadas de libertad

La Comisión Ecuménica de Derechos Humanos registró 34 casos de violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad. Las más frecuentes fueron: el hacinamiento; falta de servicios básicos de óptima calidad; atención médica deficiente; mala alimentación; inseguridad en días de visitas; cacheos vaginales que se practican con tratos degradantes.

Los cacheos vaginales lesionan la dignidad de las personas y atentan contra esta. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que un familiar que visita a una persona privada de libertad, no debe convertirse en sospechoso de un acto ilícito y en consecuencia, no puede considerarse una amenaza grave para la seguridad. Y, aunque esta medida puede adoptarse excepcionalmente y bajo ciertas condiciones que no lesione la dignidad de las personas, no puede sostenerse que su aplicación sistemática a todos los visitantes de los centros de privación de libertad, sea una medida necesaria para garantizar la seguridad pública.⁵

Sin embargo, hay casos como el de una mujer de 58 años que textualmente manifestó:

Al momento de ingresar a visitar a mi hijo, he sido víctima de la denigración más grande de mi vida, ya que para ingresar me he visto obligada a dejar que

5. CIDH, Informe 38/96, Caso 10.506, Argentina, 15 de octubre de 1996.

una mujer coloque un guante en sus manos y me introduzca sus dedos en mis partes más íntimas, además de un exagerado manoseo en mis senos y, por último, me hacen bajar el pantalón para realizar sentadillas alrededor de una habitación.⁶

De enero a diciembre de 2012 se han registrado 14 muertes violentas en los centros de privación de libertad a nivel nacional. El siguiente cuadro muestra el desagregado por provincias.

Cuadro 3
Personas privadas de libertad fallecidas en 2012

Provincia	Personas
Guayas	7
Imbabura	1
Pichincha	2
Sto. Domingo de los Tsáchilas	2
Tungurahua	2
Total	14

Fuente: Centro de Documentación, CEDHU.
Elaboración: Carolina Pazmiño, abril, 2013.

La Constitución de la República (art. 51, 77, 201, 202, 203), establece que las personas privadas de libertad, son un grupo de atención prioritaria que requiere mayor atención por parte del Estado. Son titulares de derechos específicos como: la comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho; contar con los recursos suficientes que garanticen su derecho a la salud, alimentación, recreación, labores productivas.

Este grupo de personas, en razón de una sentencia impuesta, han perdido el derecho a la libertad personal, pero no los demás derechos. Por esta razón, es necesario proseguir esfuerzos para mejorar las condiciones de detención, así como la aplicación un sistema de reinserción social que mejore las condiciones de las personas privadas de libertad.

Derecho a la justicia

Se registraron 17 casos de negación del derecho a la justicia. Entre los casos más recurrentes se encuentra la demora en el despacho de causas, como el caso de un grupo de extrabajadores de Cervecería Nacional que permanece en el parque

6. Testimonio receptado por CEDHU a un familiar de una persona privada de libertad que cumple su sentencia en la cárcel de La Roca.

El Arbolito, desde hace varios meses. Su requerimiento es el pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a su caso.

Otras denuncias que se receptaron fueron las de injerencias de carácter político, que limitan el derecho a una defensa en igualdad de condiciones y ante un juez, jueza o tribunal imparcial. Frente a esta situación, la jurisprudencia emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: “El principio de independencia judicial, constituye uno de los pilares básicos de las garantías del debido proceso, motivo por el cual debe ser respetado en todas las áreas del procedimiento y ante todas las instancias procesales en que se decide los derechos de la persona”.⁷ En consecuencia, solo una actuación independiente, por encima de cualquier intromisión de carácter político u otro, garantiza que el Sistema procesal sea un medio real y eficaz para la realización de la justicia.

La Constitución de la República (art. 75) y los instrumentos internacionales de protección de derechos como: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14), Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25), 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (Regla 26), reconocen a favor de todas las personas el derecho a la justicia.

Por su parte, el Estado tiene la obligación de garantizar medios reales de acceso a la justicia que impliquen igualdad de condiciones, acciones diligentes, una investigación seria e imparcial que conlleve la sanción para los responsables y, sobre todo, la reparación del daño causado, a fin de evitar la impunidad.

El rol constitucional atribuido a la Defensoría del Pueblo, constituye un canal de acceso a la justicia. Es indispensable que su titular sea “una autoridad totalmente independiente de la estructura administrativa en general. No obedecer criterios ni líneas que le dé otra autoridad” como lo ha manifestado Leo Valladares, ex comisionado nacional de Derechos Humanos de Honduras.⁸

Derecho a acceder a la información

Al amparo del derecho constitucional de petición, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos ha solicitado información a diferentes ministerios y dependencias del Estado. Sin embargo, existe una falta de respuesta oportuna por parte de las autoridades.⁹

7. Corte IDH, Caso Reverón Trujillo contra Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.doc.
8. Leo Valladares y Jorge Santistevan, “Conferencia en el marco del XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)”, San José de Costa Rica, agosto, 2000.
9. CEDHU, “Informe del 10 de diciembre de 2012”, cuadro de peticiones realizadas al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, relacionados a derechos de personas privadas de la libertad, p. 6, en www.cedhu.org.

La Constitución de la República (art. 18) garantiza a todas las personas, en forma individual o colectiva, el derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas. Y, en caso de violación a los derechos humanos, establece que ninguna entidad negará la información.

El acceso a la información pública en casos de violaciones a los derechos humanos, no solo consiste en la transparencia o publicidad de la información; sino, que es un factor trascendente para investigar y juzgar a quienes han cometido graves atropellos a los derechos humanos. También permite que las personas afectadas accedan a la verdad sobre lo ocurrido y sus consecuencias.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso *Ellacuría contra El Salvador* que “el derecho a la verdad es un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y a la vez un derecho particular para los familiares de las víctimas, que también constituye una forma de reparación”.¹⁰

En consecuencia, el Estado tiene la obligación de organizar todo el aparato gubernamental y todas las instituciones para que tengan la capacidad de entregar información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa, acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, conforme lo dispone la Constitución.

Derecho a la libertad de opinión y de expresión

La Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, registró 17 casos de personas que fueron enjuiciadas bajo el tipo penal de sabotaje¹¹ y 12 casos de personas acusadas de terrorismo.¹²

El derecho de reunión y de protesta pacífica, están garantizados en la Constitución de la República (art. 66, num. 6-13, y art. 98) y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Pero, a pesar de existir una protección constitucional, el derecho penal continúa siendo utilizado como instrumento de represión que lesiona los derechos de las personas que protestan, se reúnen y ejercen el derecho a la resistencia, a través de la iniciación de juicios penales y la imposición de penas privativas de la libertad.

10. CIDH, Informe 136/99, Caso 10.488, Ignacio Ellacuría y otros contra El Salvador, 22 de diciembre de 1999.
11. Caso Orellana, Dayuma, Santa Rosa y Patria Nueva: aproximadamente 15 pobladores y sus dirigentes realizaron una protesta pacífica contra Petroriental. Posteriormente fueron acusados de sabotaje; Caso Bolívar, San Pablo de Amalí: dos dirigentes acusados de sabotaje. Banco de datos, Centro de Documentación, CEDHU, 2012.
12. Caso Pichincha, Quito: 10 jóvenes fueron detenidos en el sector denominado Luluncoto mientras se disponían a realizar una reunión para discutir la situación política del país. Llevan nueve meses detenidos y están acusados de terrorismo. Banco de datos, Centro de Documentación, CEDHU, 2012.

El derecho a la resistencia está implícito en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; en la libertad de opinión y de expresión; y, en la libertad de reunión y de asociación pacífica, previstos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, el derecho a reunirse y reclamar por sus derechos.

Consideraciones finales

Las graves violaciones a los derechos humanos registradas por Comisión Ecuménica de Derechos Humanos durante este año, denotan la falta de garantías que aún existe para el eficaz ejercicio de los derechos constitucionales. Es menester que los atropellos a los derechos de las personas, se investiguen de forma exhaustiva y diligente. Algunos testimonios receptados en Comisión Ecuménica de Derechos Humanos manifiestan el temor de las personas afectadas para denunciar, debido a que no se puede descartar posibles represalias en su contra, por parte de agentes del Estado.

El Sistema de Rehabilitación Social debe crear y mantener un sistema de información a nivel nacional, que dé cuenta de las reales condiciones en que se encuentran los centros de privación de libertad; y que se constituya en un elemento clave para la adopción de una política penitenciaria integral que enfrente de manera eficaz las problemáticas de hacinamiento, falta de servicios básicos, derecho a la salud, derecho a la alimentación, violencia intracarcelaria, entre otros.

Es necesario que el Sistema de Justicia, refleje independencia de presiones por parte de los sectores políticos y/o grupos de poder económico. Se debe apuntar a la profesionalización de los operadores judiciales, la mejora de los procedimientos de selección, el establecimiento de carreras profesionales, la capacitación desde la concienciación y garantizar la estabilidad en el cargo.

Pese a que el Ecuador cuenta con un marco jurídico favorable en materia de derechos humanos, es necesario que las políticas públicas, planes y programas de Gobierno se revisen de forma periódica, pues los derechos humanos continúan siendo vulnerados, mientras se esperan acciones eficaces y oportunas por parte de las autoridades.

Estados de excepción en 2012



Gina Benavides Llerena

En el presente artículo se ubica la frecuencia en la utilización de los estados de excepción en Ecuador en 2012, se determina su correspondencia con los requisitos y principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador; y se analiza el estado de excepción permanente de las instalaciones de la Asamblea Nacional, como una las situaciones más preocupantes del año.

Frecuencia de los estados de excepción

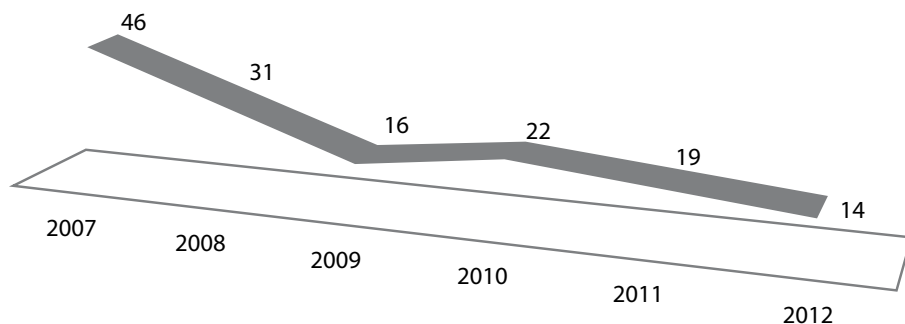
Entre enero de 2007 y diciembre de 2012, se han emitido 148 decretos ejecutivos sobre estados de excepción en Ecuador. De estos, el 52% se concentró entre los años 2007 y 2008. A partir de 2008, decreció en un 32% y para 2009 en un 65%. En 2010, se incrementó en 13 puntos, y entre 2011 y 2012, el decrecimiento ha oscilado entre el 60 y 70%.¹

De esta forma, 2012 fue el año que registró el más bajo número de decretos de estados de excepción del período. Hecho sin duda positivo, dado el carácter excepcional que debe tener este tipo de decretos en un Estado democrático, que reconozca, respete y proteja los derechos humanos. Sin embargo, como lo veremos más adelante, todavía persisten algunas prácticas que limitan la legitimidad de estos decretos.

En el año de estudio, se emitieron 14 decretos ejecutivos sobre estado de excepción. De ellos, 6 fueron de declaratoria, 6 de renovación y 2 de ampliación. Si

1. PADH, Base de datos: Estados de excepción 2007-2012, elaborada a partir de la información del Centro de Gestión Gubernamental, Sistema de Información de Decretos Presidenciales, en <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/>.

Gráfico 1
Decretos de estado de excepción 2007-2012

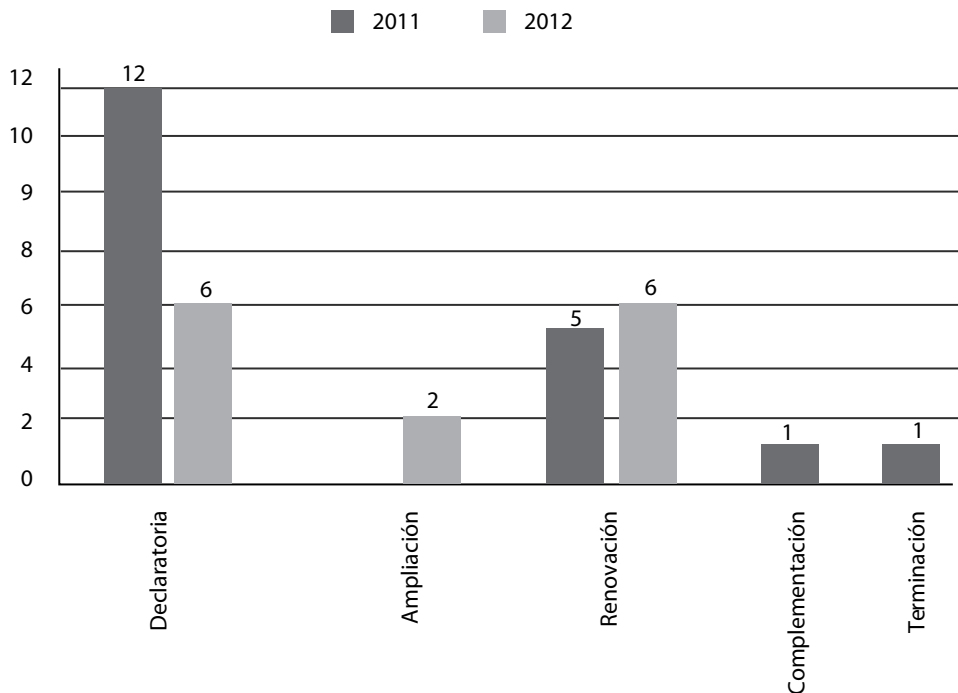


Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2007-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, 2013.

se compara con 2011, se observa una reducción en 5 decretos, la incorporación de la figura de ampliación y la ausencia de decretos de terminación.

En cuanto a las situaciones que los motivaron: 8 fueron por las secuelas no superadas de la insubordinación policial del 30 de septiembre (4 de declaratoria y 4

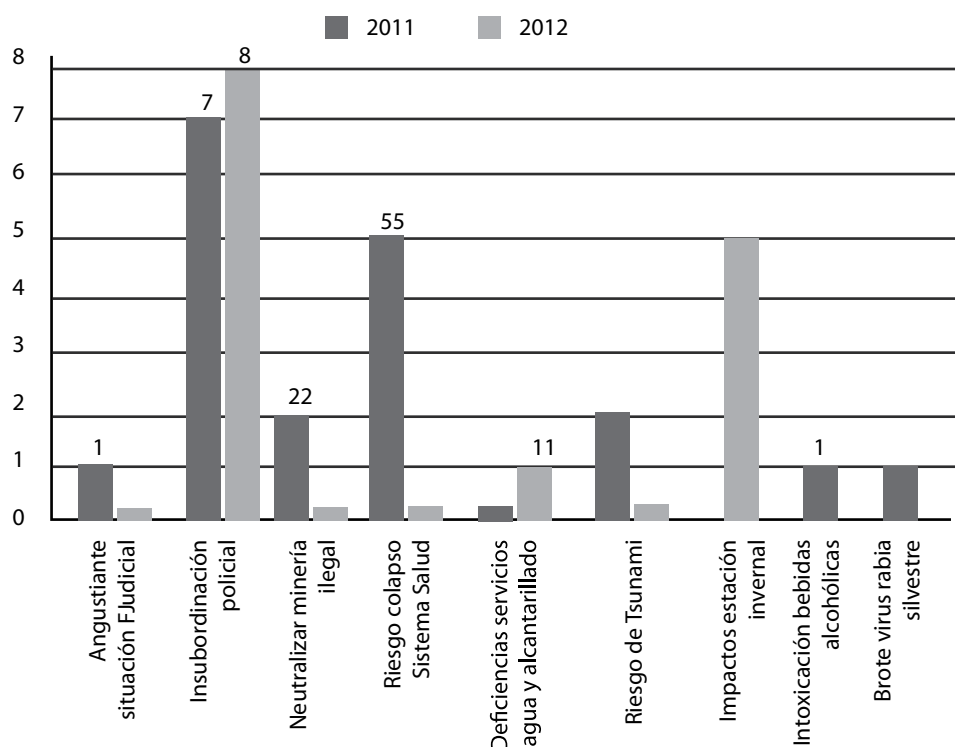
Gráfico 2
Estados de excepción por tipo de decreto 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

de renovación); 5 por los impactos de la intensa estación invernal (1 de declaratoria, 2 de ampliación y 1 de renovación); y 1 por graves deficiencias en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En comparación con 2011, resalta la permanencia del estado de excepción por insubordinación policial; la persistencia de los efectos que genera la fuerte estación invernal que, en 2011, determinó que estuvieran centrados en el Sistema de Salud y en 2012, comprometió a otros sectores como salud, educación, agricultura y vialidad; y como nueva situación, se registra un problema en la gestión de servicios públicos para abastecimiento de agua y alcantarillado.

Gráfico 3
Estados de excepción por situación que motiva 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

En cuanto a la causal invocada, en el caso de la insubordinación policial, continuó siendo la de que se “podría generar gran conmoción interna”, invocada desde el primer decreto ejecutivo expedido sobre esta situación,² y se sostiene que

2. DE 571, de 9 de diciembre de 2010, publicado en el RO 344 de 20 de diciembre de 2010: “Art. 1.- Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que

no se han podido superar los efectos de la insubordinación policial del 30 de septiembre de 2010, pese a los esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Asamblea Nacional.³

Por su parte, los decretos expedidos para enfrentar los impactos de la estación invernal, invocaron la causal de desastre natural, tomando en consideración los graves estragos ocasionados sobre la población y su impacto sobre sectores socioeconómicos, pese a las medidas adoptadas, mismas que superaron todas las previsiones.⁴

Y, para el decreto sobre deficiencias en la provisión de agua potable y alcantarillado, se invocó la causal de calamidad pública, por las “graves deficiencias en la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado a cargo de la compañía de economía mixta Triple Oro”, apelando a problemas ocasionados por una mala gestión administrativa.⁵

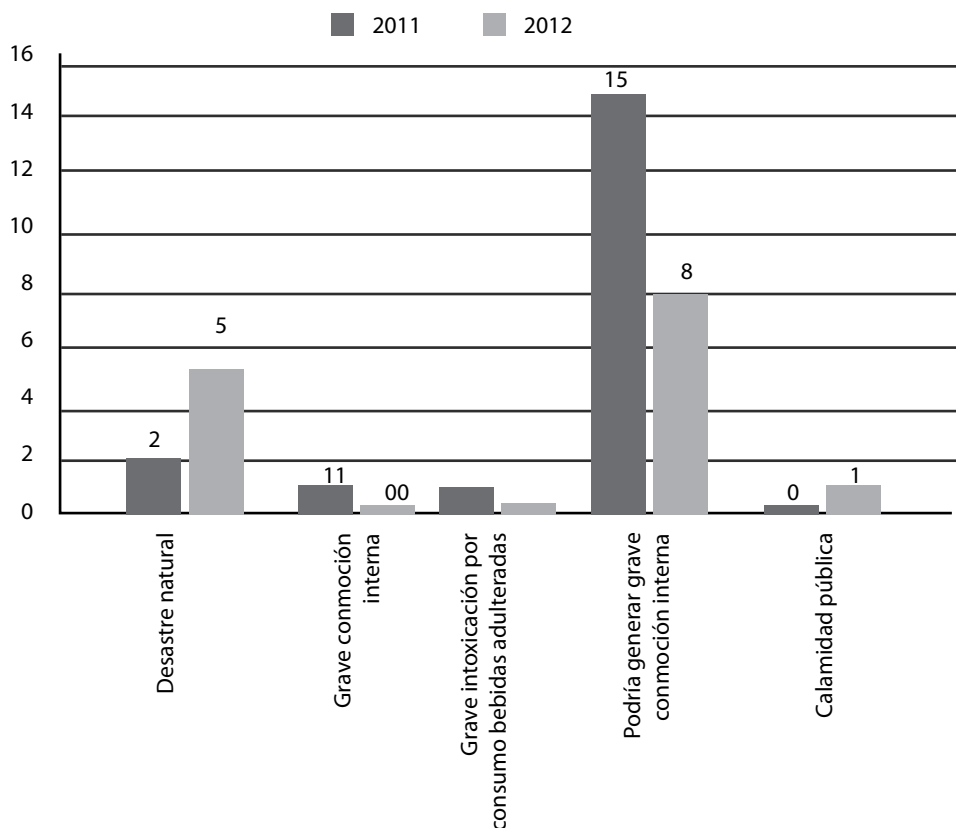
Como se puede observar, en 2012 se evidencia un mayor esfuerzo por enmarcar a nivel formal las situaciones que dan origen a los estados de excepción, dentro de las causales previstas por el art. 164 de la Constitución de la República del Ecuador, sin embargo, al igual que ocurrió en 2011, resulta cuestionable que no se avance en la sustentación material de las medidas. Esto se evidencia, en el caso de la insubordinación policial, donde no se determinó fácticamente cuáles han sido los resultados del proceso de reconstitución institucional que se afirma haberse emprendido, y que han impedido superar la situación de riesgo de conmoción interna, lo cual limita la justificación de la causal y la necesidad de la medida.

En cuanto a la causal de desastre natural, en este año se la aplicó a los impactos de la estación invernal. Su invocación no fue expresa, sino que se la infiere de los considerandos del decreto. La misma tuvo como base la información y solicitud de la Secretaría General de Riesgos, órgano rector en la materia, que fundamentó la necesidad del decreto en que las precipitaciones superaron todas las previsiones. Al

representa a la Función Legislativa de la República del Ecuador, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna, si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.”

3. DE 998, de 6 de enero de 2012 (RO 626, 25 de enero de 2012); 1042, de 6 de febrero de 2012 (RO 645, 23 de febrero de 2012); 1129, de 6 de abril de 2012 (RO 685, 18 de abril de 2012); 1163, de 7 de mayo de 2012 (RO 709, 23 de mayo de 2012); 1231, de 6 de julio de 2012 (RO 754, 26 de julio de 2012); 1258, de 6 de agosto de 2012 (RO 773, 23 de agosto de 2012); 1318, de 5 de octubre de 2012 (ROS 811, 17 de octubre de 2012); y 1352, de 5 de noviembre de 2012 (RO 834, 20 de noviembre de 2012).
4. DE 1089, de 8 de marzo de 2012 (RO 669, 26 de marzo de 2012); 1106, de 17 de marzo de 2012 (RO 673, 30 de marzo de 2012); 1119, de 29 de marzo de 2012 (RO 681, 12 de abril de 2012); 1160, de 29 de abril de 2012 (RO 709, 23 de mayo de 2012); y 1161, de 3 de mayo de 2012 (RO 709, 23 de mayo de 2012).
5. DE 1090, de 9 de marzo de 2012 (RO 669, 26 de marzo de 2012).

Gráfico 4
Estados de excepción por causal 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

igual que la situación anterior, la evidencia fáctica del decreto es general y, hubiera sido deseable, contar con datos que permitan dimensionar el alcance del fenómeno y de las previsiones tomadas, para determinar con claridad su pertinencia. Más aún porque se trata de una situación recurrente en cada año, lo cual devela problemas estructurales en la gestión administrativa de prevención.

En este año, se apeló a la causal de calamidad pública, no utilizada en 2011,⁶ con la cual se buscó enfrentar los graves problemas ocasionados por la deficiente prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, a cargo de una empresa de compañía mixta. El decreto se fundamentó en las facultades previstas por la Constitución de la República del Ecuador (art. 268) y Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (art. 157), que prevé la

6. Algunas de las situaciones de ese año pudieron haber sido encasilladas en esa causal, tales como: intoxicación por bebidas alcohólicas y brote de virus de rabia silvestre.

facultad de intervenir, temporal y subsidiariamente, en la gestión de los gobiernos autónomos involucrados, en caso de emergencia declarada. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala como una de las atribuciones de gobernadores, alcaldes y alcaldes metropolitanos el declarar dicha emergencia. Sin embargo, en el decreto no se determina dicha declaratoria, sino que es claro que el Presidente de la República optó por asumirla directamente, a partir de un informe del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, al que facultó para la intervención.

Esta decisión, si bien es una iniciativa importante para resolver un problema que afecta el ejercicio efectivo de derechos de la colectividad, preocupa porque evidencia un problema en la gestión administrativa. El decreto además no fundamenta materialmente el estado de calamidad pública,⁷ impidiendo ubicar la gravedad e inminencia de la situación y la necesidad y proporcionalidad de las medidas a tomar y que estas no han podido ser resueltas por el régimen ordinario. Por otro lado, parece confundirse los canales constitucionales y legales que existen para enfrentar una emergencia administrativa. Esta declaración compromete temas importantes como el respeto a la autonomía de los gobiernos descentralizados e incluso privados, como ocurre en este caso. Se plantea así, una situación que se debe definir con claridad y es la coexistencia en el país de dos figuras para asumir situaciones excepcionales, la emergencia y el estado de excepción. Sin duda, una clara distinción entre las dos podría ayudar a que no se confundan, y a que no se utilice el estado de excepción constitucional, como un mecanismo de gestión administrativa ordinaria del Estado.

En todos los decretos, al igual que ocurrió en 2011, se invocaron derechos constitucionales para motivar la medida, estos fueron: salud, vivienda, educación y prevención de desastres, en los relativo a la estación invernal; agua, acceso a servicio público de alcantarillado y salud, por la gestión de recursos hídricos; integridad personal y la seguridad interna, ciudadana y humana, por las secuelas de la in subordinación policial.

7. De acuerdo a la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-216/11, la calamidad pública “se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”. El carácter catastrófico, no solo debe ser grave, sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo”.

A la par, en ninguno de ellos se hizo mención expresa a una limitación o suspensión de derechos, lo que evidencia la reiteración de la práctica estatal registrada en 2011, de instrumentalizar la lógica de derechos para justificar la adopción de los estados de excepción, omitiendo señalar la suspensión de derechos, pese a que en la práctica algunos derechos pueden verse afectados o por lo menos comprometidos con las medidas adoptadas.

En relación a estas medidas, el art. 165 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Presidente de la República puede utilizar ocho tipos de medidas, tras declarar el estado de excepción y con el objetivo de superarlo. En este año se utilizaron dos de ellas: a) la utilización de fondos públicos destinados a otros fines, para lo cual se ordenó la colocación de fondos por parte del Ministerio de Finanzas (en todos los decretos); y b) la movilización, bajo las siguientes modalidades: nacional y militar (decretos por insubordinación policial), nacional militar y policial (decretos por estación invernal); y movilización de personal (decreto para gestión recursos hídricos por deficiencias en servicios públicos de agua y alcantarillado).

Además, se decretaron otras medidas sustentadas en normativa secundaria como son: la coordinación interministerial, entre secretarías y organismos técnicos, para los decretos por desastre natural producido por la estación invernal, de conformidad con la Ley de Seguridad Pública y del Estado; la asunción subsidiaria y temporal de competencias de gobiernos locales por un ministerio, en el caso del decreto para gestión de recursos hídricos, en base a lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

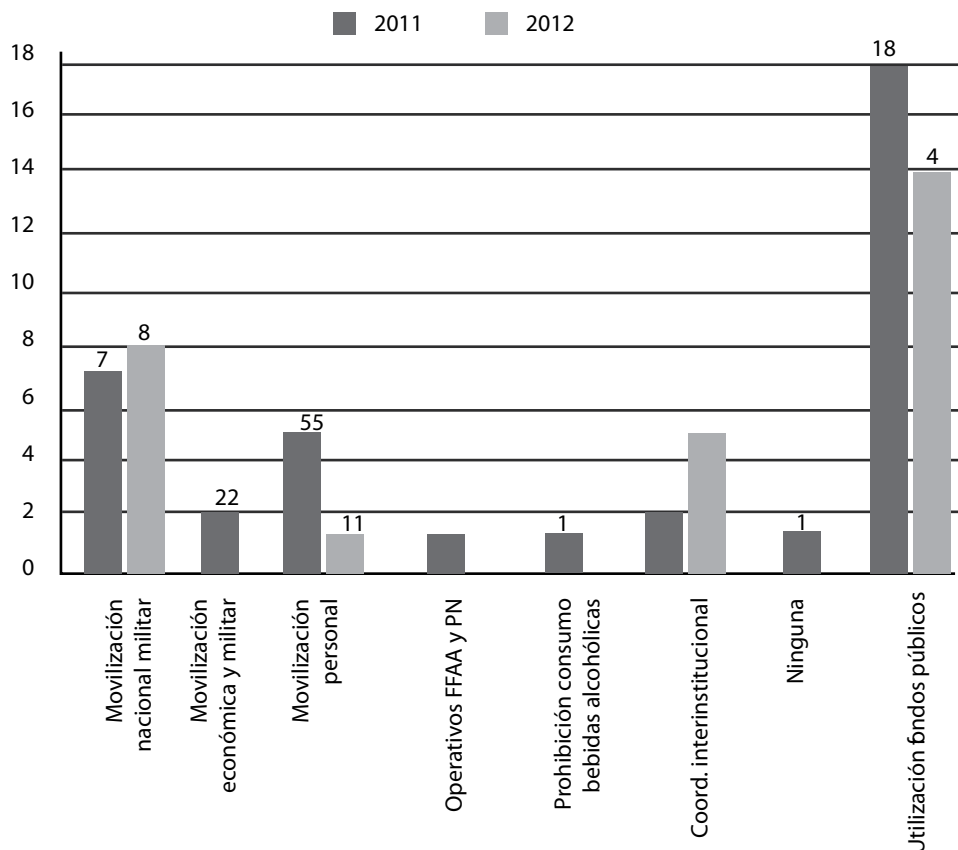
En comparación con 2011, se evidencia un similar uso en las medidas utilizadas y se reafirma el peso que tiene la de asignación de fondos.

Si se toma en consideración que en todos los decretos la medida predominante adoptada fue la movilización y que ella, conforme al art. 36 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, involucra “la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales y extranjeros, o personas naturales o jurídicas”, y que además involucran una movilización militar y/o policial, que faculta a entidades de fuerza pública a su intervención, se puede determinar que, desde el punto de vista material, existen una serie de derechos ciudadanos que en la práctica se pueden ver restringidos, como: la propiedad, libre movilidad, el derecho al trabajo, entre otros,⁸ lo que corrobora la lógica de instrumentalización de derechos mencionada.

Por otra parte, conforme al art. 164 de la Constitución de la República del Ecuador, en todos los decretos se determinó el ámbito territorial de aplicación: ocho fueron en Quito y concretamente sobre las instalaciones de la Asamblea Nacional; cinco en las siete provincias del país afectadas por el período invernal: Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Azuay y Loja; y uno sobre tres

8. Sobre este derecho, se debe indicar que en el decreto de gestión de recursos hídricos, se dispuso respetar la estabilidad laboral de los trabajadores de la empresa.

Gráfico 5
Estados de excepción por medidas adoptadas 2011-2012



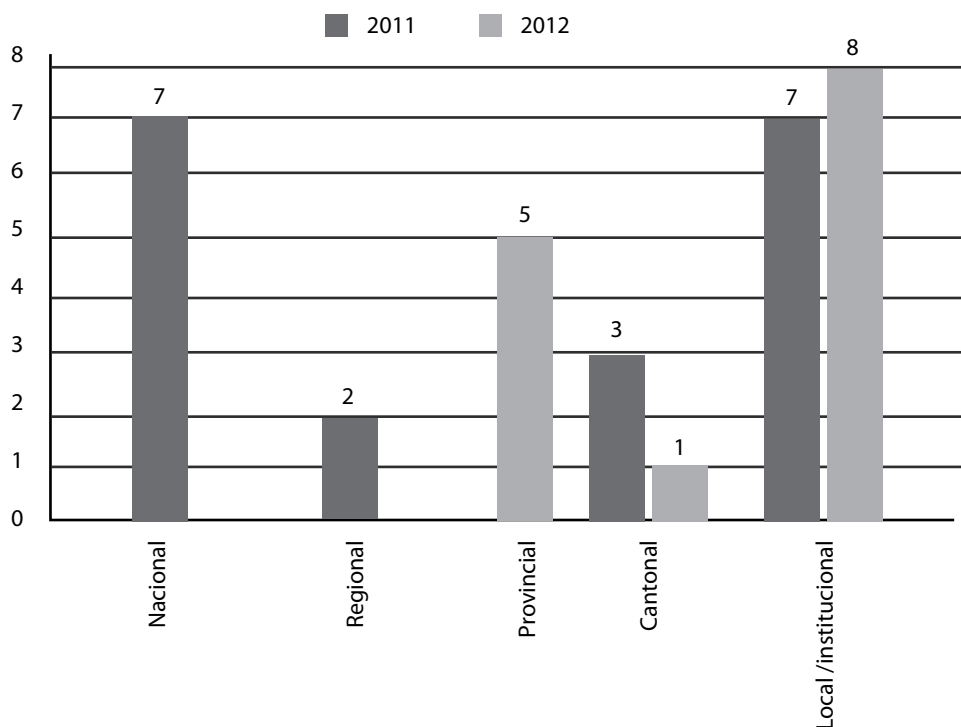
Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

cantones de la provincia de El Oro: Machala, Pasaje y el Guabo, que enfrentaban un grave problema de prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado. En comparación con 2011, en este año no se registró una cobertura territorial nacional, y se evidencia el peso que sigue teniendo lo local-institucional.

En cuanto a la temporalidad de la medida, de acuerdo al art. 166 de la Constitución de la República del Ecuador, el plazo máximo de duración de los estados de excepción es de hasta 60 días y de persistir la causa que lo motivó, se los puede renovar hasta por 30 días más. Durante este año, se expidieron 7 decretos por 60 días (6 de declaratoria y 1 de ampliación); y siete por 30 días (6 de renovación y 1 de ampliación).

De esta forma, el estado de excepción decretado por la estación invernal duró 90 días; el relativo a la gestión de recursos hídricos por deficiencias en la prestación de servicios de agua y alcantarillado 60 días; y el originado en las escuelas

Gráfico 6
Estados de excepción por ámbito geográfico 2011-2012



Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

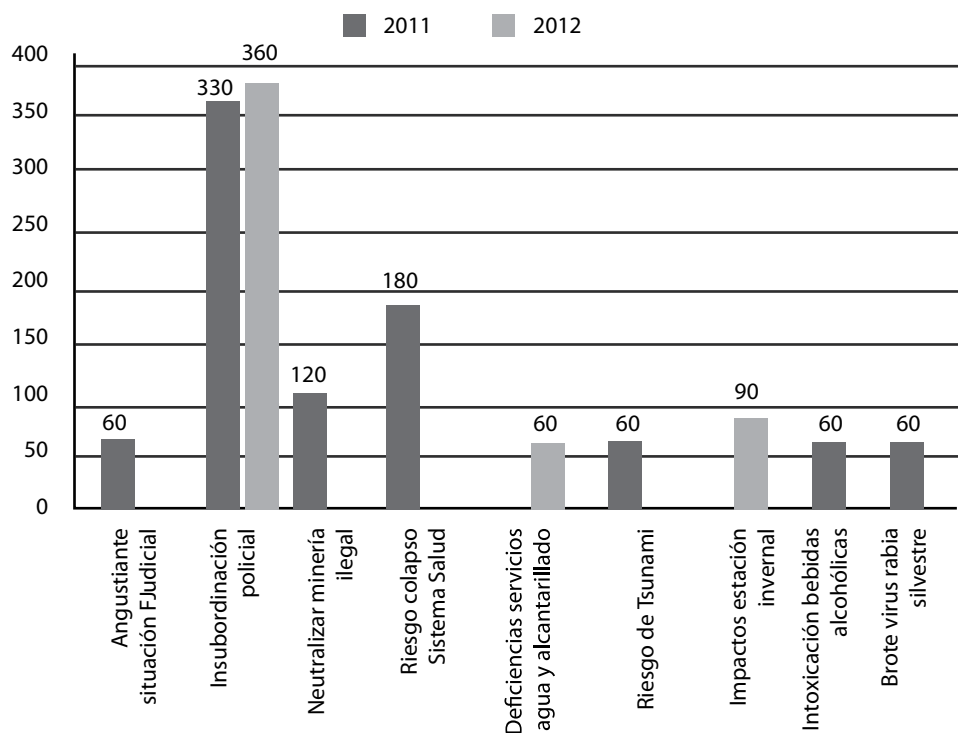
no superadas de la insubordinación policial 360 días, superando ampliamente el plazo constitucional máximo.

En comparación con el año anterior, se evidencia la persistencia de la práctica gubernamental de declaración y renovación sucesiva en los decretos sobre insubordinación policial, con lo cual se prolonga su permanencia en el tiempo. Esta situación es preocupante, si se considera que entre 2011 y 2012, habrían alcanzado los 690 días de duración; y 818 días si se toma como referente la fecha inicial de su vigencia práctica,⁹ tiempo nunca antes registrado en el país.

En cuanto a los mecanismos de control, la Constitución de la República del Ecuador en los art. 164 y 166 determina tres tipos de control sobre los estados de excepción: el constitucional a cargo de la Corte Constitucional, el político a cargo

9. El 30 de septiembre de 2010, se emitió el DE 488, publicado en RO 290 de la misma fecha, que declaró el estado de excepción nacional por cinco días; el 5 de octubre de 2010, se emitió el DE 493, publicado en el ROS 296, de 8 de octubre de 2010, que renovó el estado de excepción nacional por 3 días; y el 9 de octubre de 2010, se emitió el DE 500, publicado en ROS 302, 18 de octubre de 2010, que declaró el estado de excepción en la ciudad de Quito, por 60 días. Esto determina una vigencia previa de 68 días.

Gráfico 7
Estados de excepción por días de duración 2011-2012



Fuente: Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción: CEGE.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013

de la Asamblea Nacional y el internacional, a cargo de las instancias previstas en los tratados de derechos humanos,¹⁰ los cuales se ejercen a partir de la notificación de su declaratoria y/o terminación a cada una de esas instancias.

En todos los decretos expedidos, como ocurrió el año pasado, se notificó a la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional; y en el caso de la provisión de agua y alcantarillado, se notificó adicionalmente al Consejo Nacional de Competencias, cumpliendo con lo dispuesto por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. No se notificó en ese año ningún decreto de terminación de los estados de excepción, ni se informó sobre sus resultados, lo que limita los procesos de rendición de cuentas, previstos constitucionalmente. Además, en ninguno de los decretos se dispuso la notificación a organismos internacionales.

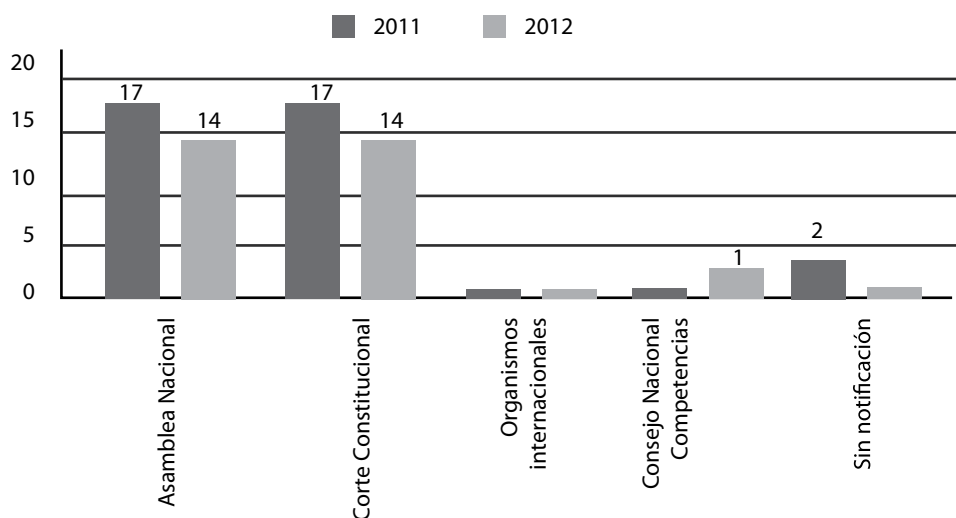
Al igual que en 2011, en este año la Corte Constitucional no ejerció el control constitucional de los decretos de estados de excepción, pues solo se pronunció sobre 4 de los 14 decretos, es decir que cubrió apenas el 28% de los decretos

10. De conformidad con el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el art. 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Tratados ratificados por Ecuador.

expedidos. Estos fueron los relativos a la estación invernal, los cuales obtuvieron dictamen favorable de constitucionalidad. La omisión de dictamen en los otros decretos implica un incumplimiento de los art. 119 y 124 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece que dicho control será automático y que incluso procederá de oficio.

En cuanto al control político durante el año, no se conoció de ningún pedido o iniciativa expresa de los/as assembleístas,¹¹ aunque sí se registraron dos peticiones de exhorto al Presidente de la República para que decrete este estado en algunas provincias afectadas por la estación invernal.¹² Y en cuanto al control internacional, no se ejerció por falta de notificación.

Gráfico 8
Notificación de los estados de excepción 2011-2012

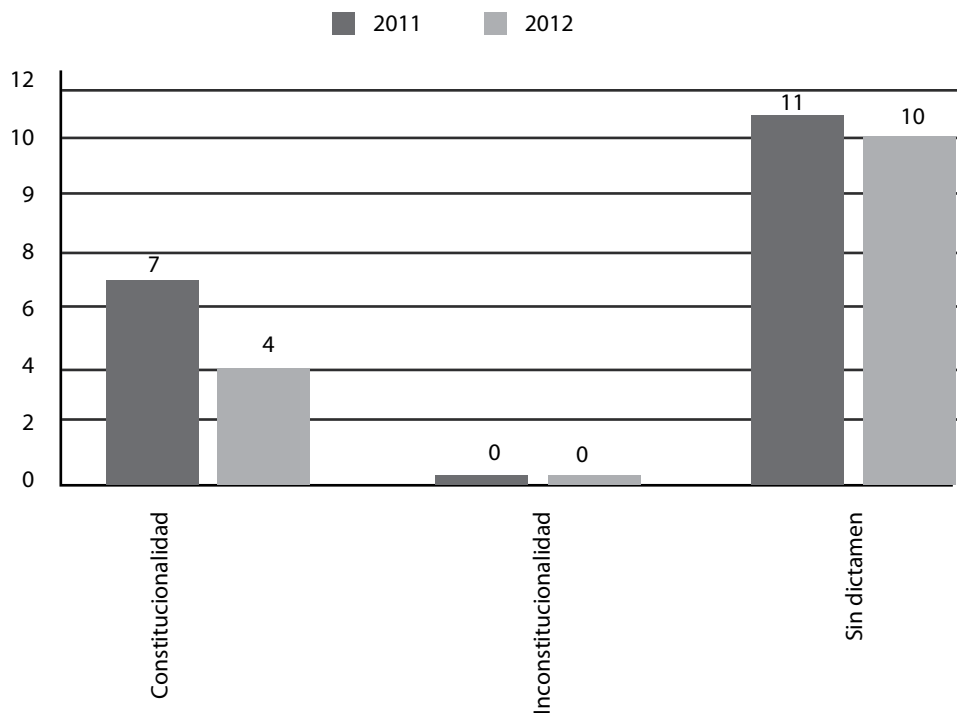


Fuente: CEGE, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

En balance, se destaca como avance la disminución en la frecuencia de uso de los estados de excepción, una mejor adecuación de las situaciones con la causal constitucional que se invoca, la motivación de los decretos a partir de la ubicación de los derechos que están en riesgo y que se busca proteger; y en general un cumplimiento de los requisitos formales de procedencia del estado de excepción. A la par, se registra un estancamiento en la fundamentación material de los mismos por

11. En consulta directa hecha por PADH, con funcionarios de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el tratamiento del tema no constó en ninguna de las sesiones del orden día de las sesiones de 2012.
12. Resolución Legislativa 0, ROS 659, de 12 de marzo de 2012; y Resolución Legislativa 5, RO 644, de 22 de febrero de 2012.

Gráfico 9
Control constitucional de los estados de excepción 2011-2012



Fuente: SIGOB, Decretos ejecutivos 2011-2012; PADH, base estados de excepción.
Elaboración: Gina Benavides Llerena, PADH, 2013.

la reiteración de las siguientes prácticas: a) uso de declaratorias y renovaciones sucesivas para lograr su prolongación en el tiempo, alterando el principio de temporalidad; b) limitada sustentación de la existencia de la situación de gravedad, que impide la valoración adecuada de su necesidad y de la proporcionalidad de las medidas adoptadas; c) tendencia a utilizar la medida como un mecanismo para solucionar problemas de gestión administrativa que podrían canalizarse por la vía ordinaria; d) ausencia de mecanismos efectivos de control constitucional, político nacional e internacional; y e) déficit en mecanismos de rendición de cuentas que permitan valorar su pertinencia y eficacia.

Cuando lo excepcional se convierte en habitual: estado de excepción permanente en las instalaciones de la Asamblea Nacional

El estado de conmoción interior no tiene vocación de permanencia, necesariamente ha de ser temporal dado que se trata de una institución de excepción.

Corte Constitucional de Colombia

Sin duda, la situación más preocupante del año en cuanto a la utilización de los estados de excepción en Ecuador fue la prolongación del estado de excepción de las instalaciones de la Asamblea Nacional.

Ante esta situación y con el fin de recabar la opinión sobre su procedencia se entrevistó a los jefes de los dos principales bloques legislativos de la Asamblea Nacional, los asambleístas Paola Pabón por Alianza País y Fausto Cobo por Sociedad Patriótica.¹³

Para la asambleísta Pabón, la adopción de esta medida y su prolongación en el tiempo obedece a la pérdida de confianza en la Policía Nacional, originada por la gravedad de los hechos ocurridos el 30 de septiembre, “con los antecedentes que se suscitaron, con la agresión a los Asambleístas, quienes estamos aquí en la Asamblea en este momento no depositamos la confianza necesaria para que pueda nuevamente entregarse a la Policía Nacional la seguridad de la Asamblea [...]. Únicamente se trata de un tema de confianza”.¹⁴

Por su parte, para el asambleísta Cobo la adopción de estos decretos se inscribe en una práctica general del Gobierno de alterar el carácter excepcional, temporal y coyuntural de la medida.

Este gobierno, no solamente en el tema de la Asamblea Nacional, sino en muchos otros espacios de producción, de áreas sociales y de otro tipo, ha utilizado el estado de excepción para beneficios que no son emergentes [...] El estado de excepción tiene carácter emergente, coyuntural y temporal, se adopta cuando no se puede solucionar el problema planteado con los instrumentos institucionales normales.¹⁵

Ambos reconocieron que el escenario ha cambiado y que en la Asamblea no existe un estado de conmoción interna o de peligro, sin embargo, para Pabón, el estado de excepción se justifica por una necesidad logística, dadas las fricciones que se crearon con la Policía Nacional, “Sé que el 30 de septiembre está superado,

13. Se aclara que mediante oficio 003-PADH-2013, de 7 de enero de 2013, se solicitó una entrevista sobre este tema con el Ing. Fernando Cordero, presidente de la Asamblea Nacional, quien mediante oficio de enero de 2013, se excusó de conferirla porque se encontraba en campaña electoral.

14. Entrevista a Paola Pabón, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2013.

15. Entrevista a Fausto Cobo, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2013.

sé que estamos en otro momento, pero de todas maneras existieron una serie de fricciones entre efectivos de la Policía y quienes estaban a cargo de la Asamblea Nacional [...] Es un tema más bien logístico”.¹⁶

Cobo por su parte, reconoce justamente en esta ausencia, la base para determinar su falta de pertinencia, “grave conmoción interna, eso ya no existe, y cuando desaparece la causa por la cual fue tramitado el estado de excepción, este desaparece”.¹⁷

Además cuestiona la utilización de las Fuerzas Armadas en labores que no les están asignadas legal y constitucionalmente, lo que las coloca en un ámbito de inseguridad jurídica; y, a su vez, devela un problema de desinstitucionalización de la Policía Nacional.

Están utilizando a las Fuerzas Armadas para la seguridad interna que tanto criticaron, sin darles un marco de seguridad jurídica [...] inclusive atentan contra la institucionalidad de la propia Policía Nacional. Si este Gobierno no confía en la Policía Nacional, entonces elimínela, pero no puede ser posible que exista la Policía Nacional y que no se la emplee institucionalmente.¹⁸

Frente a ello, Pabón resaltó que la Asamblea ha buscado encontrar una solución legal a esta problemática, promoviendo una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para ampliar la competencia de la seguridad de la Asamblea a otros estamentos de control, sin embargo, esta no prosperó por el veto total que emitió el Presidente de la República y que impide volverla a tratar hasta después de un año: “Nosotros habíamos planteado una reforma que no establezca si es la Policía Nacional, si es la FAE, si es el GIR, el GOE, sino más bien que, dependiendo de las condiciones, se coordine quien tiene a cargo a la seguridad”.¹⁹

Resaltó también que otro esfuerzo ha sido el juzgamiento a los responsables de los hechos como mecanismo efectivo y para dejar sentado un precedente.

Era importante establecer sanciones, responsabilizar a los efectivos [...] era necesario no generalizar, sino establecer responsables [...] hubo la detención de quien estuvo a cargo de la Escolta Legislativa, fue uno de los pocos sindicados que al final terminó en un proceso. Para nosotros eso era importante [...] había que dejar sentado un precedente que evite que haya un abuso de los efectivos, los que sean.²⁰

Para Cobo es justamente este juzgamiento el que determina la necesidad de respeto a la institucionalidad de la Policía Nacional, “Si cometieron errores el

16. Paola Pabón, entrevista citada.

17. Fausto Cobo, entrevista citada.

18. *Ibid.*

19. Paola Pabón, entrevista citada.

20. *Ibid.*

30 de septiembre, son errores que ya fueron juzgados, pero la vida democrática sigue, la institucionalidad sigue”.²¹

A su criterio, el tema también pasaría por una reforma a la normativa sobre defensa del Estado, porque en ella se han dado facultades a las Fuerzas Armadas que constitucionalmente no les corresponden, “yo creo que es básico que se reforme por ejemplo la Ley Orgánica de la Defensa Nacional [...] ahí por ejemplo le están dando tareas explícitas, como ser garante de la democracia, cuando la Constitución dice que no”. Y agregó que el mecanismo para que las Fuerzas Armadas asuman la seguridad de la Asamblea puede ser que se la considere como un área estratégica, “una de las tareas deducidas [...] está en la Constitución y de allí hay que desprenderla, es la custodia de las áreas estratégicas, y desde luego que aquí se toman decisiones estratégicas y así esta podría ser declarada un área estratégica”.²²

Sobre el ejercicio del control político de la Asamblea sobre este estado de excepción, Paola Pabón sostuvo que le parecía recordar que en algún momento se planteó un cambio en el orden del día, pero que en general “no es un tema que genere ningún tipo de prebenda, de conflicto entre las bancadas, por el contrario nos interesa, yo creo que a todos, preservar el parlamento”.²³

Por su parte, Fausto Cobo señaló que se han hecho algunos pronunciamientos para posicionar el tema, sin embargo, estos no tuvieron eco, por el peso que tiene la mayoría de Alianza País, “hemos tenido varios fracasos en intentar cambiar el orden del día para tratar el tema de los estados de excepción [...] y ya no se puede estar todos los días intentado, porque se sabe ya de antemano que va a ser rechazado”.

Finalmente, los dos asambleístas reconocieron que se debe encontrar una salida para acabar con este estado de excepción. Para Pabón pasa “por un proceso de reconciliación real y lo estamos logrando [...], por eso yo no me opongo a revisar el tema del estado de excepción”.²⁴ Mientras que Cobo sostiene que esto solo se logrará “cuando cambien las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional y exista una mayoría que pueda poner en la discusión y en la resolución los temas trascendentes”.²⁵

Como se puede observar, ambos entrevistados coinciden en señalar que el origen de la medida fue la insubordinación policial, la cual efectivamente existió y alteró el orden constitucional, pero a la vez reconocieron que esa situación ha sido superada. Este reconocimiento evidencia las debilidades que existen para fundamentar materialmente su permanencia en el tiempo, en el marco del respeto a los principios de necesidad, temporalidad y excepcionalidad.

En relación al principio de necesidad, es importante tomar en cuenta que los Principios de Siracusa, señalan que: “el principio de necesidad estricta se

21. Fausto Cobo, entrevista citada.

22. *Ibid.*

23. Paola Pabón, entrevista citada.

24. *Ibid.*

25. Fausto Cobo, entrevista citada.

aplicará de manera objetiva. Toda medida responderá a un peligro real, claro, presente o inminente y no se podrán imponer simplemente por un temor a un posible peligro”. Y añaden que en la determinación de si estas medidas “son estrictamente necesarias dadas las exigencias de la situación, no se podrá aceptar como concluyente el juicio de las autoridades nacionales”.²⁶

En el mismo sentido, y articulando el principio de necesidad con el de proporcionalidad, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación, no elimina el requisito que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación”.²⁷

En el caso de la Asamblea es claro que la causa que originó el estado de excepción fue legítima por su gravedad y que las medidas adoptadas respondían a las exigencias de la situación en ese momento, sin embargo, no se ha demostrado con posterioridad, que ellas sean necesarias y suficientes para enfrentar la situación actual.

El jurista Julio César Trujillo manifiesta que esta situación estaría develando problemas de eficiencia por parte del Estado, “El que sea insuficiente el plazo constitucional revela que el gobierno es ineficaz [...] si los mismos responsables de restablecer la normalidad dicen que no pueden hacerlo, pues está demostrado que son ineficientes o que no saben que hay que hacer”.²⁸

O como lo ha sostenido la Corte Constitucional colombiana, si la situación persiste, ello revela la “falta de idoneidad de las medidas excepcionales” que se adoptaron para enfrentarla.²⁹

Como se alertó en el *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*,³⁰ la perennización en el tiempo de los estados de excepción, puede llevar a un proceso de institucionalización y naturalización de la medida, hecho que se comprueba en la actual situación de la Asamblea Nacional, pues el régimen excepcional se ha vuelto una práctica normal y ordinaria en su interior, como lo afirma la asambleísta Pabón “nos ha dado tranquilidad y nos ha permitido durante estos dos años poder avanzar y cumplir con nuestras tareas”.³¹

26. Organización de Naciones Unidas (ONU), “Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Comisión de Derechos Humanos, 1983. Tema 18 del Programa Provisional, parte II, num. 4 y 7 de “En la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación”.
27. ONU, “Observación General 29: Estados de emergencia (art. 4)”, Comité de Derechos Humanos, 2001, num. 4.
28. Entrevista a Julio César Trujillo, realizada por Gina Benavides, Quito, 9 de enero de 2013.
29. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-327/03.
30. Gina Benavides, “La excepción como regla ¿garantiza los derechos?”, en PADH, comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011, versión electrónica*, Quito, UASB-E, 2012, p. 79, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.
31. Paola Pabón, entrevista citada.

Esta posición sin embargo, devela un hecho preocupante y es que la seguridad y tranquilidad de la Asamblea Nacional, se sustenta en la presencia y acción de las Fuerzas Armadas, institución que bajo el régimen ordinario, no está facultada constitucionalmente para brindarla.

Al respecto Julio César Trujillo sostiene que esta situación estaría evidenciando una involución en el país, pues “hay países en que para entrar al legislativo, expresión de la soberanía, los militares tienen que entrar como civiles, pero aquí pasa al revés”, lo que a su criterio evidenciaría “que estamos ya en un estado militar”.³²

La pregunta que corresponde en este caso, es ¿cuáles debieron ser las medidas que debió adoptar la Asamblea Nacional para restablecer la normalidad? Bajo un régimen constitucional, lo lógico es que las medidas se encaminen al respeto y funcionamiento del sistema de seguridad ceñido al marco constitucional y legal, lo que comporta un proceso de reinstitucionalización de la Policía Nacional, la circunscripción de esta a sus competencias constitucionales y su sometimiento al poder civil, partiendo del hecho, reconocido en los propios decretos de estados de excepción, de que la insubordinación fue propiciada por algunos elementos de la Policía Nacional y no por toda la institución.

Sin embargo, el Ejecutivo y la Asamblea optaron por el desplazamiento permanente de la Policía Nacional del manejo de la Escolta Legislativa y su reemplazo por las Fuerzas Armadas, bajo un plan de contingencia de seguridad que se ejerce de manera permanente en régimen de excepción, y el cual se ha buscado legitimar, a través de una reforma legal, que cree un espacio de discrecionalidad para la determinación de las competencias de seguridad de la Asamblea,³³ restando así importancia a la necesidad de una reforma constitucional.

De esta forma, las salidas que se han buscado y que en la práctica se han adoptado, más que constitucionales son políticas. El marco constitucional ha sido supeditado de hecho a un asunto de logística, de confianza y de obtención de la aprobación presidencial para una reforma legal.

Además, desde la perspectiva de derechos, el plan de contingencia implementado por las Fuerzas Armadas en la Asamblea, aunque se considera meramente

32. Julio César Trujillo, entrevista citada.

33. La reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fue aprobada por la Asamblea, pero vetada por el Ejecutivo, señalaba: “Art. 8. Agréguese, a continuación del artículo 12, el siguiente artículo innumerado: Art.- De la escolta legislativa. Corresponde a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional determinar la estructura de la Escolta Legislativa, la misma que se regirá por el correspondiente reglamento dictado por el Consejo de Administración Legislativa. La escolta legislativa podrá, a petición de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, estar integrada por elementos del servicio activo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional. El Comandante de la Escolta Legislativa de la Asamblea Nacional será un oficial de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional, en grado de Coronel o su equivalente, designado por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional entre las ternas de tres oficiales, proporcionadas por los Ministros de Defensa Nacional y del Interior. El comandante de la Escolta Legislativa estará a órdenes exclusivas de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional”.

logístico, en la práctica ha originado espacios de limitación de derechos, como las restricciones que existen para que los ciudadanos puedan asistir a las reuniones del pleno de la Asamblea, como lo explicó la asambleísta Diana Atamaint, al señalar que “hay gente de provincias, periodistas o incluso los mismos empleados, asesores nuestros, que no pueden asistir al pleno de la Asamblea para mirar nuestra intervención”.³⁴

Frente a esta situación, resulta preocupante, la falta de funcionamiento de los mecanismos de control previstos por la Constitución de la República del Ecuador, pese a que justamente por su carácter excepcional estos estados merecen un control estricto y riguroso. La Corte Constitucional en este año, no ejerció el control formal y material en ninguno de los decretos de estados de excepción dictados sobre esta situación, y lo que resulta aún más preocupante, es que de los 18 decretos que se han expedido en total sobre esta situación desde 2010, solo se haya pronunciado en el primero de ellos declarando su constitucionalidad.³⁵

Por otra parte, la Asamblea Nacional no ha impulsado ninguna acción de control político de los mismos; y en cuanto al control internacional, como se ha señalado, no se viabilizó por la ausencia de notificación de los decretos ante las instancias internacionales respectivas. Al respecto, un hecho que preocupa, es la práctica gubernamental que omite señalar la suspensión de derechos, como mecanismo para deslindar la obligación de notificación y por tanto, impedir el ejercicio de control de los organismos internacionales previstos en los tratados de los cuales Ecuador es parte. Frente a esta práctica Julio César Trujillo señala:

No puede ser que el que declara el estado de excepción se pronuncie acerca de que esa declaratoria no perjudica los derechos [...] no se debe prescindir de las instituciones competentes, la institución que, de acuerdo a las normas internacionales, tiene competencia es la que debe pronunciarse. Este hecho confirma que no vivimos de las instituciones en el país, sino del parecer de los que detentan el poder.³⁶

Estos criterios contribuyen a determinar que el estado de excepción permanente de las instalaciones de la Asamblea Nacional –iniciado en septiembre de 2010 y que se mantuvo durante 2011 y 2012–, no ha observado los principios de necesidad, excepcionalidad, temporalidad, proporcionalidad y razonabilidad, previstos por el ordenamiento constitucional ecuatoriano y de protección internacional de derechos humanos. Por lo cual, es necesario que las autoridades competentes adopten las medidas correspondientes para su terminación.

34. Entrevista a Diana Atamaint, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2012.

35. Corte Constitucional del Ecuador, Caso 0016-10-EE, Dictamen 001-11-DEE-CC, ROS 396, de 2 de marzo de 2011.

36. Julio César Trujillo, entrevista citada.

Ambiente



Vigencia y garantía de los derechos en las políticas petroleras en 2012

Alexandra Almeida Albuja



A pesar de que el año 2012 inició con la buena noticia de que la Corte Superior de Lago Agrio ratificó la sentencia de primera instancia en contra de la empresa petrolera Chevron, por daños ambientales y sociales en la Amazonía ecuatoriana,¹ la aplicación de las políticas petroleras no ha sido diferente a lo ocurrido en años anteriores, sino todo lo contrario, se han profundizado las violaciones a los derechos humanos y a los derechos de la naturaleza.

La política petrolera se ha concentrado en ampliar la extracción de crudo en el país, esto ha seguido dos vías: ampliar la frontera petrolera hacia el centro sur de la Amazonía, licitando nuevos territorios para la exploración de reservas hidrocarburíferas y ampliar la producción en las zonas que ya están dedicadas a esta operación, a través de nuevas campañas de exploración sísmica y nuevas perforaciones de pozos.

Optimización de la producción

Como ya lo había anunciado, el 31 de enero de 2012, el Gobierno ecuatoriano, firmó dos contratos con empresas petroleras de EUA, Argentina y Ecuador para la optimización de la producción de crudo en los campos Shushufindi y Libertador, dos de los campos denominados “joyas de la corona” o “campos maduros”, ubicados en la provincia de Sucumbíos.

1. Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, Causa 2011-0106, contra Chevron-Texaco, Sentencia de 3 de enero de 2012.

El campo Shushufindi fue abierto y operado por Texaco; y, como es de conocimiento público, la sentencia de la demanda legal contra esta empresa, dictaminó que Texaco es culpable de haber provocado graves daños ambientales.

El otro campo a optimizar: Libertador, ubicado en la parroquia Pacayacu, en cambio, fue abierto por la Corporación Estatal Petrolera (CEPE), y ha sido operado por Petroecuador; sin embargo, la situación ambiental y social de esta área no difiere de la de los campos de Texaco. La población que vive en este lugar no tiene acceso a agua segura, apta para el consumo humano, pues todas las fuentes de agua de la zona se encuentran contaminadas por los desechos de la industria petrolera. Así lo demuestran los innumerables estudios que se han realizado en esta parroquia, incluidos los análisis hechos por la propia empresa estatal. El sistema hídrico de este lugar presenta una contaminación generalizada por hidrocarburos.

Además, tenemos que sumar otro elemento importante para el análisis que tiene que ver con los gravísimos impactos ambientales y sociales que per se genera la extracción de recursos como el petróleo.

En el contrato para el área Libertador se estipula que el Estado se hará responsable de todos los pasivos ambientales pasados y, los nuevos pasivos, serán de responsabilidad de la nueva empresa extranjera. Sin embargo, no se explica cómo van a diferenciar si un pasivo es antiguo o actual, pues la contaminación va a parar a los mismos ríos, a los mismos bosques, a los mismos suelos. ¿Cómo va a diferenciar una familia, que las enfermedades o el cáncer que padecen sus miembros, lo produjo un pasivo ambiental del pasado o el reciente?

Las firmas de estos contratos fueron respaldadas con argumentos únicamente económicos, sin tomar en cuenta que la optimización de la “producción” del petróleo, que es un recurso no renovable; es decir, que no se regenera, conlleva el agotamiento del recurso en el menor tiempo posible, sin considerar los derechos de las futuras generaciones, que ya no podrán contar con estos recursos naturales. Lo mínimamente coherente, hubiera sido que; primero, se repare integralmente esas zonas afectadas; y luego se analice si es o no conveniente seguir operando esos campos, no solo desde el punto de vista económico, sino tomando en cuenta las experiencias negativas del pasado y principalmente, tomando en cuenta el futuro del país.

Nuevas campañas de sísmica

Como consecuencia de los contratos firmados para ampliar la producción de petróleo, las empresas petroleras emprendieron campañas de exploraciones sísmicas en varios campos, causando nuevos impactos en las comunidades.

Tenemos el caso del Área Libertador donde, a finales de 2012, se inició el proyecto Sísmico Arazá 3D de 207 km² en subsuelo, con cobertura mínima 4.800%,

Full Migrada (aproximadamente 328 km² en superficie en dos áreas), para lo cual Petroecuador contrató a la empresa AREASURVEY S.A.² Este proyecto afectaba a varias comunidades de la parroquia Pacayacu, algunas de estas comunidades y finqueros particulares manifestaron su oposición a que se realicen estos trabajos, sin embargo, las empresas encargadas utilizaron una serie de estrategias,³ para romper la resistencia de la gente y conseguir su objetivo.

Un caso similar ocurrió con la comuna Cofán Dureno, donde sus miembros han tenido una histórica posición de resistencia frente a las actividades petroleras. La empresa Petroamazonas logró convencer a los dirigentes que se les permita realizar los trabajos de explotación sísmica en todo el territorio de la comuna, incluida la zona que se mantenía para la conservación dentro del programa gubernamental Socio Bosque. Estas acciones provocaron divisiones dentro de la comuna, incluso divisiones dentro de las familias Cofán.⁴

Y los derrames de petróleo continuaron

Antes de cumplirse tres meses de la firma del “Contrato de optimización” de la producción del área Libertador, se produjo un derrame de petróleo ocasionado por la rotura de la tubería del pozo Tetete 11, en el campo Tetete dentro de esta área. Este derrame, que según la empresa fue de 40 barriles, pero según los moradores del lugar, de acuerdo a la cantidad de crudo recogido, fueron más de 1.000 barriles, afectó a esteros y ríos que eran utilizados por las familias de al menos 5 comunidades. Como consecuencia, se registró la muerte de animales domésticos y silvestres al consumir el agua contaminada y hubo impactos en la salud de las familias cercanas al sitio del derrame.⁵

Los trabajos de remediación de este derrame, que ocurrió en el mes de abril de 2012, recién empezaron en el mes de noviembre del mismo año. Durante estos 7 meses, la zona permaneció contaminada y convirtiéndose en fuente de contaminación de nuevas áreas, a través del agua lluvia que es frecuente en la Amazonía y que se encarga de arrastrar las sustancias tóxicas hacia otros lugares.

En mayo de 2012, se produjo un derrame de petróleo en el km 53 de la vía Auca, en la comunidad shuar de Zaar Etsa, perteneciente a la parroquia Dayuma,

2. AREASURVEY S.A., Exploración Sísmica WICAP S.A., en <http://www.areasurveysa.com/>.
3. Estrategias como cooptar dirigentes y contratarles para que trabajen de “permiseros” a favor de la empresa, advertir a los finqueros que trabajan para la empresa que no pueden oponerse a la sísmica (reunión efectuada el 7 de enero 2013 en la estación Secoya).
4. Testimonios de miembros de la comuna Cofán Dureno, receptados por el equipo de monitoreo de Acción Ecológica, comuna Cofán Dureno, 16 y 17 de noviembre de 2012; en visita de intercambio cultural de la comuna kichwa Sani Isla a la comuna cofán Dureno.
5. Agencia Tegantai, “Primer derrame de crudo producido bajo contrato de ‘servicios específicos integrados con financiamiento’ en el Campo Libertador”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 23 de abril de 2012, <http://www.agenciaecologista.info/petroleo/360-derrame-en-subcampo-tetete-podria-llegar-a-los-mil-barriles-segun-pobladores>.

provincia de Orellana. El sitio del derrame está dentro del campo petrolero Auca, donde opera la empresa EP Petroecuador. La causa fue el rebosamiento de un tanque y, aunque no se tuvo acceso a un dato oficial que señale la cantidad derramada, la contaminación afectó al río Cristal que desemboca en el Tiputini que ingresa al Parque Nacional Yasuní. También se afectó el territorio colectivo de la comunidad shuar Zaar Etsa poblado por 36 familias.⁶

En el cantón Shushufindi, en cambio, la tubería que conduce el petróleo hacia el Campo Drago, operado por Petroecuador, sufrió 5 derrames entre el 10 de abril y el 17 de mayo de 2012, provocando la contaminación de esteros y ríos utilizados por las familias de la Precooperativa Nueva Esmeraldas. Lo que llama la atención en este caso, es que la tubería había sido instalada 7 meses antes del primer derrame y el informe técnico señaló que la causa era corrosión interna de la misma, lo que demuestra que se utilizó tubería usada. Sin embargo, el abogado de EP Petroecuador, sostuvo que los 5 derrames en el Campo Drago, fueron “hechos fortuitos” y, por lo tanto, la empresa no tiene responsabilidad sobre los mismos.⁷

El 27 de abril de 2012, durante el diálogo del presidente Rafael Correa con la prensa en Cascales, ubicado a unas 3 horas de Shushufindi, el ministro de Recursos Naturales No Renovables, Wilson Pástor, dijo que los derrames ocurridos hasta esa fecha (dos) eran actos de sabotaje y aseguró que los derrames en el país se redujeron de 123, en 2008, a 3 o 4 por año. El presidente Correa, a su vez acotó que “es imposible tener explotación petrolera sin derrames”.⁸

Presión en el Yasuní

Las comunidades del Bajo Napo, en la provincia de Orellana, denunciaron presión y engaños por parte de la empresa pública Petroamazonas, en su intento de obtener la autorización de las comunidades kichwa para realizar la exploración sísmica 3D dentro del bloque 31.

Para las comunidades, el desconocimiento de sus derechos y las falsas promesas por parte de las empresas petroleras, han diezmando, poco a poco, sus procesos de resistencia. Indican que los tratos son injustos en las negociaciones y cuestionan el otorgamiento de la licencia ambiental a Petroamazonas.

6. Agencia Tegantai, “Derrame de petróleo en comunidad shuar de Orellana”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 4 de junio de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/petroleo/375-derrame-de-petroleo-en-comunidad-shuar-en-orellana>>.
7. Alexandra Almeida, “Informe de la inspección realizada a la comunidad Nueva Esmeralda”, 14 de mayo de 2012.
8. Agencia Tegantai, “Cinco derrames en 37 días: Nuevo Record de Petroecuador en campo Drago”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 14 de junio de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/petroleo/383-5-derrames-en-37-dias-nuevo-record-de-petroecuador-en-campo-drago>>.

Las comunidades de Samona y Llanchara, esta última amenazada por la actividad petrolera del ITT, están en un proceso de resistencia, ya que han visto en el turismo comunitario su potencial recurso de subsistencia.

Los dirigentes de las comunidades denunciaron que existe desinterés por parte de las instituciones del Estado central y del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE); sostienen que, por ejemplo, a pesar de que, el ECORAE maneja grandes cantidades de dinero, producto del impuesto de un dólar por barril que deja la Ley 010, y el Estado central maneja el 12% de las utilidades de las empresas privadas y 12 % de los excedentes del precio del petróleo de las empresas públicas desde 2010, ninguna comunidad, ni gobierno local ha recibido un solo centavo.⁹

En febrero y abril de 2012, integrantes de la Campaña Amazonía por la Vida, promovieron que la Asamblea Nacional se pronuncie a favor de la propuesta que busca que el Bloque 31 sea incluido dentro de la Iniciativa Yasuní-ITT; sin embargo, dicha resolución, no contó con los votos suficientes de los asambleístas.¹⁰ Incluso el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero, en el primer intento, manifestó desconocer el lugar de ubicación del Bloque 31.

Perforación de nuevos pozos

En cumplimiento de lo estipulado en el contrato del área Libertador, en el mes de julio de 2012, las empresas Petroecuador EP, EP Petroamazonas, el Ministerio del Ambiente y la consultora Entrix, organizaron en la comunidad San Vicente, parroquia de Pacayacu, una reunión para informar sobre la perforación de 41 nuevos pozos en los subcampos Atacapi, Pacayacu, Secoya, Shuara y Shushuqui, la ampliación de plataformas y oleoductos en el área Libertador, a las comunidades que serían afectadas.

Durante la reunión, los pobladores plantearon la problemática ambiental y social que sufren las comunidades, debido a la permanente contaminación, manifestaron su rechazo a la apertura de más pozos petroleros. Sin embargo, funcionarios de Petroamazonas, indicaron que esta empresa era diferente, pues trabajaba con estándares internacionales, y ofrecieron llevar a delegaciones de afectados, a los lugares donde están explotando petróleo, para que verifiquen los cambios, ofreciendo inclusive la construcción de ciudades del milenio.¹¹ El malestar de las co-

9. Agencia Tegantai, “Comunidades de Orellana se sienten amenazadas por Petroamazonas”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 2 de abril de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/oriente/356-orellana-comunidades-se-sienten-enganadas-por-petroamazonas>>.

10. Agencia Tegantai, “Activistas entregarán mapa del Bloque 31 a Ministra de ambiente”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 15 de febrero de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/petroleo/324-activistas-entregaran-mapa-del-bloque-31-a-ministra-de-ambiente->>.

11. Proyecto del Gobierno Nacional que consiste en la implementación de infraestructura de desarrollo en poblaciones que están en las áreas de influencia de proyectos petroleros.

munidades aumentó, cuando el representante del Ministerio del Ambiente, aseguró que, en los análisis de aguas realizados, solo se encontró ciertos metales pesados y que la mayor parte eran residuos fecales.¹²

A pesar de las preocupaciones de los pobladores, la empresa responsable del área, inició inmediatamente la perforación de los pozos planificados.

Ampliación de la frontera petrolera al centro sur de la Amazonía

En mayo de 2012, la Secretaría de Hidrocarburos inicia una serie de convocatorias a los dirigentes de las organizaciones que representan a las nacionalidades indígenas shuar, achuar, kichwa, sapara, andoas, shiwiar y waorani, para realizar reuniones de información y socialización sobre la licitación de los bloques en la XI ronda petrolera.

Al mismo tiempo, la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Ecuatoriana, organizó varios encuentros con las organizaciones, en los que manifestaron su total rechazo a la convocatoria a la ronda petrolera, pues esta facilitaría la explotación de petróleo en sus territorios.

El 19 de julio de 2012, el Presidente de la República emite el DE 1247, RO 759, de 2 de agosto de 2012, que contiene el Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos.

Este reglamento fue elaborado para regular el proceso de consulta previa a las organizaciones indígenas del centro sur de la Amazonía, antes de realizar la XI Ronda de licitaciones petroleras. En este decreto, se aclara que el reglamento servirá únicamente para organizaciones indígenas y que para el resto de la población seguirá rigiendo el decreto 1040. Además, excluye del proceso de consulta previa a los bloques que han estado en explotación antes de la vigencia de la Constitución de 2008.

Inmediatamente, las organizaciones indígenas del centro sur de la Amazonía, se pronunciaron en contra de este decreto que reglamentaba la consulta previa, porque precisamente, no fue consultado con las nacionalidades amazónicas.

Unos días antes de la expedición del DE 1247, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió la sentencia en el caso Pueblo originario kichwa de Sarayaku-Estado ecuatoriano; demanda que fue iniciada por la comunidad indígena en 2003, por la violación de sus derechos; entre ellos, el derecho a la consulta previa.

En dicha sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la violación a los siguientes derechos del pueblo de Sarayaku: a la consulta, a la propiedad comunal

12. Wilson Suárez, “41 nuevos pozos en Sucumbíos, más contaminación”, en Boletín informativo del Comité de afectados por la contaminación del agua de Pacayacu, Pacayacu, 20 julio de 2012.

indígena, a la identidad cultural, a las garantías judiciales y a la protección judicial; así como por haber puesto gravemente en riesgo los derechos a la vida e integridad personal de las personas que integran este pueblo.

Las medidas de reparación que el Estado deberá cumplir, en virtud de la sentencia, incluyen que frente a proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, o planes de inversión o desarrollo de cualquier otra índole, que impliquen potenciales afectaciones al territorio sarayaku o a aspectos esenciales de su cosmovisión o de su vida e identidad cultural, el pueblo sarayaku deberá ser previa, adecuada y efectivamente consultado, de plena conformidad con los estándares internacionales, aplicables a la materia. Ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Saramaka contra Suriname, estableció el estándar del consentimiento libre, previo e informado, cuando se trate de proyectos de gran escala que puedan afectar gravemente al territorio y a los derechos de los pueblos.

Las nacionalidades indígenas del centro-sur de la Amazonía que se verían afectadas por la XI Ronda de Licitaciones Petroleras, rechazaron el proceso de consulta previa, basado en el DE 1247. La posición de estas organizaciones ha sido y es rechazar rotundamente las actividades de exploración y explotación petrolera en sus territorios ancestrales. Existe un amplio listado de estas manifestaciones de rechazo desde marzo de 2011, hasta la actualidad.¹³

A pesar de toda esta resistencia indígena, el Gobierno Nacional, hizo el lanzamiento de la XI ronda de Licitaciones Petroleras el 28 de noviembre de 2012, ofreciendo 13 de los 21 bloques que originalmente se habían presentado. Según las autoridades, 3 bloques van a ser operados directamente por Petroamazonas y 5 bloques no salieron a la licitación, por no haber conseguido ingresar a esos territorios que corresponden a los de los pueblos achuar y sarayaku a socializar el proyecto, por lo que decidieron dejarlos para licitarlos en el futuro.¹⁴

Conclusiones

Se puede afirmar que la aplicación de las políticas petroleras en el país, sigue causando impactos tanto a los ecosistemas, como a las poblaciones que se ubican en las zonas de explotación. Uno de los planes del Gobierno reelecto en 2013, es continuar con estas políticas extractivistas a futuro, lo que amenaza nuevas zonas que aún se han mantenido sin afectación y a poblaciones que, en reiteradas ocasiones, se han pronunciado en rechazo a que estas actividades extractivas se instalen en sus territorios ancestrales.

13. Comuna Amazónica, "La campaña popular anti ronda petrolera llegó a Napo", Cotundo, 17 de noviembre de 2012, en <http://noronda.comunamazonica.org/?p=943>.

14. Ecuadorinmediato, "Postergan licitación de 5 bloques por resistencia de indígenas", en *Ecuadorinmediato*, Quito, 25 de noviembre de 2012, http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=186206&umt=postergan_licitacion_5_bloques_petroleros_por_resistencia_indigenas.

Las organizaciones, tanto afectadas como amenazadas por las actividades hidrocarburíferas, mantienen sus luchas de resistencia en busca del respeto a sus derechos humanos, a sus derechos colectivos y a los derechos de la naturaleza.

La nueva ronda petrolera y el derrumbe del paradigma constitucional

Mario Melo Cevallos



El presente artículo¹ busca contrastar el paradigma constitucional (plurinacionalidad-sumak kawsay-derechos de la naturaleza) con la convocatoria a una nueva gran ronda petrolera en el centro sur de la Amazonía realizada en el mes de noviembre de 2012.

El paradigma constitucional

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde octubre de 2008, nos habla de un Ecuador que se define como un Estado de derechos y de justicia, levantado sobre tres pilares ideológicos fundamentales: la plurinacionalidad, que lo hace entenderse como una gran Patria que cobija en su seno, en pie de igualdad, a diversas nacionalidades, sin dar cabida a la perpetuación del colonialismo, la discriminación y la imposición de un proyecto de país blanco-mestizo en detrimento de los derechos de las nacionalidades y pueblos ancestrales; la orientación general de los procesos de desarrollo hacia el sumak kawsay o buen vivir, que supone la relación armónica entre los individuos, las comunidades y la naturaleza en el marco del ejercicio pleno de los derechos; y el reconocimiento de la naturaleza o Pachamama como sujeta de derechos.

Esos tres pilares ideológicos constituyen la esencia del nuevo constitucionalismo ecuatoriano y son de inexcusable cumplimiento, a través de la legislación y las políticas públicas. Mal podría el poder público tomar decisiones que no vayan enmarcadas en este nuevo paradigma.

1. El trabajo recoge aportes y complementa trabajos anteriores del autor.

Sin embargo, los primeros cuatro años de vigencia de la Constitución de Montecristi han sido de desilusión y desengaño respecto al compromiso gubernamental por construir el país soñado por la Constituyente. Más de una vez se ha demostrado en estos años, que el argumento extractivista predomina en las decisiones políticas hoy, como antes, frente a los intereses y los derechos de las poblaciones afectadas.

Por eso preocupa el inicio de un nuevo megaproyecto petrolero que afectará, en cortísimo plazo, los últimos territorios indígenas íntegros que aún quedan en la Amazonía ecuatoriana.

La carta de intención con KNOC

Desde mediados de 2010, diversos voceros del sector hidrocarburos del Gobierno Nacional venían anunciando la convocatoria a una nueva licitación petrolera en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana.

En el mes de septiembre de 2010, la prensa nacional² comentaba la firma, en el marco de la visita a Corea del presidente Rafael Correa, de una Carta de Intención entre el Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, la Secretaría de Hidrocarburos y la Corporación Nacional de Petróleo de Corea, que tendría como objeto proyectar las oportunidades en exploración y explotación de recursos hidrocarbúricos en las áreas del suroriente ecuatoriano.

Dicho documento establece que la Secretaría de Hidrocarburos proporcionará, libre de cargos para la corporación, “toda la información y datos necesarios” sobre las áreas del suroriente de la Amazonía, para que Corporación Nacional de Petróleo de Corea realice estudios de prefactibilidad técnicos, económicos, financieros y legales. La Secretaría incluso, proporcionará las facilidades para que la corporación coreana visite –si considera pertinente– las áreas de estudio (Cláusula 2.2).

Realizados los estudios de prefactibilidad, Corporación Nacional de Petróleo de Corea seleccionaría bloques en el suroriente ecuatoriano y, una vez acordados con la Secretaría de Hidrocarburos, iniciaría las negociaciones para determinar los ítems que se incorporarían en el Memorando de Entendimiento (MOU) a firmarse para el desarrollo de negocios en el futuro (Cláusula 2.4).

Los yacimientos en el suroriente habrían sido explorados y descubiertos entre 1983 y 1984, por la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana con una

2. El Universo, “Corea estudia ocho bloques petroleros para escoger el mejor”, en *El Universo*, Guayaquil, 5 de septiembre de 2010, <<http://www.eluniverso.com/2010/09/06/1/1355/corea-estudiara-ocho-bloques-petroleros-escoger-mejor.html>>.

inversión de alrededor de US \$ 120 millones, no obstante, nunca llegaron a ser desarrollados ni entraron en producción por falta de infraestructura para transportar el crudo.³

Los resultados de los estudios realizados por los coreanos no se han hecho públicos, pese a ser un tema de interés nacional. El secreto es la norma en las negociaciones petroleras.

Negocios y cifras

Aun sin haberse concretado la convocatoria a la XI Ronda, las negociaciones ocultas no pudieron pasar desapercibidas. Así, el 14 de octubre de 2011, el portal Ecuadorinmediato difundía una investigación del periodista Francisco Herrera Araúz bajo el sugerente título “En Ecuador hay petróleo, pero ¿es más de lo que Chile sabe?”⁴ En la que se reseñaba una entrevista con el señor Lisandro Rojas de la Empresa Nacional de Petróleo de Chile (ENAP), quien habría afirmado que “ENAP ha sido convocada por el Estado ecuatoriano a un proceso de exploración y explotación en la zona petrolera suroriental de Ecuador, a que en su condición de empresa estatal pueda participar con un tratamiento especial en la asignación de bloques, los cuales pueden ser negociados directamente”. El representante de ENAP habría exhibido un nuevo mapa petrolero del Ecuador, en el que se destacan los bloques materia de la convocatoria, 73, 74, 76, 81, 84 y 86, cuyo potencial sería interesante para los chilenos.

Rojas habría ido más allá al señalar “Chile está enterado además de las posibles conversaciones entre Ecuador y Perú para usar el ducto de transporte peruano para sacar el petróleo que se halle en esta zona suroriental ecuatoriana, revela Rojas, ya que al momento el crudo de la nación del Sur es pesado y en el lado nuestro hay petróleo ligero, que permitiría evacuar por ese lado los hallazgos que se den en estos nuevos descubrimientos”.

En la misma fecha, 14 de octubre de 2011, el diario *Hoy*⁵ reseñaba la presentación del nuevo mapa petrolero por parte del Secretario de Hidrocarburos, Ramiro Cazar. En dicha nota se señala que a finales de ese mes (octubre de 2011) se empezarían a negociar 21 bloques de la XI Ronda y que por los siete bloques destinados para la oferta de empresas públicas extranjeras que habían mostrado interés: Enap,

3. El Comercio, “Corea mira a tres áreas estratégicas”, en *El Comercio*, Quito, 6 de septiembre de 2010, <http://www.elcomercio.com/negocios/Corea-mira-areas-estrategicas_0_330566989.html>.
4. Francisco Herrera Araúz, “En Ecuador hay petróleo, pero ¿es más de lo que Chile sabe?”, en *Ecuadorinmediato*, Quito, 14 de octubre de 2011, <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=159702&umt=en_ecuador_hay_petroleo_pero_es_mas_que_chile_sabe>.
5. Hoy, “Mapa petrolero trae cambios”, en *Hoy*, Quito, 14 de octubre de 2011, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/mapa-petrolero-trae-cambios-507062.html>>.

Andes Petróleo, Agip, Sinopec, Pdvesa, Turkish Petroleum, Petrovietnam, Corea Nacional Oil Company, Ancap y Ecopetrol.

Parecía entonces que al menos siete bloques del centro sur estaban siendo ya negociados mediante contrataciones directas con empresas públicas petroleras, a espaldas de los legítimos propietarios de los territorios amazónicos.

Para mayo de 2012, la página especializada Proinpetrol.com anunciaba que la nueva ronda petrolera se abrirá en octubre: “Los yacimientos están ubicados en el suroriente del país y se estima que contienen alrededor de 120 millones de barriles de crudo”.⁶

Puntualizaba esta fuente que “El objetivo de la ronda, que será la segunda bajo contrato de prestación de servicios, es que las empresas petroleras realicen exploración en la formación geológica del precretácico (a más de 20 mil pies de profundidad)”⁷

De acuerdo a lo indicado por el ministro de Recursos Naturales No Renovables, Wilson Pástor: “En el cretácico tenemos 300 millones de barriles de reserva, pero es el precretácico el que nos interesa, tomando en cuenta que el Perú acaba de encontrar crudo liviano en esa formación geológica”.⁸

Comienza entonces una verdadera danza de cifras en torno a la reserva probable de petróleo que se pretende explotar que va desde los 120 a los 300 millones de barriles. Los 120 mencionados por Proinpetrol resultan ser un dato consecuente con la cifra que se venía manejando en el sector petrolero para el sureste de la Amazonía ecuatoriana.⁹ Y los 300 millones referidos por el Ministro de Recursos no Renovables, una cantidad fantástica que se supone se obtendría de la exploración en el precretácico.¹⁰

En diciembre, con la Ronda ya lanzada y la oposición beligerante de sectores indígenas y ambientales, el periódico oficial *El Telégrafo* llegó a afirmar en un titular que la Ronda Petrolera busca asegurar 1.955 millones de barriles de crudo. Ya en el cuerpo del artículo, afirmaba: “Con las expectativas que genera un gran potencial de reservas hidrocarburíferas, por más de 1.597 millones de barriles en un escenario optimista, ya está abierta la XI Ronda de Licitación Petrolera [...] La Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador estima que las extracciones para las empresas públicas que participarán en la licitación serían de 1740 millones de barriles, mientras que para las privadas de 215 millones”.¹¹

6. Proinpetrol.com, “Décima Primera Ronda Petrolera en Ecuador”, 29 de mayo de 2012, en <http://www.proinpetrol.com/home/contenidos.php?id=59&identificaArticulo=46>.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. Fernando Reyes y César Ajamil, *Petróleo, Amazonía y capital natural*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2005, p. 83.

10. La Hora, “Ecuador: 18 bloques petroleros saldrán a licitación en octubre”, en *La Hora*, Quito, 6 de agosto de 2012, <http://www.entornointeligente.com/articulo/1297332/ECUADOR-18-bloques-petroleros-saldran-a-licitacion-en-octubre>.

11. El Telégrafo, “Ronda Petrolera busca asegurar 1.955 millones de barriles de crudo”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 3 de diciembre de 2012, http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_

Para autores como Izko,¹² que se basan en información oficial del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables, en relación a la XI Ronda se puede hablar de “alrededor de 300 millones de barriles de crudo más las eventuales reservas adicionales en el horizonte precretácico”.¹³ Parece evidente que el discurso político pretende acallar las críticas a partir de sobredimensionar las reservas esperadas. En la misma línea, Larrea, reflexiona:

Las reservas probables de la región centro sur son relativamente pequeñas, de acuerdo a estimaciones preliminares del Instituto Francés de Petróleo y de Petroecuador, con base en pozos exploratorios perforados en la década de 1970 y alcanzarían entre 100 y 300 millones de barriles, que equivalen a menos del 8% de las reservas remanentes del Ecuador. Al ritmo actual de producción, estas reservas ampliarían la capacidad extractiva del país en menos de dos años y se espera un flujo inicial de 35.000 barriles diarios, que también es menor al 10% de la capacidad extractiva actual. Existe además la posibilidad de encontrar petróleo en las capas precretácicas, ubicadas a más de 6.700 metros de profundidad, por una cantidad de hasta 1.500 millones de barriles. Dada la ausencia de perforaciones previas de esta naturaleza, esta posibilidad permanece incierta. El petróleo a encontrarse podría ser transportado por el oleoducto norperuano, que actualmente opera con aproximadamente el 50% de su capacidad instalada.¹⁴

El rol de la deuda China

El manejo de la deuda externa por parte del Gobierno del presidente Rafael Correa durante la primera parte de su primer mandato implicó que, a partir de una polémica auditoría, se declare la ilegitimidad de un importante tramo, a la vez que se anunciaba el cese de pagos, para que, aprovechando la baja en el mercado financiero internacional de los bonos de deuda ecuatoriana, el propio Estado ecuatoriano los recompre, ahorrándose unos 7.000 millones de dólares.

Esta maniobra, sin lugar a dudas destacable, tuvo el efecto perverso de cerrar el acceso del Ecuador a las fuentes convencionales de financiamiento externo y ha obligado al Estado a golpear la puerta de los financistas chinos que le han provisto de dinero fresco, pero en condiciones francamente leoninas.

Entre 2009 y 2012, el Estado recibió recursos de la China mediante el mecanismo financiero de la venta anticipada de crudo. La primera de estas operaciones se contrató en 2009, comprometiéndose el Ecuador a entregar a los chinos 69,12 millones de barriles de crudo, durante dos años. Por esa transferencia, el Estado

zoo&task=item&item_id=63299&Itemid=11).

12. Xavier Izko, *La frontera invisible. Actividades extractivas, infraestructura y ambiente en la Amazonía Ecuatoriana (2010-2030)*, Quito, Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina, 2012.
13. Carlos Larrea, coord., *Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía centro-sur*. Quito, UASB-E / Fundación Pachamama, 2012, p. 18.
14. *Ibid.*

ecuatoriano recibió US \$ 1.000 millones. La China entregó ese dinero, además, a una tasa de interés de 7,25%.¹⁵

La segunda venta anticipada se dio en 2010. Pese al hermetismo del Ministerio de Finanzas se conoció que el Ecuador comprometió 36.000 barriles diarios de petróleo, por los próximos cuatro años. En esta venta, los chinos ataron el desembolso a que el dinero se invirtiera en proyectos de infraestructura y energía donde participen empresas de ese país. Finalmente, a mediados de 2011, se vendió otra vez anticipadamente, por los dos siguientes años, 96.000 barriles diarios, a una tasa de interés de 7,08%.¹⁶

A más de la tasa a la que se contrata el anticipo, que es de alrededor del doble de la que se suele aplicar a los empréstitos internacionales, las condiciones de contratación llegan a incluir que Petroecuador entregue un poder especial a Petrochina para que pueda recaudar con los socios internacionales, a su nombre, cualquier saldo que la petrolera estatal ecuatoriana no alcanzara a pagar a China.¹⁷ Al respecto, un analista le dijo a la British Broadcasting Corporation (BBC) “En el caso de Ecuador los préstamos de China han sido aún más importantes. Desde el default de 2008, no han podido salir a los mercados internacionales y es la única forma de financiamiento externo que tienen junto algún acuerdo bilateral”.¹⁸

Consecuentemente, es de entenderse que un factor que empuja hacia la ampliación indiscriminada de la frontera petrolera en el centro sur de la Amazonía sea la necesidad de contar con crudo para el pago al principal prestamista del Estado ecuatoriano.

Los antecedentes de la resistencia

La idea de una nueva gran licitación petrolera en el centro sur de la Amazonía ecuatoriana no es nueva. Ha estado definida desde el año 2000, cuando el gobierno de Jamil Mahuad la incluyó en su estrategia Apertura 2000.

Sin embargo, los gobiernos de turno no habían podido llevarla a cabo. La razón tiene que ver con la historia de resistencia y defensa territorial protagonizada por las organizaciones shuar FIPSE (hoy NASHE), FICSH, la organización achuar FINAE (hoy NAE) y el pueblo kichwa de Sarayaku para oponerse a la imposición, en sus territorios de los proyectos petroleros del Bloque 23 y del Bloque 24, ubicados en la misma región centro sur de la Amazonía y adjudicados, el Bloque 23 en

15. El Comercio, “Condiciones chinas al descubierto”, en *El Comercio*, Quito, 9 de agosto de 2012, <http://www.elcomercio.com/negocios/finanzas-China-Ecuador-petroleo-Petroecuador-Petrochina_0_751724992.html>.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. Abraham Zamorano, “La solución china para Ecuador y Venezuela”, en *BBC Mundo*, Caracas, 13 de julio de 2012, <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/07/120712_economia_andinos_venezuela_ecuador_china_petroleo_az.shtml>.

1996, a la compañía argentina CGC y el Bloque 24 en 1998, a la empresa estadounidense Arco que en 2000 cedió sus derechos a Burlington Resources.

En ambos casos, la estrategia de las organizaciones indígenas combinó la resistencia mediante movilizaciones y trabajo de medios de comunicación, con acciones jurídicas nacionales e internacionales amparadas en los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución de 1998 y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En 1999, la FIPSE presentó un recurso de amparo en contra de la empresa ARCO por violaciones a su derecho a la organización, al haber promovido negociaciones y diálogos con individuos y familias de la organización para conseguir su apoyo a la actividad petrolera en el Bloque 24, en contra de las decisiones tomadas por la Asamblea de la Federación. El Tribunal Constitucional aceptó el recurso y dispuso que la empresa se abstuviera de realizar dichos actos. Luego, en 2001, el Comité de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo resolvió una querrela presentada por la FIPSE, a través de la organización laboral CEOLS en contra del Estado ecuatoriano por violación al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en la concesión del Bloque 24, declarando que efectivamente se había violado el derecho a la consulta previa de los pueblos afectados por dicha concesión.

En el caso del Bloque 23, el pueblo de Sarayaku llevó su caso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, obteniendo en primer lugar medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 5 de mayo de 2003. Luego, frente al incumplimiento de las medidas cautelares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictar medidas provisionales a favor de Sarayaku, las mismas que fueron otorgadas en julio de 2004. En junio de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ratificó las medidas y las amplió incorporando la disposición de que se retiren urgentemente los explosivos dejados por la CGC en territorio de Sarayaku, al haber abandonado la campaña de exploración sísmica del Bloque.

La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 27 de junio de 2012,¹⁹ puso fin a una década de lucha del pueblo originario kichwa de Sarayaku y reviste relevancia para los derechos indígenas, porque al cabo de casi una década de litigio (de 2003 a 2010 en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de 2010 a 2012 en la Corte Interamericana de Derechos Humanos), la justicia internacional dio la razón a un pueblo indígena amazónico; que, como muchos otros pueblos indígenas del mundo, vio amenazado su territorio, su vida, su cultura porque el Estado le impuso un proyecto petrolero en su hábitat, sin antes haberle informado, consultado, mucho menos logrado su consentimiento. La actividad petrolera impuesta significó para Sarayaku militarización de su territorio, destrucción ambiental, violencia, persecución, agresiones e incluso la pérdida y deterioro de elementos sagrados en su cultura y cosmovisión.

19. Corte IDH, Pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012 (fondo y reparaciones).

Como se puede apreciar, la lucha en defensa de los territorios indígenas, afectados por los Bloques 23 y 24, del centro sur de la Amazonía ha sido muy intensa en la última década y ha sido seguida con atención por la opinión pública nacional e internacional, convirtiéndose en casos emblemáticos de una lucha fundada en los derechos humanos. Esos casos, a la vez que han inspirado a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador y de otros países, han tenido también un efecto disuasorio para el Estado y las empresas petroleras que han pretendido ampliar las fronteras extractivas petroleras en los territorios indígenas de esa región.

Sin lugar a dudas, la lucha de resistencia de Sarayaku, de los shuar y de los achuar constituyó un factor gravitante para desestimar a las empresas petroleras dispuestas a ingresar a los territorios indígenas que ahora son afectados por la nueva ronda en el centro sur. En 2004, el Ministro de Energía del entonces presidente de la república, Lucio Gutiérrez decía a la prensa que si se logra abrir “este canda-do de problemas se dará paso a la apertura total en el suroriente, esperamos llegar primero a acuerdos, antes de aplicar la fuerza”.²⁰

Nueva ronda petrolera: afectación e impacto sobre la naturaleza o Pachamama

Los bosques húmedos tropicales del centro sur de la Amazonía conservan el 80% de su cobertura vegetal original.²¹ Estudios realizados en la región, como el “Análisis de vacíos y prioridades de Conservación de la Biodiversidad Terrestre en Ecuador continental”²² reconocen que, a pesar del gran vacío de investigación científica respecto al centro sur de la Amazonía (provincias de Pastaza y Morona Santiago), esta es un área irremplazable, en extrema vulnerabilidad a los factores socioeconómicos y por ende una prioridad crítica para la conservación y manejo sustentable de la diversidad biológica.

La cobertura vegetal se mantiene en excelente estado en el centro sur, como lo muestra el siguiente mapa, donde se observa que las áreas de color más oscuro son las intervenidas y se concentran a lo largo de las vías.

20. Hoy, “Alerta por pelea entre petroleras e indígenas”, en *Hoy*, Quito, 7 de julio, 2004, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/alerta-por-pelea-entre-petroleras-e-indigenas-180169.html>>.
21. Sigrid Vásconez y Pedro Páez, *Propuesta de consolidación de la política ambiental en el Ecuador: Garantizar el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad en el centro sur de la Amazonía*, Quito, Fundación Pachamama, 2006, p. 1, en <http://www.educate.org/alandar/in dex2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=25>.
22. Francisco Cuesta-Camacho *et al.*, *Identificación de vacíos y prioridades de conservación para la biodiversidad terrestre en el Ecuador continental*, Quito, Ecociencia / The Nature Conservancy / Conservation International / Ministerio de Ambiente del Ecuador, 2006, p. 34, en <http://protectedareas.info/upload/document/ecuador_terrestrial_gap_analysis.pdf>.

La nueva ronda petrolera implica el desarrollo de proyectos petroleros en estos territorios; que, necesariamente, van a ocasionar impactos socioambientales en todas sus fases: prospección-exploración, producción, almacenamiento y transporte. Los procesos petroleros provocan también importantes impactos en los grupos humanos:

- De producirse la nueva ronda petrolera y de llegarse a ejecutar los proyectos petroleros comprendidos en ella, los impactos socio ambientales serán a una escala regional.
- Si se encontrarse petróleo en condiciones comerciales, su explotación requiere la construcción de largas vías de acceso, con resultados potencialmente graves respecto a la deforestación, como lo demuestra el caso de la vía Auca, construida por Texaco en la década de 1970.²³ El impacto más severo se produce por la colonización resultante de la apertura de vías. Se ha estimado que, por cada kilómetro de carretera, se deforestan 120 hectáreas en los costados de las vías, con un ancho de 6 kilómetros a cada lado. Como señala Larrea:

El estudio prospectivo inicial elaborado por Mika Peck, de la Universidad de Sussex, sostiene que la construcción de vías para la extracción petrolera conducirá a un aumento en la tasa de deforestación a 0,66% anual para el período 2008-2028, con la pérdida adicional de 185.224 ha de selva tropical, y la consecuente liberación de 136'371.072 toneladas de CO₂ en la atmósfera.²⁴ Estimando el daño producido en términos de emisiones, su valor económico alcanza los US \$ 681'855.000, con un valor presente de US \$ 391'000.000. Las emisiones de CO₂ son solamente uno de los componentes del impacto ambiental que se generará por la extracción petrolera, a las que debe sumarse la pérdida de biodiversidad, el impacto sobre la disponibilidad de agua, entre otros.²⁵

Los afectados y la consulta previa

La nueva ronda petrolera en el centro sur amazónico afectaría el territorio de las nacionalidades achuar (100%), andoa (100%), zápara (100%), y shiwar (100%), así como parte del territorio de las nacionalidades waorani (16,34%), kichwa (96,53%) y shuar (70,45). La nueva ronda petrolera afectaría un total de 2'927.513,37 ha, correspondientes al 75,91% de los territorios indígenas.²⁶

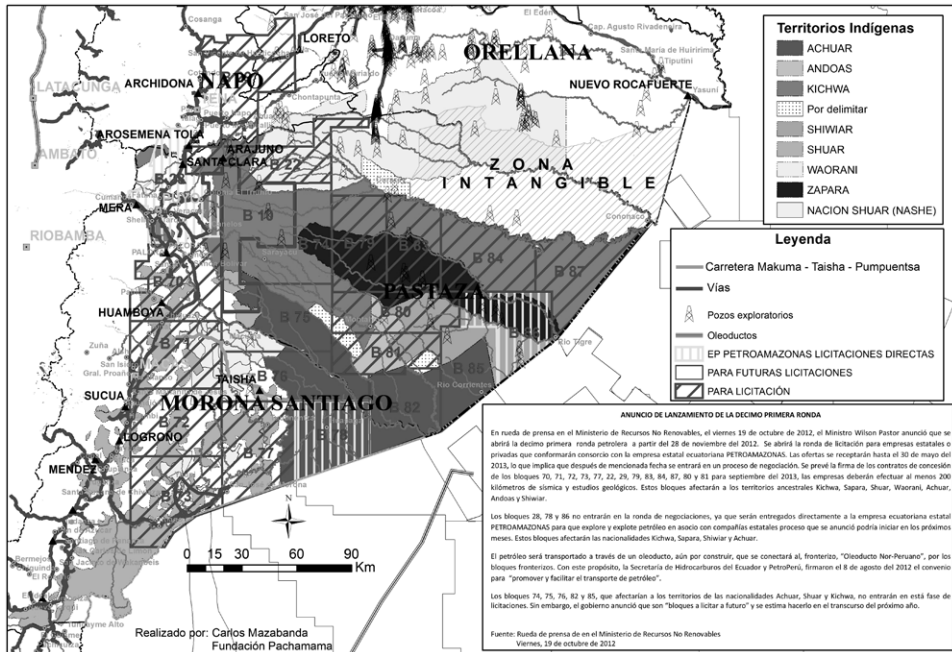
23. Carlos Larrea, coord., *Petróleo...*, p. 20.

24. Mika Peck, "Modeling Deforestation on the Southern Ecuadorian Amazon-Identifying risks from road expansion and oil exploration", Preliminary Report, University of Sussex, 2012.

25. *Ibid.*

26. Carlos Mazabanda, "Mapa XI Ronda petrolera y territorios indígenas", Quito, Fundación Pachamama, 2012.

Mapa 1 XI Ronda petrolera y territorios indígenas



Fuente: Información Base SIGAGRO, Territorios indígenas: Archivo de la Nacionalidades Indígenas Amazónicas, Nuevo Catastro Petrolero.

Elaboración: Carlos Mazabanda, 2012.

Las nacionalidades y pueblos afectados, han adoptado una vigorosa posición de defensa de sus territorios. Así, para octubre de 2012, hacían el siguiente pronunciamiento:²⁷

Los dirigentes de las nacionalidades shuar, achuar, shiwiar, sapara y el pueblo kichwa de Sarayaku anunciaron que no permitirán el ingreso abusivo de la industria petrolera en sus territorios. La nueva ronda petrolera pone gravemente en peligro la vida, la salud, la paz social y la integridad de la naturaleza y por tanto las nacionalidades que habitan el centro sur de la Amazonía ecuatoriana no permitirán que se imponga un proyecto que destruya la naturaleza, y que ponga a las nacionalidades al borde del genocidio.

Las asambleas de las nacionalidades y sus federaciones han hecho varios pronunciamientos expresando su negativa frente a la XI Ronda Petrolera, sin embargo el Gobierno insiste en anunciar que entregará los territorios indígenas a las empresas petroleras. Las nacionalidades rechazan la llamada consulta previa que supuestamente está realizando la Secretaría de Hidrocarburos, porque no

27. Sarayaku.org, "Nacionalidades amazónicas rechazan XI ronda petrolera", en *Sarayaku, el pueblo del medio día*, 26 de octubre de 2012, <<http://sarayaku.org/?p=1352>>.

cumple lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, la Constitución del Ecuador y la Sentencia de la Corte Interamericana en el caso Sarayaku. El reglamento en el que se basa la supuesta consulta no ha sido hecho con la participación de las comunidades que van a ser consultadas, no busca llegar al consentimiento de los consultados, no es libre porque se impone la presencia de los funcionarios del Estado en los territorios indígenas en contra de la voluntad de los pueblos y nacionalidades y no es informada porque no se entrega a las comunidades datos verdaderos y reales sobre los impactos ambientales y sociales de la actividad, sino solamente propaganda e intento de fraccionamiento a las familias de las comunidades.

Rechazamos los insultos y descalificaciones realizadas por el Presidente de la República en las cadenas sabatinas en contra de los pueblos y nacionalidades que están en resistencia y sus líderes. Eso demuestra que es un gobierno autoritario, racista y cerrado al diálogo.

Las nacionalidades y organizaciones indígenas resistiremos a la invasión petrolera en nuestros territorios enmarcados en nuestros derechos constitucionales y nos convocaremos a una marcha pacífica por la defensa de nuestros derechos y nuestros territorios.

Quito, 24 de octubre de 2012.

Firmado por: Humberto Cholango, presidente de la CONAIE, Franco Viteri, Presidente de la CONFENIAE, Jaime Vargas, Presidente de la Nacionalidad Achuar, Manuel Maiche, Presidente de la Nación Shuar, Fernando Santi, Presidente de la Nacionalidad Shiwiar, Marco Montaguano, Vicepresidente de la Nación Sapara, Patricia Gualinga, Dirigente de la Mujer y la Familia de Sarayaku, Mario Santi, Campaña Kaparik, José Vargas, Dirigente de Relaciones Internacionales de la Federación Shuar de Pastaza, Delfín Tenesaca, Presidente de ECUARUNARI.

Cuando el 28 de noviembre de 2012, se hizo el anuncio oficial del lanzamiento de la Ronda suroriente, centenares de indígenas amazónicos y ambientalistas se manifestaban en los exteriores del Hotel Marriott de Quito; mientras que, en el interior, líderes indígenas cuestionaban públicamente al Ministro de Recursos Naturales no Renovables, por no cumplir con el derecho a la consulta previa a sus nacionalidades y pueblos que garantiza la Constitución. La consulta previa se convierte en un tema crítico para viabilizar la ampliación de la frontera extractiva en los territorios indígenas.

En la sentencia del caso Sarayaku, la Corte impuso al Estado:

- Regular el derecho a la consulta previa, esto es “adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades” (X Puntos Resolutivos, párr. 341, disposición 4).
- La Corte dispuso también que el Estado tiene el deber de consultar a las comunidades, según sus costumbres y tradiciones, de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un

acuerdo. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. “el incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados” (párr. 177).

Pese a que el gobierno de Correa ha acatado la sentencia del caso Sarayaku y anunció que la cumpliría, no se ha detenido en su pretensión de convocar una nueva gran ronda petrolera para entregar en concesión territorios indígenas, precisamente en la misma zona de la Amazonía ecuatoriana en donde se encuentra Sarayaku. Y aunque en un primer llamado a las empresas interesadas, no se ha incluido el territorio Sarayaku, las autoridades han dejado claro que se incluirá en los siguientes.

Para viabilizar la denominada Ronda suroriente, la Secretaría de Hidrocarburos ha realizado una consulta o “socialización” a las comunidades indígenas afectadas, al amparo de un reglamento (DE 1247) puesto en vigencia unos días antes de que se diera a conocer a las partes el contenido de la sentencia del caso Sarayaku; y que, por tanto, no incorpora los estándares contemplado en ella. Por otro lado, el reglamento fue elaborado por el Gobierno Nacional sin conocimiento, ni participación de las comunidades que serían consultadas.

Sobre la manera como fue hecha la consulta hay una recia polémica. La colocación de mesas de información en las ciudades amazónicas y el ingreso a comunidades indígenas contra la expresa voluntad de sus asambleas no parece ser un mecanismo “culturalmente adecuado”. Las organizaciones indígenas sostienen que dichos procesos fueron inconstitucionales y que se excluyó a las organizaciones representativas.²⁸ El Gobierno, por su parte, defiende el proceso y alega que ha firmado 22 acuerdos con comunidades indígenas que estarían de acuerdo con la explotación petrolera en su territorio.²⁹ Lo cierto es que, si lo que se esperaba es que la consulta realizada por el Gobierno generase un ambiente propicio para la inversión petrolera, el fracaso fue evidente. Si solo se alcanzaron 22 acuerdos de las más de 700 comunidades indígenas que habría en la zona de la nueva ronda, el conflicto solo está empezando.

A este complejo contexto se suma ahora, el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC, que se expone a continuación, el mismo que deja sin piso la argumentación del Gobierno ecuatoriano respecto al

28. Por ejemplo, ver, *El Comercio*, “20 petroleras apuntan suroriente”, en *El Comercio*, Quito, 29 de noviembre de 2012, <http://www.elcomercio.com/negocios/petroleras-apuntan-suroriente-Ecuador-petroleo_0_818918285.html>.

29. *El Universo*, “Ministro Pástor afirma que sí hicieron consulta previa a licitación petrolera”, en *El Universo*, Guayaquil, 5 de diciembre de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/12/05/1/1355/ministro-afirma-hicieron-consulta-previa.html>>.

alcance limitado de la consulta, a la vez que pone severamente en duda la idoneidad del DE 1241.

El Comité insta al Estado parte que en el ámbito de las actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, realice consultas que incluyan la expresión libre del consentimiento frente a la procedencia o no de un proyecto, espacios y tiempos suficientes para la reflexión y la toma de decisiones, así como las medidas de salvaguarda de la integridad cultural y de reparación. Los procesos de consulta deberían respetar los protocolos de consultas comunitarias ya desarrollados y las decisiones que surjan de los mismos. El Comité recomienda al Estado parte que considere suspender la aplicación del Decreto 1247 de 2012 y en su lugar, diseñe de manera participativa con los pueblos indígenas las medidas legislativas para regular el derecho a la consulta y surta las consultas prelegislativas a que haya lugar. El Comité insta al Estado parte a acatar las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de 27 de junio de 2012 (Pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador).³⁰

Habría de esperar que un gobierno democrático y respetuoso del Estado de Derechos y de Justicia Social que proclama la Constitución de Montecristi se sienta severamente cuestionado por la contundencia del pronunciamiento de un organismo internacional de derechos humanos sobre sus ejecutorias y esté listo para enmendar los errores.

No sabemos si eso suceda. Lo que sí sabemos es que este pronunciamiento pone de manifiesto la legitimidad de los reclamos de las organizaciones indígenas sobre la Ronda suroriente y las animará a llevar su resistencia a escenarios internacionales, lo que constituirá un desestímulo adicional para las inversiones petroleras que podrían llegar.

Un paradigma destrozado

El sueño de Montecristi, de tener una “patria plurinacional”, que camina hacia el *sumak kawsay* y que respeta a la Pachamama como sujeta de derechos, se derrumba de la agenda estatal. La XI Ronda Petrolera muestra que para quienes tienen el poder político del Estado, no son sino palabras.

¿Cómo compatibilizar la plurinacionalidad si se negocia la selva sagrada donde habitan ancestralmente las nacionalidades y pueblos amazónicos, a sus espaldas, con las petroleras extranjeras?, ¿cómo hablar de plurinacionalidad, cuando sus derechos fundamentales como la autodeterminación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado son sistemáticamente violentados para favorecer

30. Organización de Naciones Unidas, “Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su cuadragésimo noveno período de sesiones (14 al 30 de noviembre de 2012)”; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/EQU/CO/3), párr. 9.

los intereses petroleros?, ¿cómo se puede construir el *sumak kawsay* si se condena a la Patria y a sus nuevas generaciones a la repetición necia de la fórmula extractivista que solo ha dejado pobreza, inequidad y contaminación a las comunidades afectadas y ha encadenado, antes como hoy, a nuestro país a los intereses de los grandes acreedores de deuda externa?, ¿cómo se puede decir que en Ecuador la naturaleza tiene derechos si el Estado pretende convertir a los más importantes bosques amazónicos megadiversos que le quedan en campos petroleros?

La voluntad de construir una “patria nueva” se evaporó hace rato de quienes ejercen el Gobierno, ahora solo vive en la gente sencilla del pueblo, por eso prevalecerá.

Texaco, Yasuní ITT, Nueva Ronda petrolera.

Las cifras de la incoherencia

Texaco operó en la Amazonía ecuatoriana desde 1964 hasta 1990. Perforó 339 pozos y extrajo 1.500 millones de barriles de petróleo. El área afectada por la operación de Texaco se extendió por alrededor de 2'500.000 de hectáreas de bosques amazónicos. En esa área se derramaron directamente en las fuentes hídricas unos 20.000 millones de galones de agua de formación, producto de desecho de la extracción de hidrocarburos, altamente tóxico. Se quemaron al aire libre 235.000 millones de pies cúbicos de gas y se derramaron 16.800 millones de galones de crudo. A su salida del país, Texaco dejó abandonadas 600 piscinas con desechos de petróleo a la intemperie.³¹ La justicia ecuatoriana acaba de ratificar un fallo que le condena a Texaco a una indemnización por daño ambiental por 8.640 millones de dólares.³²

Yasuní ITT busca mantener 846 millones de barriles de petróleo en tierra, protegiendo 200.000 ha de bosque amazónico megadiverso, hábitat de los tagaeri y taromenani, pueblos en aislamiento. Aspira obtener 3.600 millones de dólares en 13 años.³³ Hasta el momento (4 años de existencia de la iniciativa) se habría recaudado US \$ 116'048.384,63 de los cuales solo US \$ 2'469.319,88 estarían efectivamente depositados en el fideicomiso.³⁴ El monto de los gastos incurridos por el Estado para la promoción de la iniciativa ascendería a US \$ 2'292.473.³⁵

31. Alberto Acosta, *Desarrollo global. Con la Amazonía en la mira*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2005, p. 28.
32. Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, Causa 2011-0106, contra Chevron-Texaco, Sentencia de 3 de enero de 2012.
33. Carlos Larrea, *Yasuní ITT: Una iniciativa para cambiar la Historia*, Quito, UNDP-Ecuador / GIZ / MDGIF, 2012, 2a. ed., p. 2.
34. Situación de la Iniciativa Yasuní-ITT, Fondo Fiduciario Yasuní-ITT, presentación en Power Point, diciembre, 2012.
35. Vanguardia, “Yasuneando con Baki y Espinoza”, en *Vanguardia*, No. 321, Quito, 2012, p. 26-28.

El caso Texaco visibiliza las consecuencias nefastas de un modelo extractivo que dispone de los territorios a espaldas de sus legítimos propietarios ancestrales. La Iniciativa Yasuní ITT es una esperanza de que la búsqueda de alternativas creativas para abandonar definitivamente el extractivismo, con todas las dificultades y contradicciones en el camino, está en marcha. Lamentablemente, la dura realidad surge a la vista frente al anuncio reiterado de una nueva licitación petrolera, que pondría en manos petroleras el destino de un área mayor a la operada por Texaco, y cuyos afectados principales serían siete nacionalidades indígenas y los bosques megadiversos de sus territorios sagrados.

La plurinacionalidad, el *sumak kawsay* y los derechos de la naturaleza que proclama la actual Constitución deben ser las principales armas para la defensa de los territorios del centro sur amazónico ante esta nueva amenaza.

El derecho a la reparación de las comunidades afectadas por Chevron-Texaco



Vanessa Barham Dalmau

Entre 1964 y 1990 la compañía petrolera Texaco causó un grave desastre ambiental y humano en el nororiente del Ecuador, por lo que las comunidades indígenas y campesinas presentaron en 1993 una acción en su contra en las cortes de Nueva York. Durante casi 10 años la petrolera luchó para que estas cortes desestimen la causa y la envíen al Ecuador, alegando que era esta la jurisdicción donde debía resolverse el caso. En 2002 las cortes norteamericanas desestimaron la causa por *forum non conveniens* y en 2003 se presentó una acción contra Chevron Corporation (en adelante Chevron), que en 2001 se había fusionado con Texaco, ante la Corte Provincial de Sucumbíos. Después de 56 inspecciones judiciales, 118 informes periciales, cerca de 64.000 resultados de laboratorio y alrededor de 215.000 páginas de expediente, el 14 de febrero de 2011 el Presidente de la Corte Provincial de Sucumbíos emitió sentencia condenatoria contra Chevron, estableciendo la obligación de pago por medidas de reparación: principales, complementarias y de mitigación que suman un total de US \$ 19.021'552.000:

Después de 19 años de litigio legal, el año 2012 fue favorable para las comunidades amazónicas afectadas por las operaciones de Chevron. El 3 de enero de ese año, el pleno de la Corte Provincial de Sucumbíos ratificó la sentencia de febrero 2011, resolviendo el proceso de apelación y condenando a la compañía petrolera a pagar la indemnización fijada por los daños provocados. Este tipo de sentencias en Ecuador constituyen cosa juzgada y son plenamente ejecutables,¹ por lo

1. La Ley de Casación ecuatoriana determina que, para suspender la ejecución de una sentencia en firme, a través de un recurso de casación, es necesario otorgar una caución equivalente a los perjuicios estimados que la demora en la ejecución de la sentencia o auto pueda causar a la otra parte. Chevron, en este caso, presentó recurso de casación sin embargo no solicitó que se fije caución y, en consecuencia, no se ha suspendido los efectos de la sentencia de Corte

Medida	US \$
Remediación de sedimentos	600'000.000
Remediación de suelo	5.396'160.000
Restauración flora, fauna y vida acuática	200'000.000
Sistemas de agua para población afectada	150'000.000
Sistema de salud para mitigar daños	1.400'000.000
Programas para reparar daños culturales	100'000.000
Tratamiento casos de cáncer	800'000.000
Sub total medidas reparación	8.646'160.000
Adicional, 10% contemplado en el art. 93 de la Ley de Gestión Ambiental	864.616.000
Total	9.510'776.000
100% por compensación moral*	9.510'776.000
Total	19.021'552.000

* Puede ser remplazada por disculpas públicas.

Fuente: Sentencia de 14 de febrero de 2011, Décimo tercero. Medidas de reparación del daño, Décimo Cuarto y Disposición adicional, p. 179-187.

Elaboración: Vanessa Barham, 2013.

que, a partir de esta última decisión judicial, los esfuerzos de los demandantes se han centrado en la ejecución o cobro de la indemnización fijada en la sentencia.

Como parte de las acciones de cobro que han emprendido los demandantes, se ha solicitado, y así lo ha decretado la Corte Provincial de Sucumbíos,² el embargo de todos los bienes que Chevron posee en Ecuador, entre los que se incluye: la deuda de US \$ 96'355.369 que tiene el Estado ecuatoriano con la compañía por un arbitraje internacional (caso Chevron II), varias marcas de la empresa como Chevron, Texaco, Ursa, Havoline, Doro, entre otras, y los beneficios económicos que estas representen. Además, considerando que los bienes de Chevron en el país no cubren ni el 1% del valor total de la deuda, los demandantes se han visto en la necesidad de acudir a otras jurisdicciones con el fin de cobrar los montos establecidos en la sentencia.

En efecto, entre mayo y junio de 2012 los demandantes presentaron acciones de reconocimiento de la sentencia en Canadá y Brasil, y en noviembre de ese mismo año acudieron a las cortes argentinas y solicitaron el reconocimiento de la sentencia y el congelamiento de varios bienes de Chevron en ese país. Con el fin de

Superior. Para mayor información sobre el carácter definitivo y ejecutable de las sentencias de apelación consultar Santiago Andrade Ubidia, *La Casación en el Ecuador*, Quito, Andrade y Asociados, 2005.

2. Providencia del 15 de octubre de 2012 emitida por el Conjuetz de la Corte Provincial de Sucumbíos, Wilfrido Erazo.

precautelar la permanencia de dichos bienes en Argentina, un juez de Sucumbíos, fundamentado en la Convención Interamericana sobre Cumplimiento de Medidas Cautelares, solicitó a la justicia argentina que congele varios de esos bienes; lo que derivó en que la Corte Comercial de Buenos Aires, el 7 de noviembre de 2012, ordenó el congelamiento del 100% del capital de Chevron, la totalidad de la participación de la compañía en yacimientos petrolíferos y oleoductos, el congelamiento del 40 % de sus ventas a refinerías a Argentinas, y el 40 % del dinero depositado en cuentas de bancos argentinas.³

Así, encontrándose el caso en etapa de ejecución y existiendo una sentencia ejecutoriada que reconoce la violación de derechos fundamentales de los pobladores del nororiente ecuatoriano por las operaciones de Texaco, se considera que, desde una perspectiva de derechos humanos, una de las interrogantes que surge es la medida en que el derecho a la reparación de los pobladores de la Amazonía ha sido garantizado y cuales son las amenazas para su efectivo cumplimiento. Cabe decir que, en los últimos años, el derecho a la reparación ha ido adquiriendo notoriedad y se considera que en un caso como este, donde han existido graves afectaciones a derechos humanos, es pertinente profundizar en los aspectos relacionados con este derecho y su garantía en la población vulnerada.

El derecho a la reparación

El contenido del derecho a la reparación se ha fortalecido en los últimos años y es considerado un principio emergente en el derecho internacional de los derechos humanos.⁴ Desde comienzos de la década de los noventa la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha encabezado el proceso de establecer parámetros y determinar el alcance del derecho a la reparación en casos de violaciones de derechos humanos. En 2005, luego de varios informes y discusiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una serie de principios relacionados con el derecho a la reparación y que fueron ratificados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 60/147 y son conocidos como “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.⁵ Estos principios

3. Unión de Afectados por Texaco, “Boletín de prensa”, Buenos Aires, 7 de noviembre de 2012, en <http://www.texacotoxico.org/juez-argentino-acepto-embargos-de-activos-y-bienes-de-chevron-en-argentina/>.
4. Felipe Gómez Isa, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, en Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, *El Otro Derecho*, No. 37, Bogotá, ILSA, 2007, p. 25, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120531063055/od37-felipe.pdf>.
5. Comisión Colombiana de Juristas, *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*, Bogotá, Opciones Gráficas Edit., 2007, p. 229 y s.

y directrices (en adelante Resolución 60/147 ONU) probablemente es lo más completo relacionado con el derecho a la reparación y determina la manera eficaz de garantizarlo a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

El derecho a la reparación como tal no está expresamente reconocido en ninguna norma de derecho internacional vinculante;⁶ sin embargo, su garantía es necesaria para el cumplimiento de obligaciones reconocidas en varios instrumentos internacionales. La Resolución 60/147-ONU en su preámbulo destaca que “los principios y directrices no entrañan nuevas obligaciones jurídicas internacionales o nacionales, sino que indican mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario”.

Analizando con mayor profundidad, se puede establecer que de manera específica, el derecho a la reparación encuentra su fundamento en: 1. la obligación que asumen los Estados de respetar, asegurar que se respeten y aplicar los derechos humanos⁷ y 2. en el derecho a un remedio efectivo cuando existe una violación de derechos humanos. Estos fundamentos se encuentran reconocidos en la mayor parte de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, en el derecho internacional consuetudinario y también en el derecho interno de cada Estado como lo señala la misma Resolución 60/147 ONU.⁸

Vale mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fundamentado mayormente su jurisprudencia relacionada con el derecho a la reparación en el art. 1 de la Convención Americana que establece la obligación de los Estados a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna” y no en el art. 25 que reconoce el derecho a un remedio efectivo.⁹ Al precisar el alcance de la obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos la Resolución 60/147-ONU, establece que esta implica para los Estados el deber de:

Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;

Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional;

Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como

6. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en principio no son vinculantes sin embargo hay que tener en cuenta que pasan a formar parte de la costumbre en el derecho internacional, y que por mandato constitucional ecuatoriano se entienden incorporadas al ordenamiento jurídico ecuatoriano.
7. Felipe Gómez Isa, “El derecho...”, p. 19.
8. Ver Preámbulo y Principios I y II.
9. Felipe Gómez Isa, “El derecho...”, p. 20.

se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y

Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación, como se describe más adelante.¹⁰

En cuanto al derecho a un remedio efectivo es importante mencionar que este es reconocido por varios convenios internacionales, por los tribunales especializados en derechos humanos y, además, por la legislación interna de algunos países. Entre los instrumentos internacionales que reconocen este derecho se encuentran: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Varios autores reconocen que “el derecho de las víctimas a un remedio efectivo conlleva tanto el derecho procedimental de acceso a la justicia como el derecho subjetivo a la reparación”.¹¹ También a nivel Constitucional los art. 11, num. 9; 86, num. 3, y 397, entre otros, establecen: la obligación a reparar las violaciones a los derechos; la responsabilidad de ordenar la reparación integral cuando en el juzgamiento de una causa se constate la vulneración de derechos; y sobre el alcance de la responsabilidad del Estado ecuatoriano frente a daños ambientales, respectivamente.

El derecho a la reparación de las víctimas de las operaciones de Chevron-Texaco

Como se mencionó, durante décadas los pobladores del nororiente ecuatoriano han sufrido la violación sistemática de varios de sus derechos fundamentales, por causa de la contaminación ambiental ocasionada durante las operaciones petroleras de la compañía Chevron-Texaco y posteriormente, por los contaminantes dejados en sus territorios. Al momento existe una sentencia con autoridad de cosa juzgada donde se reconoce afectaciones a derechos fundamentales de los pobladores de la Amazonía norte del Ecuador, por tanto debe reconocerse y garantizarse el derecho a la reparación de esta población.

La Resolución 60/147-ONU determina el alcance del derecho a la reparación y los mecanismos para garantizarlo. En su principio 11 establece que “entre los recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de

10. Resolución 60/147-ONU, II Alcance de la obligación, num. 3, lit. a) y d).

11. Felipe Gómez Isa, “El derecho...”, p. 21.

derechos humanos [...] figuran los siguientes derechos de la víctima [...] a) Acceso igual y efectivo a la justicia, b) Reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido”. El principio 15 establece la posibilidad de que entidades diferentes al Estado sean obligadas a otorgar reparación a víctimas de violaciones de derechos humanos; este principio señala que “cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima”.

Respecto a los modos en los que se debe otorgar reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, la Resolución 60/147-ONU los desarrolla en los principios 18 al 23. Así, el 18 establece que “Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas [...] de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición”.

La sentencia emitida en el litigio seguido por las comunidades amazónicas ecuatorianas contra Chevron, no realiza mayor análisis de la reparación desde una perspectiva de derechos humanos. En vista de que en este proceso judicial, a fin de cuentas, se está otorgando reparación por violaciones a derechos fundamentales, en este artículo se analiza la reparación otorgada desde un enfoque de derechos humanos.

Existe la posición de que como la vía procedimental tomada es la de un juicio verbal sumario civil por daños ambientales, no debería tratarse el tema desde una perspectiva de derechos humanos; sin embargo, estos daños han ocasionado violaciones manifiestas y sistemáticas de derechos fundamentales y este aspecto no puede ignorarse. El resarcimiento en el caso contempla la reparación de derechos humanos.

Aunque se considera que se ha omitido en la sentencia ciertos aspectos importantes, se reconoce que esta ha sido objetiva al determinar los daños perpetuados por Texaco y que se ha realizado un honesto esfuerzo en lograr una reparación integral. Si se analiza las medidas de resarcimiento otorgadas en la decisión judicial se puede notar que no existen indemnizaciones a personas particulares sino que el juez busca la reparación colectiva. El fin último de las medidas de reparación concedidas es la de garantizar derechos que al momento están siendo vulnerados. Entre los componentes de reparación de la sentencia se incluye: la remediación de suelo, la restauración de ecosistemas, la remediación de sedimentos, la recuperación cultural de los pueblos indígenas, la creación de un sistema de salud, un fondo para el tratamiento de personas con cáncer, la creación de un sistema de agua potable y como reparación moral la obligación a Chevron de otorgar una disculpa pública a los pobladores amazónico o de pagar el doble del valor total de la sentencia. Es válido además, mencionar que en la sentencia se ordena que los montos monetarios asignados para estos componentes se depositen en un fideicomiso,

el cual estará encargado de que los fondos sean utilizados únicamente para cumplir con su objetivo.

Analizando las primeras medidas de reparación establecidas en la sentencia, desde los modos de reparación establecidos entre los principios 18 al 23 de la Resolución 60/147-ONU, se puede concluir que estas son en la forma de restitución, rehabilitación y satisfacción. Estas buscan devolver a las víctimas a la situación anterior a la perpetuación de las violaciones de derechos humanos, garantizar una rehabilitación adecuada a través de atención médica, tomar medidas para garantizar que las violaciones a los derechos no continúen. Por otro lado la orden del juez de otorgar disculpas públicas a la población afectada o de pagar el doble del valor de la sentencia es en la forma de satisfacción e indemnización. Estas formas de reparación, encuentran su fundamento en los principios 20 y 22 de la Resolución 60/147-ONU, que establecen: conceder indemnización por los perjuicios económicamente evaluables que incluye los perjuicios morales y el otorgamiento de disculpas públicas, respectivamente.

El que se haya reconocido en la sentencia el sufrimiento de las víctimas y que se haya establecido métodos de reparación de los perjuicios morales implica un avance en la garantía de derechos humanos. En un caso como este, en que el causante de las violaciones ha tratado de forma despectiva a las víctimas, y en el que el sufrimiento de estas últimas se ha prolongado innecesariamente por décadas, era mandatorio el establecimiento de medidas de resarcimientos ejemplarizantes y en las que se reconozca la dignidad de la población afectada. Las medidas de desagravio públicas como el otorgamiento de disculpas tienen la ventaja de que además de tener efectos resarcitorios contiene efectos preventivos, pues disuade a futuros perpetradores de cometer ilícitos similares. Respecto a los objetivos de este tipo de medidas el juez García Ramírez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que:

La publicación y el desagravio sirven a un triple objetivo: a) por una parte, la satisfacción moral de las víctimas o sus derechohabientes, la recuperación de su respetabilidad y un crédito que pudieron verse mellados por versiones y comentarios erróneos o falaces; b) por la otra, la formación y el fortalecimiento de una cultura de la legalidad en favor, sobre todo, de las nuevas generaciones; c) finalmente, el servicio a la verdad en bien de los agraviados y de la sociedad en su conjunto. Todo ello se inserta en el amplio régimen de reconocimiento y tutela de los derechos y en la correspondiente preservación de los valores de una sociedad democrática. En suma, la reparación del daño en este caso reviste efectos resarcitorios y preventivos; en este último sentido, considera la necesidad de prevenir la reiteración de conductas como la que dio origen al procedimiento ante las instancias internacionales.¹²

12. Corte IDH, “Caso Bámaca Velásquez”, Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C, No. 91, Voto Concurrente Razonado del juez Sergio García Ramírez.

Amenazas a la garantía del derecho a la reparación

Aunque los pobladores de la Amazonía cuentan con una sentencia ejecutoriada que pretende garantizar su derecho a la reparación, existe el riesgo de que esta nunca se haga efectiva. Para empezar, se debe considerar que existe pendiente un recurso extraordinario de casación ante la Corte Nacional de Justicia solicitado por Chevron, y que este podría revertir las formas de resarcimiento contempladas por la Corte de Sucumbíos. Sin embargo, se considera que la posibilidad de que algo así suceda es muy baja, pues existe en el expediente evidencia contundente del daño ocasionado por la petrolera y sería contrario a derecho que los magistrados no garanticen el derecho a la reparación de la población afectada.

Por otro lado, existe la posibilidad de que los procesos de ejecución de sentencia se prolonguen indefinidamente. Mientras no se ejecute efectivamente la sentencia y se comience los trabajos de reparación, los demandantes continuarán condenados a vivir en condiciones en que se transgreden sus derechos fundamentales. Entre los recursos contra violaciones de derechos humanos, figura el derecho de las víctimas a obtener una “reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido”.¹³ En este caso, ha existido ya una demora excesiva y por tanto una vulneración de los derechos de la población afectada. Han transcurrido más de 19 años de litigio y el tiempo que tenga que transcurrir para contar con una reparación es aún incierto.

Los procesos de ejecución en este caso son seguidos en otras jurisdicciones donde se espera que la petrolera litigue tan duramente como lo ha venido haciendo hasta ahora. Será obligación de las diferentes cortes salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas y no sucumbir ante las presiones de la gigante transnacional. En la Resolución 60/147-ONU, donde se establece los principios y directrices del derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a obtener reparación, se dispone el deber de los Estados de ejecutar sentencias extranjeras donde se interpongan reparaciones. En el principio 17 se señala que los Estados “procurarán ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones con arreglo al derecho interno y a las obligaciones jurídicas internacionales”.

Relacionado con la ejecución de sentencias, es importante además mencionar que este proceso constituye parte fundamental de los derechos a un debido proceso y al acceso a la justicia. Al respecto el juez Cançado Trindade de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:

A mi juicio, la ejecución de la sentencia forma parte del proceso –del debido proceso– y, por ello, los Estados deben garantizar que tal ejecución se realice dentro de un plazo razonable. Tampoco sería de más recordar –distintamente de lo que tiende a pensar o suponer los procesalistas tradicionales– que el proceso no es un fin en si mismo, sino un medio para la realización de la justicia. Hay una gran distancia entre la justicia formal y la material, que es, esta última, la que tengo siempre presente en mis razonamientos. Más que esto, sostengo que

13. Resolución 60/147-ONU, Principio 11.

el cumplimiento de la sentencia forma parte del propio derecho de acceso (lato sensu) a la justicia, entendido este como el derecho a la prestación jurisdiccional plena, incluida ahí la fiel ejecución de la sentencia [...] El cumplimiento de las sentencias es, pues, un elemento constitutivo del propio derecho de acceso a la justicia, así ampliamente concebido, dando expresión a la vinculación entre las garantías judiciales y la protección judicial, bajo los art. 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana.¹⁴

Quizá la amenaza más grave para que exista una reparación efectiva en este caso es el último arbitraje comercial internacional seguido por Chevron contra el Estado ecuatoriano. Este proceso pone en riesgo no solamente los derechos fundamentales de las personas afectadas por Texaco en Ecuador, sino también la garantía de los derechos a un acceso adecuado a la justicia y a un remedio efectivo de todas las personas cuyos derechos han sido vulnerados por empresas transnacionales. Se pretende convertir a los paneles arbitrales en una nueva instancia judicial para procesos que ya han sido resueltos por cortes nacionales, desvirtuando totalmente el objetivo del arbitraje internacional de inversiones. En un proceso en el que los afectados por Texaco no son partes (ni pueden ser parte), se intenta que se emitan resoluciones que menoscabaran sus derechos.¹⁵

En septiembre de 2009, Chevron presentó una acción de arbitraje internacional contra la República del Ecuador en virtud del Tratado Bilateral de Inversiones firmado entre este país y EUA. En esta acción Chevron pretende que el panel arbitral ordene la desestimación del juicio seguido por las comunidades amazónicas en su contra o que el Estado ecuatoriano indemnice a la petrolera por cualquier monto que se le ordene pagar. Lo que se busca mediante este proceso es que el Estado se inmiscuya en una acción judicial seguida entre particulares y que favorezca a una de las partes.

La intromisión del panel arbitral en la causa seguida por los pobladores amazónicos contra Chevron ha sido tal que, a principios de 2012, emitió una orden y un laudo arbitral en los que se ordenaba al Ecuador que “adopte todas las medidas a su disposición para suspender o hacer que se suspenda cualquier medida de reconocimiento o ejecución en o fuera de Ecuador”¹⁶ de la sentencia emitida a favor de las comunidades. Cuando se notificó a la Corte de Sucumbios con la orden, esta se abstuvo de aplicarla alegando que hacerlo implicaría una violación a los derechos humanos de los demandantes y por tanto el incumplimiento de obligaciones

14. Corte IDH, “Caso Acevedo Jaramillo y otros”, Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C, No. 144. Voto razonado del juez Antonio Augusto Cançado Trindade.
15. Steven Donziger, Laura Garr y Aaron Page, “The Clash of Human Rights and BIT Investor Claims: Chevron’s abusive litigation in Ecuador’s Amazon”, en *Human Rights Brief. A Legal Resource for the International Human Rights Community*, vol. 17, No. 2, Washington DC, American University Washington College of Law, 2010, <<http://www.wcl.american.edu/hrbrief/17/2donziger.pdf>>.
16. Primer otorgamiento de medidas preventivas, The Arbitration Tribunal, PCA Case No. 2009-23 3, “Chevron Corporation and Texaco Petroleum Corporation contra The Republic of Ecuador”, 2012, en <<http://www.chevron.com/documents/pdf/ecuador/SecondTribunalInterimAward.pdf>>.

en esta materia. La Corte realizó una ponderación entre las obligaciones en materia de derecho internacional de inversiones y las obligaciones en materia de derechos humanos y concluye que en base a la normativa vigente en Ecuador y aplicando el principio *prohomine* se encuentra obligada a anteponer los derechos humanos.¹⁷

Hasta el momento, se ha evitado que el panel arbitral afecte los derechos de los demandantes; sin embargo, este es un proceso que aún se encuentra en curso y en cualquier momento podría emitirse una orden que efectivamente transgreda los derechos de los demandantes; instaurándose un perjudicial precedente para otros casos en que compañías transnacionales hayan cometido violaciones de derechos humanos y dejando a los demandantes en la indefensión.

Conclusiones

El derecho a la reparación es un principio emergente en el derecho internacional de los derechos humanos y su garantía es mandatoria para el adecuado cumplimiento de obligaciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales. En el caso de las comunidades afectadas por Texaco, este derecho ha sido negado durante años.

Los derechos fundamentales de los pobladores del nororiente ecuatoriano han sido vulnerados de manera sistemática desde la década de los 60; y aunque la población afectada tenía y tiene derecho a contar con una reparación de manera adecuada, rápida y efectiva, esta se ha visto envuelta en una batalla judicial eterna que se ha extendido a varias jurisdicciones.

El reconocimiento judicial de la afectación a los derechos de las comunidades cuenta ya con autoridad de cosa juzgada, por tanto el tema central en este caso ya no es cuales derechos han sido violados sino cuales han sido las medidas que se han tomado para que el derecho a la reparación sea garantizado a las comunidades afectadas.

La decisión judicial emitida por la Corte de Sucumbíos cuenta con formas de resarcimiento que busca la reparación integral de los daños ocasionados. Es de carácter urgente que se ejecute la sentencia que condena a Chevron y que se empiecen de manera inmediata los trabajos de reparación; mientras esto no suceda se le estará negando el goce de derechos fundamentales a decenas de miles de personas.

17. El análisis completo realizado por la Corte de Sucumbíos se encuentra en las providencias emitidas por los conjuces: María Ávila, Luis Legna y Juan Encarnación, en las fechas: 17 de febrero de 2012, 1 de marzo de 2012 y 25 de marzo de 2012.

Extractivismo minero: motivo de violación a los derechos humanos y de la naturaleza

Gloria Chicaiza Aguilar
(Acción Ecológica)



El extractivismo

El modelo extractivista impuesto en América Latina, aunque ha ido variando de forma, mantiene de manera esencial su razón de ser: proveer de recursos naturales para satisfacer las demandas de las economías industrializadas tanto del norte, como de aquellas que están en pleno crecimiento, de manera particular la de China.

En este contexto, asistimos a diversos escenarios comunes, en donde el modelo extractivista, pone en práctica diversas estrategias para asegurarse el acceso a esos recursos; las mismas que van desde desestabilizar gobiernos, hasta conseguir la asociación o patrocinio de otros, suscripción de tratados comerciales y la implementación de políticas que promueven la desarticulación de organizaciones, la estigmatización y/o judicialización de las comunidades puestas a dicho modelo.

El contexto nacional en 2012

En Ecuador existen cinco proyectos mineros metálicos estratégicos: Mirador (cobre) y San Carlos Panantza (cobre) controlados por la empresa controlada por capital chino Ecuacorrientes S.A. (ECSA);¹ Fruta del Norte (oro y plata) a cargo de la canadiense Kinross Gold; Quimsacocha (oro y plata) principalmente en manos de la canadiense INV Metals; y Río Blanco (oro, plata) actualmente en manos de la minera china Junefield.

1. Empresa controlada por Railway Construction Corporation (CRCC) y el grupo Tongling Nonferrous Metals, de China.

El 5 de marzo de 2012, el Gobierno ecuatoriano suscribió el primer contrato minero para explotación de cobre a cielo abierto y a gran escala, con la empresa ECSA, en el marco del Proyecto Mirador, ubicado en la Cordillera del Cóndor. Este contrato se inscribió en el proceso de endeudamiento que desde 2009, Ecuador mantiene con China, a través del mecanismo financiero de venta anticipada de crudo.²

Con la suscripción de este acuerdo, Ecuador dio los pasos iniciales para la explotación minera a gran escala y entró al mapa de países que promueven la explotación minera industrial bajo un modelo extractivista que amenaza con generar serios impactos sociales y ambientales a nivel nacional, regional e internacional.

De esta manera, 2012, estuvo marcado por la firma de este contrato minero; que según los resultados provisionales de una comunicación emitida por la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Contraloría General del Estado sobre “la Auditoría de aspectos ambientales a la gestión de los Ministerios del Ambiente, Recursos Naturales No Renovables y otras instituciones relacionadas con los proyectos mineros Mirador y Panantza-San Carlos, de la provincias de Zamora Chinchipe y Morona Santiago; y por el análisis de las responsabilidades sobre los daños ambientales producidos en el sitio de Kenkuim (Conguime) del cantón Paquisha, provincia de Zamora Chinchipe por actividades mineras desarrolladas de forma ilegal, en el período, comprendido entre el 2 de enero de 2005 y el 27 de abril de 2011”³ se determinan una serie de incumplimientos legales, procedimentales y ambientales, y brindaron evidencia sustentada de la inobservancia del Mandato Minero.

Algunos de estos incumplimientos fueron: que la autoridad ambiental no verificó ni exigió al titular de las concesiones, los estudios de impacto ambiental ampliatorios de acuerdo a la legislación vigente; que no se exigieron los programas y presupuestos anuales, limitando así la acción de control y seguimiento; como tampoco se verificó que la auditoría de cumplimiento sea integral, y que se detallen los programas del Plan de Manejo Ambiental; y finalmente, que los ministerios competentes no desarrollaron acciones para implementar procesos de consulta previa, libre e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas del área de influencia, con el propósito de obtener su consentimiento para el desarrollo de las actividades extractivas.

Bajo este contexto, durante el año se generaron una serie de acciones de movilización popular de resistencia al proyecto Mirador, entre las que se destacan:

2. El cual se ejerce bajo condicionamientos desfavorables como: tasas de interés que superan a las establecidas por el Fondo Monetario Internacional y que el dinero del préstamo se invierte en proyectos de infraestructura y energía donde participen empresas chinas.
3. Comunicación emitida el 23 de febrero de 2012, la cual tuvo como antecedente una petición formal de auditoría hecha por la Comisión Ecueménica de Derechos Humanos y Acción Ecológica, en 2010.

la ocupación pacífica de la embajada China,⁴ el Encuentro Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas concentradas en la Plaza Grande; la Marcha por el agua, la vida y la dignidad de los pueblos, que partió el 8 de marzo de 2012, precisamente desde Zamora Chinchipe, cantón el Pangui, zona de influencia directa del Proyecto Mirador, para reivindicar los derechos de la naturaleza y que logró colocar en el debate nacional las implicaciones de la megaminería industrial.

Unas se alistan para irse y China llega para quedarse

Un aspecto que hay que anotar en el año, fue que dos empresas internacionales a cargo de proyectos mineros en la provincia del Azuay, procedieron a la venta de sus concesiones. Esta fueron: Iamgold, a cargo del proyecto aurífero Quimsacocha, la cual vendió una parte de sus concesiones a la firma canadiense INV Metals, con un castigo del 91% del precio de sus acciones;⁵ y la International Minerals Corporation, a cargo de los proyectos Gaby y Río Blanco, quien vendió sus concesiones a la china Junefield, a “precio de gallina enferma”.⁶ Una de las razones que dio la International Minerals Corporation para su salida del país fue que “no hay antecedentes de que la minería a gran escala deje beneficios económicos para el Estado y la población ecuatoriana”.⁷

El denominador común en estos casos, fue la venta de los proyectos mineros a precios bajos, el cual resulta poco congruente con las expectativas que habían anunciado las propias empresas, en cuanto a la existencia de minerales en la zona. Lo que determina una posible especulación minera, ejercicio común en la industria minera.

Lo que queda claro es que las empresas mineras chinas son las que están dispuestas a firmar contratos en las condiciones actuales de política minera y de conflictividad social; y que, de por medio, están promesas económicas aún no cumplidas.⁸ Por su parte, las empresas que se quedan, denominadas “junior” están a la espera de que cambien las condiciones, aunque en algunos casos, parecen no tener el respaldo económico para prolongar dicha espera.

4. La República, “Detienen a ocho mujeres por protestar en Embajada China en Quito”, en *La República*, CIUDAD, FECHA, <<http://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/03/05/detienen-a-diez-mujeres-por-protestar-en-embajada-china-en-quito/>>.
5. El Comercio, “IMC, la segunda firma minera en despedirse del Ecuador este año”, en *El Comercio*, Quito, 4 de diciembre de 2012, <http://www.elcomercio.com.ec/negocios/International_Minerals_Corporation-IMC-mineria_0_821917978.html>.
6. El Comercio, “La minera china Junefield compra un proyecto de oro y plata en Azuay”, en *El Comercio*, Quito, <http://www.elcomercio.com/negocios/minera-Junefield-compra-proyecto-Azuay_0_895110560.html>.
7. El Comercio, “IMC...”
8. La empresa EcuCorrientes prometió la entrega de 40 millones de dólares por concepto de anticipo de regalías, sin embargo, a diciembre de 2012, este valor no se entregaba. *Ibid.*

Frontera binacional Ecuador-Perú, puerta de entrada de la minería industrial

La minería en Ecuador, al momento, se focaliza mayoritariamente en la zona de frontera binacional con Perú. La expansión de minería a gran escala en la Cordillera del Cóndor, supone un ejemplo representativo de ampliación de las fronteras de la extracción minera, y ocurre en dos ámbitos; en el económico-financiero; y en el político.

Las fronteras nacionales ya no representan límite para la minería transnacional, constituyen una nueva área de expansión y un nuevo mecanismo de organización estratégica de actividades. Así, los impactos ambientales y sociales, y las operaciones de funcionamiento de la minería se localizan a un lado u otro de la frontera, en función de los recursos humanos, naturales o logísticos respectivos. Las fronteras se convierten entonces en zonas entregadas al control de empresas mineras.

La Cordillera del Cóndor es un territorio especialmente emblemático para Ecuador, por haber sido escenario de los principales conflictos territoriales con el Perú, durante la década de 1980 y 1990. La zona ha adquirido notoriedad, dentro del debate nacional, debido a que se ha constituido en objeto de intervención de la industria minera y de los intereses estatales ecuatorianos bajo el gobierno de Rafael Correa. En este sentido, un tema controvertido es la contradicción entre los términos de las concesiones mineras en esta zona del país; de manera particular, el contrato realizado del proyecto el Mirador, y las implicaciones de las disposiciones en materia de seguridad nacional, tal como se describe a continuación.

Implicaciones de la política nacional, en la frontera, en el avance de la minería industrial

En relación a la “seguridad nacional” en las fronteras, la Constitución del Ecuador dispone que: “Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional, ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley” (art. 405, segundo inciso). Y en este mismo sentido, la Ley de Seguridad Pública y del Estado “prohíbe a las personas naturales o jurídicas extranjeras y a las personas jurídicas nacionales conformadas por uno o más personas naturales o jurídicas extranjeras, la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad, con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas” (art. 40).

A pesar de esta prohibición, que también constaba en la Constitución de 1998 y en varias anteriores, las concesiones de la empresa china ECSA están en pleno cordón fronterizo, con lo que estaría violando, tanto la Constitución como la Ley.

Sobre esta situación, la comunicación de resultados provisionales de la Contraloría General del Estado, ya citada, señaló que el límite de las concesiones mineras de los proyectos mineros, se ubica fuera del territorio nacional, llegando hasta territorio peruano; e indica asimismo, que el Ministerio de Defensa incumplió con su obligación de emitir, dentro del plazo establecido en la Ley de Minería, el informe correspondiente por encontrarse en zona de seguridad nacional.

En este marco, se debe tener en cuenta que el Proyecto Mirador es el primero de tres proyectos mineros que la empresa china ECSA planea desarrollar en zona de frontera y a este le seguirán Mirador Norte y Panantza-San Carlos. Estos proyectos se inscriben en un marco de predominio de empresas mineras chinas en la zona de frontera. La empresa Tonglig, presente en el Proyecto Mirador y asentada en la Cordillera del Cóndor de Ecuador, forma parte también del Consorcio Chino Zinjin con presencia en la frontera de Perú. Es una empresa estatal de gran escala, regulada por autoridades políticas chinas, que se dedica principalmente a refinar y procesar cobre y otros metales no ferrosos. Su interés en la Cordillera del Cóndor está en que busca participar directamente en inversión y explotación del cobre y abastecer su fundición a largo plazo.⁹

Prácticas abusivas

En 2012, el Presidente de la comunidad shuar de Certero, mediante carta dirigida al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Laborales denunció que el 24 de mayo, en horas de la mañana, un personero chino de la empresa minera ECSA agredió físicamente con “golpes y bofetadas a un trabajador indígena del pueblo shuar”. En dicha carta el dirigente solicitó la intervención de las autoridades del Estado y señaló la posición de la comunidad indicando: “nosotros los shuar amazónicos no nos responsabilizamos ante estos atropellos de los chinos que vienen a sembrar el caos en nuestro territorio, caso contrario tendrán que regresar a su país donde pueden ellos hacer de la suya; en nuestro Ecuador lo respetan o lo hacemos respetar”.¹⁰

Por otra parte, el 28 de octubre de 2012, aproximadamente 335 trabajadores de la misma empresa, agrupados en el Comité de Empresa “Takamamu”, paralizaron sus actividades, denunciando una serie de incumplimientos salariales y otros beneficios laborales establecidos en el contrato colectivo presentado en 2011. La paralización concluyó el 1 de noviembre con un acuerdo por el cual la empresa se comprometió a no iniciar acciones legales en contra de los trabajadores, y estos

9. Cinthya Saborn y Víctor Torres C., *La Economía China y las Industrias Extractivas: desafíos para el Perú*, Lima, Universidad de Pacífico y CooperAcción, 2009.

10. Comunidad shuar de Certero, “Carta”, 25 de mayo de 2012.

a su vez levantaban la medida, retomaban sus actividades y proseguían con el trámite del contrato colectivo para iniciar negociaciones con la empresa.¹¹

Estas situaciones, dan cuenta de que el discurso de responsabilidad social empresarial, que manejan las empresas chinas, termina en la práctica siendo un “cuento chino”.

Desplazamiento con rostro de mujer. Proyecto Mirador

Aquí no es mi finca, aquí no es mi pasado, aquí no me gusta vivir ¿a dónde no iremos después?

Rosa Ware¹²

Una estrategia de despojo, frecuentemente utilizada por las empresas mineras, es la compra de tierras, a través de terceros. El proyecto minero Mirador no es la excepción, uno de los casos de despojo a los indígenas shuar, es el de la señora Rosa Ware, indígena de 91 años, hija de Ramón Ambusch, uno de los habitantes ancestrales shuar, quien actualmente vive en la zona de Tundayme, en una quebrada, bajo una cubierta de plástico en unos escasos 7m² con su hijo Mariano Mashendo de 60 años de edad.

De acuerdo, al relato de su hijo,¹³ ellos vivían en una finca de propiedad de su hermano Francisco y su esposa. En el año 2006, un mestizo de apellido Quilambaquí propuso a su hermano comprar la finca, y ante su negativa, utilizó a una empleada suya quien se hizo pasar por esposa de su hermano y colocó su huella digital en la escritura pública. Este documento le sirvió a Quilambaquí para vender la propiedad a la empresa ECSA. Como la familia se negó a salir de la finca, la empresa quemó la casa y procedió a su desalojo violento. Este hecho ha sido invisibilizado y ha quedado en la impunidad absoluta. La familia Mashendo continúa desplazada, sin condiciones de vivienda digna, en un espacio a manera de “posada”.

Cabe recordar que, bajo esta misma figura, se desalojó en mayo de 2011, a la familia Belezaca, contra la cual la empresa inició varias acciones legales de tipo penal, civil y administrativo, por resistirse a abandonar su finca. Además el hijo mayor, Carlos Belezaca, sufrió intento de asesinato, y paradójicamente fue acusado de lesiones, por quienes atentaron contra su vida. La orden de prisión que pesa sobre él, lo obligó a dejar su hogar y buscar refugio.¹⁴

11. La Hora, “Trabajadores de ECSA llegaron a un acuerdo”, en *La Hora*, Zamora, FECHA, <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101416319/-1/Trabajadores_y_ECSA_llegaron_a_un_acuerdo.html>.

12. Testimonio de Rosa Ware, trad. Mariano Mashendo, receptado por Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), Equipo Legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Acción Ecológica, Tundayme, 10 de enero de 2013.

13. *Ibid.*

14. Información tomada de la denuncia presentada por la CEDHU, a la Defensoría del Pueblo, Oficio 302-CEDHU/09.

Nuevos procesos de criminalización

Un aspecto importante que hay que mencionar en este año, fue que continuó el escenario de criminalización a dirigentes y comunidades que hacen público su rechazo a la explotación minera en sus tierras.

En este sentido, el Ministerio del Ambiente presentó una denuncia penal ante la Fiscalía por el delito contra la administración pública,¹⁵ en contra de 17 campesinos de la población Shagly, ubicada en el cantón Santa Isabel, provincia del Azuay, por haber decidido colectivamente realizar, el 3 de mayo de 2012, una ceremonia de agradecimiento, de respeto al agua y a la Madre Tierra, el momento en que funcionarios del Ministerio del Ambiente y de la empresa minera Cornerstone, llegaron a la comunidad para socializar el proyecto minero Shyri.

Por su parte, dentro del enjuiciamiento de los tres líderes campesinos de Quimsacocha, el 14 de agosto de 2012, la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia,¹⁶ con voto de mayoría, desechó el recurso de Casación interpuesto contra la sentencia emitida en 2011, por la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que los condenó, a un año de prisión por el delito de obstrucción de vías, pena que fue reducida a 8 días de prisión, tomando en consideración que las “motivaciones para su conducta fueron de carácter altruista y social”.¹⁷ Hasta finales de 2012, dicha sentencia no fue notificada para su ejecución.

Institucionalidad de papel, del dicho al hecho... demasiado trecho

La distancia que existe entre el rol que el Ministerio del Ambiente pretende tener respecto del control y evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental, en relación a la efectividad real de su aplicación en los proyectos mineros, es grande.

Bajo la conveniente ilusión de haber mejorado la gestión ambiental, el Ministerio del Ambiente no ha realizado una evaluación, menos una planificación de los impactos que se acumularán. Los proyectos se “evalúan” de manera individual, en una zona tan delicada como es la Cordillera del Cóndor, en la que existe un convenio firmado para la explotación del Proyecto Mirador, correspondiente al 30,8% de superficie, concesionada en el cantón el Pangui en la provincia de Zamora Chinchipe. La zona de inmediata expansión es el proyecto minero Pananza San Carlos, en la provincia de Morona Santiago, muy cerca a Mirador. En la misma provincia, se encuentra el proyecto para explotación de oro Fruta del Norte, con una superficie de 30,6% en manos de la canadiense Kinross, y con la canadiense

15. Denuncia presentada por el Biólogo Torrocachi Carrasco José Esteban, Coordinador zonal del Ministerio del Ambiente, zona 6. Fiscalía de Santa Isabel, Indagación previa 94-2012.
16. Corte Nacional de Justicia, Causa 749-2011 MAV, Resolución de Casación del 12 de agosto de 2012, contra Carlos Pérez y otros.
17. Corte Provincial de Justicia del Azuay, Causa 128-11, Sentencia de 10 de agosto de 2011, contra Carlos Pérez y otros.

Oro Monte está el 21,7%, dando un total de 60,1% de superficie concesionada, en donde se asienta una población de 8.619 habitantes,¹⁸ de los cuales 1.550 son indígenas shuar.

Por otro lado, se ha reemplazado el derecho a la consulta previa por la generalizada práctica de “socialización”. Esta se caracteriza por una baja participación de pobladores; la convocatoria y organización, frecuentemente, está en manos de las propias empresas mineras; la participación en estos espacios no son vinculantes; sumado a esto, los plazos para la revisión de los documentos son reducidos. Por ejemplo, para el caso del proyecto Mirador la empresa Ecuacorriente S.A, anunció que el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Plan de Manejo Ambiental para la Fase de Beneficio, estarían disponibles solamente 7 días antes de la socialización y 7 días después de esta y las observaciones tenían que hacerse por escrito. Con un EIA convenientemente financiado por la misma empresa, con 1845 páginas, el acceso a la información restringida y en un nivel técnico difícil para las comunidades, es una falsedad que haya participación e información alguna sobre los proyectos mineros.

Además de todo esto, no se puede pasar por alto que en la Ley Minera se dispone: “sus normas prevalecerán sobre otras leyes”,¹⁹ lo que implica que cualquier habitante de un sitio destinado o susceptible para minería, se verá afectado; ya que, “por ley” tendría que entregar su territorio, si así lo decide el Estado, incluso si las concesiones mineras no estuvieran de manera directa en tierras o territorios indígenas por la figura de servidumbres.²⁰ Se viola así los derechos colectivos reconocidos en la Constitución a favor de las nacionalidades, pueblos, comunas y comunidades, ya que las servidumbres desconocen los derechos de los propietarios o poseionarios ancestrales de tierras o territorios sobre sus predios y se puede expropiar sin opción a oposición y, en cambio, garantiza derechos y acceso para las mineras.

De esta manera, la política minera ecuatoriana en 2012, estuvo marcada por la adopción de los primeros pasos para la explotación minera a gran escala en el país; la constatación de irregularidades administrativas y legales en los procesos de concesión minera; prácticas abusivas e incumplimientos de los derechos laborales por parte de la principal empresa minera china que opera en el país; limitadas garantías para concretar procesos de consulta previa, libre e informada a las comunidades; así como, por la continuidad de la judicialización de la protesta social.

18. De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010.

19. Ley de Minería, RO 517, 29 de enero de 2009, Disposición final segunda.

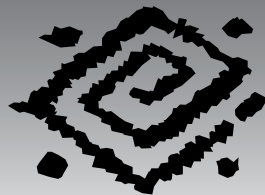
20. *Ibid.*, art. 100-105.

Participación



Mutilación de la legislatura

Cómo la Constitución vigente viola
y restringe derechos políticos
fundamentales en el funcionamiento
de la Asamblea Nacional



Enrique Ayala Mora

La cuestión

No es ninguna novedad constatar que en los últimos años, la Constitución y las leyes han sido aprobadas con muy escaso debate, con procedimientos sumarios y con la acción de una mayoría gubernamental muy poco dispuesta a oír siquiera las posturas ajenas. También resulta claro que no ha habido fiscalización de las acciones del gobierno en la Legislatura. No se ha censurado un ministro. En realidad, ninguno siquiera ha llegado al pleno de la Asamblea Nacional para juicio político en todos estos años. Todo intento de enjuiciamiento ha terminado invariablemente en el archivo.

Las explicaciones de este hecho han sido diversas. Los sostenedores del gobierno han argumentado que los antiguos procedimientos de la partidocracia han sido superados con nuevas formas democráticas de legislación y fiscalización. Los opositores han culpado al abuso de las autoridades legislativas, a la dictadura de la mayoría, a los malos procedimientos de tal o cual comisión. Sin que se desconozca la existencia de responsabilidades personales, en algunos casos evidentes, esta realidad obedece a una situación más de fondo, que no es otra que la vigencia de una Constitución y un sistema legal diseñado en Montecristi para limitar y negar derechos fundamentales. Es decir, para lo contrario que se supone la actual legislación existe, ya que se destaca su carácter “garantista”. Pero la verdad es que no es así.

Tradiciones democráticas

En la historia de nuestro país, el poder ha sido ejercido por personajes de las clases dominantes o por quienes gobernaban en su nombre. Solo en unos pocos lapsos ha habido regímenes progresistas que, sin desbaratar del todo el sistema de dominación, han llevado adelante cambios importantes en la vida del Estado y la

sociedad. Pero desde el principio de la República, en varios ámbitos, se han levantado luchas por los derechos fundamentales, por la vigencia y la ampliación de la democracia. Estas luchas, si bien no han logrado vencer el poder oligárquico, han consagrado avances que son parte de una tradición democrática que se ha desarrollado en toda la historia republicana.

Las luchas contra los abusos de poder, contra las dictaduras, contra violaciones de las libertades, han ido logrando que en las constituciones y en el sistema legal se establecieran mecanismos, normas, prácticas, que han permitido la vigencia de garantías, la fiscalización de las acciones de gobierno y una vigencia más amplia de la democracia y la participación.

Desde inicios de la República han existido en el país dos prácticas legislativas de corte democrático, que se han mantenido y consolidado a lo largo de los años, aunque en ciertos momentos han sido limitadas por retrocesos que han impuesto regímenes autoritarios. La primera de ellas es la calidad deliberante de la legislatura, que siempre ha discutido y votado las leyes artículo por artículo y con la participación de todos los legisladores. La segunda es la capacidad de la Legislatura de fiscalizar al Ejecutivo y de enjuiciar políticamente a los ministros de Estado, cuando uno de sus miembros así lo plantea.

Legislatura deliberante

Desde la Constitución de 1830 se estableció que las leyes y decretos debían ser aprobados por el Congreso (art. 26, num. 11). Se reguló su presentación y la posibilidad de observaciones, objeciones o vetos del presidente de la República. Invariablemente, desde las primeras leyes emitidas, se procedió a discutir las en cada debate artículo por artículo y votándolas con alternativas y enmiendas. Esto implicaba que para cada disposición contenida en un artículo, a base del informe de la comisión respectiva, todos los legisladores podían opinar y proponer cambios a su redacción. Al fin, en cada caso, el voto decidía por mayoría.

Cuando desde 1835 se optó por el sistema bicameral (un Congreso con cámaras de senadores y diputados) se aclaró aún más su carácter deliberante. El procedimiento debía repetirse en cada cámara, hasta que se consensuara un texto. Luego se enviaba lo aprobado al Ejecutivo, que podía objetar en todo o en parte. En este último caso, el Congreso debía considerar las objeciones o vetos y resolverlos. Así podía entrar en vigencia una ley.

Las sucesivas cartas políticas mantuvieron el procedimiento. La Constitución de 1906, por ejemplo, establecía que el proyecto, “caso de ser admitido, lo discutirá cada cámara, en tres sesiones y en diferentes días” (art. 58). La legislación positiva aclaró los mecanismos de discusión y aprobación, siempre estableciendo que los cuerpos legales se debatirían y votarían artículo por artículo. En las últimas constituciones que se han emitido en el país se mantuvo el carácter general de las disposiciones pertinentes, pero se definió cada vez más el mecanismo de deliberación. Los

proyectos eran conocidos por una comisión especializada, que informaba para primer debate. Se debatía cada artículo y luego se recogía las observaciones y se presentaba informe para segundo debate. En este, se discutía artículo por artículo, a veces inclusive literal por literal, y se presentaban fórmulas alternativas hasta que alguna alcanzara mayoría. Inclusive cuando se estableció en 1978 el “Plenario de las comisiones legislativas” se mantuvo el mismo mecanismo.

El procedimiento de deliberación artículo por artículo se mantuvo invariable durante toda la vida republicana. Permitía un conocimiento de lo que se debatía. Y sobre todo dejaba en claro la postura y la responsabilidad de cada legislador. Al principio, desde luego, ese conocimiento fue restringido por lo limitado de los medios de comunicación, pero cuando se desarrolló la prensa y luego la radio, mucha gente podía seguir el contenido de los debates y conocer que opinaban y como votaban en cada caso los legisladores. La capacidad deliberante de la Legislatura, es decir la discusión y votación artículo por artículo, era una garantía fundamental, no solo de los legisladores, que podían ejercer ampliamente su función de mandatarios de la voluntad popular, sino de la ciudadanía toda, que tenía el derecho de conocer como se legislaba.

Innovación restrictiva y antidemocrática

En la Constituyente de Montecristi, argumentando que se superaba un vicio de la “partidocracia” y se ampliaba la participación, se suprimió el debate artículo por artículo en el pleno y se optó por aprobaciones “en bloque” del texto constitucional. Semejante procedimiento, aparte de que fue un atropello no solo a una tradición democrática sino a los derechos de los legisladores, trajo como consecuencia una notoria baja de la calidad de la producción legal. Los informes salidos de las “mesas” con garrafales fallas, redundancias y contradicciones, fueron aprobados en “paquetes” de veinte, treinta y hasta cincuenta artículos con una sola alzada de mano. Una comisión de redacción que reajustó de apuro el texto final, manoseado luego por el Ejecutivo, tuvo que cambiar contenidos y reducir más de cuarenta artículos que contenían repeticiones, contradicciones, hasta disparates. Pero ni así quedó bien la Constitución, que resultó enorme, reglamentaria, farragosa y, sobre todo, llena de declaraciones sobre derechos y garantías en la parte dogmática, y de disposiciones que los violan en la parte orgánica.

El procedimiento de aprobación de la Constitución quedó instalado en el nuevo sistema legislativo. Las disposiciones respecto de la aprobación de leyes, son mucho más vagas y generales que las de las anteriores. Solo disponen que “el proyecto de ley será sometido a dos debates”, para la cual debe ser divulgado con antelación y enviado a la comisión que correspondiente. Luego establece que quienes “tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideraren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos” (art. 137).

De las disposiciones constitucionales se desprenden dos cuestiones evidentes. En primer lugar, que en un texto tan detallista y hasta reglamentario de la Constitución de 2008, lo que se dispone para la aprobación de las leyes es, contradictoriamente, muy general y vago. Eso no fue obra del acaso, sino de la intención de dejar mayor posibilidad de que la Ley y los reglamentos establezcan en realidad todo el procedimiento, como en efecto lo han hecho. La Constitución centra el peso del debate legal en la comisión más que en el pleno de la Asamblea Nacional. Y así, en efecto, se estableció en la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente.

Una vez presentado un proyecto de ley y calificado por el Consejo de Administración Legislativa (art. 56) es distribuido a todos los asambleístas y puesto en conocimiento de los integrantes de la comisión, “de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto” (art. 57). En el plazo determinado, las comisiones especializadas elevarán sus informes a la presidencia de la Asamblea, que lo distribuirá a todos los asambleístas para primer debate. El art. 60 establece: “El primer debate se desarrollará, previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, en una sola sesión y las y los asambleístas presentarán sus observaciones por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida la sesión”. Aparte de la evidente pobreza del lenguaje, este inciso elimina en forma expresa la deliberación. El primer debate queda reducido a la presentación de observaciones, sin la posibilidad de fundamentarlas en un debate o cruce de ideas.

“La comisión especializada analizará y de ser del caso recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley” (art. 61). En el plazo respectivo, la comisión deberá presentar informe para segundo debate que, previa convocatoria, se desarrollará “en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno”. En caso de negarse el informe de mayoría, el pleno, “por la mayoría absoluta de sus integrantes, podrá decidir el conocimiento y votación del o los informes de minoría”. El artículo concluye disponiendo: “Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, o por títulos, capítulos, secciones o artículos”.

Lo que antes era en Ecuador, y lo es aún en la mayoría de las legislaturas, una regla democrática de participación de todos los legisladores, es decir la posibilidad de proponer reformas al texto para ser votadas durante el debate, se restringe ahora solo al “ponente”, todopoderoso presidente de la comisión, que monopoliza el acto legislativo y es la única persona que puede introducir cambios. Su decisión restrictiva es inamovible, aunque la mayoría tenga otra opinión. Queda claro que también en el segundo debate se suprime la obligación de debatir y deliberar, puesto que por decisión del Pleno (es decir por simple mayoría) se puede suprimir la votación por artículos y hacerlo por “bloques” o “en paquete”.

Mutilación legislativa

Los sostenedores de la Constitución vigente y del gobierno argumentan que el sistema es más moderno, que promueve amplia participación en las comisiones, que es más ágil y permite legislar en menos tiempo. Que, de todas maneras, lo que aprueba, se lo hace por mayoría. Por fin, arguyen que en otros países hay también procedimientos de aprobación “en paquete”. Pero ninguno de esos argumentos se sostienen ante el análisis.

Está bien que los ciudadanos puedan acercarse a las comisiones para hacer conocer sus puntos de vista, pero eso no excusa que luego lo que esas comisiones han decidido por mayoría, o peor aún lo que su presidente resuelva según su entender o conveniencias, se transforme en un texto que se aprueba con el método de “lo toma o lo deja” en un gran paquete en que los legisladores no pueden establecer si están o no de acuerdo con los contenidos específicos. Por otra parte, no se debe argumentar la “agilidad” cuando se restringe o elimina la participación. Ciertamente es que en la democracia se hace lo que la mayoría resuelve, pero esa democracia se vuelve una farsa cuando se atropella a la minoría o el derecho individual de los legisladores.

En varios parlamentos del mundo hay opción de que, con un procedimiento rápido, un proyecto se aprueba en bloque con un informe previo de comisión. Pero, esto se considera algo absolutamente excepcional. Se aplica en circunstancias muy raras y cuando hay un virtual consenso en todas las fuerzas políticas representadas en la Legislatura. Esa, en cambio, ha sido la norma invariable de la Constituyente, el “Congresillo” y Asamblea Nacional desde 2008. En esto ni siquiera cabe presentar un cuadro comparativo. Todas las leyes aprobadas han seguido el mecanismo del “paquetazo legislativo”. Según las propias fuentes oficiales, entre 2009 y 2012, la Asamblea Nacional aprobó 63 leyes (*Aportes normativos*, Quito, 2012, p. 8). En ninguna de ellas hubo debate específico para cada disposición, a lo más una discusión global en el pleno del informe y el articulado total. Todas ellas se aprobaron sin debate artículo por artículo y con una sola votación de todo el cuerpo legal. Un verdadero record mundial de atropello a la deliberación legislativa y al derecho ciudadano a que las leyes sean debidamente analizadas y votadas.

Se ha producido lo que resulta ser una mutilación legislativa. No queda la menor duda de que las disposiciones de la actual Constitución y la manera en que las han concretado las normas específicas niegan un derecho de la ciudadanía a una formación de leyes participativa, democrática e informada. Niegan también el derecho de los legisladores, como representantes de la voluntad popular, a deliberar cuando se aprueban leyes y otros actos legislativos, y a votar cada una de las disposiciones que integran el texto, como ha sido nuestra tradición y la práctica de todas las legislaturas democráticas del mundo.

Derecho a la fiscalización

La Constitución de 1830 estableció la responsabilidad del presidente, vicepresidente de la República y de los ministros de Estado, que podían ser destituidos por el Congreso en los casos previstos por la propia Constitución y con un procedimiento legal. Las siguientes constituciones fueron precisando las obligaciones de informar a la legislatura sobre el ejercicio de sus funciones, y de someterse a enjuiciamiento político en el Congreso, cuando eran llamados para ese objeto, pudiendo ser destituidos como consecuencia de ello. En 1837 se presentó por primera vez una acusación en el Congreso contra el ministro Tamariz, que además de ser destituido junto con el ministro Morales, fue sometido a juicio en el Congreso, que le declaró incapaz de ejercer cargos públicos por dos años.

Desde esta primera ocasión se repitió muchas veces la llamada a “juicio político” o “interpelación” a los ministros de Estado, que podían ser sujetos de “censura” y destitución. Pero la facultad de la legislatura de examinar y censurar la acción de los ministros no tuvo siempre las mismas características. En el caso de constituciones que dieron grandes atribuciones al Ejecutivo con un sesgo autoritario, como la “Carta de Esclavitud” (1843) o la “Carta Negra” (1869), la posibilidad de fiscalización y censura se redujo o desapareció. En cartas políticas que dieron mucho peso a la Legislatura, en cambio, la remoción de ministros se facilitó, a tal punto, que en la Constitución 1929 se estableció que podían ser destituidos sin juicio político, con un simple “voto de desconfianza” resuelto por la mayoría del Congreso.

En las constituciones de 1945, 1946, 1967 1978, además de establecerse la obligación del presidente y otros altos funcionarios, entre ellos los ministros de Estado, de informar obligatoriamente a la legislatura, se mantuvo la institución del enjuiciamiento político, con posibilidad de censura y destitución, resueltas por la mayoría del Senado o el pleno del Congreso, a veces con una votación calificada. La “interpelación” o el “juicio político” fue uno de los elementos fundamentales de la vida legislativa y la fiscalización, cuyo valor e importancia no debe despreciarse, aunque en algunos casos se hubiera abusado del recurso.

En la Constitución de 1998 se mantuvo el juicio político de los altos funcionarios por el Congreso, pero la censura, que podía ser resuelta por mayoría, no provocaba la destitución de los ministros de Estado, cuya permanencia en el cargo dependía del presidente de la República. En la Constitución de 2008 se volvió a la institución del juicio político que cuando culmina con cesura, implica la destitución del funcionario (art. 131). Pero, para el caso de los ministros, se estableció que, además del apoyo del 25% de los legisladores, se requiere del voto de sus dos tercios para censurarlos y destituirlos. Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa incorporó disposiciones que, en la práctica, dificultaron enormemente la fiscalización.

Fiscalización inexistente

Se estableció que todas las comisiones de la Asamblea podrían ejercer la fiscalización a través de llamar a informar a los ministros y otros altos funcionarios. De este modo, parece que hay amplio espacio para la fiscalización, pero el trámite queda allí y no llega a la Legislatura en pleno. A este hecho, hay que añadir que el presidente de la República dispuso que los funcionarios públicos no deberán enviar información solicitada por los miembros de la Asamblea Nacional, sino cuando él lo autorizara en forma expresa. Esto, aparte de negar el derecho a la libre información que cada legislador ha tenido en toda la tradición legislativa del país, viola el derecho de la ciudadanía a conocer como se gobierna el país y cómo se inyectan sus recursos.

Se estableció en la Asamblea Nacional una “Comisión de Fiscalización” que, pese a su nombre, tiene atribuciones muy limitadas en ese campo (por ejemplo, no puede investigar denuncias). Solo tramita las solicitudes de juicio político que se presentan en la Legislatura. Pero sus atribuciones no son solo de trámite, sino que, por mayoría, resuelve si una llamada a juicio político debe ir o no al pleno. De este modo, con una mayoría de un voto en la comisión se impide la realización del juicio, se viola el derecho a enjuiciar que tienen todos los legisladores y la atribución del cuerpo legislativo en pleno a oír al funcionario, debatir y decidir sobre su censura y destitución. Adicionalmente, el procedimiento adoptado para estos juicios se aparta de lo que es propiamente un juicio político para adoptar la forma de un trámite judicial penal ajeno a la legislatura, el cual, en la práctica, se vuelve un obstáculo adicional para que el caso llegue siquiera al pleno.

Desde el gobierno se ha sostenido que la atribución constitucional de fiscalizar es de la Asamblea Nacional y no de cada legislador en particular. Pero cabe una aclaración. Es verdad que realizar el juicio político es función de la Asamblea, pero el derecho de llamar a ministros y otros funcionarios a juicio ha sido, por más de un siglo y medio, derecho de cada legislador. Los procedimientos adoptados por el gobierno con su mayoría legislativa violan palmariamente esa tradición y el derecho de la ciudadanía a fiscalizar el poder público a través de sus representantes, todos los cuales deben proceder en función nacional.

Pese a las declaraciones constitucionales y a las repetidas afirmaciones oficiales sobre la existencia de amplia fiscalización, el hecho es que esta ha sido realmente inexistente en los últimos seis años. Las pruebas están al canto. No se ha censurado un solo ministro. Aún más, ninguno ha llegado siquiera al pleno de la Asamblea Nacional para enfrentar juicio político. La información se ha limitado al máximo. Las denuncias no han prosperado ante una mayoría que ha abolido la fiscalización en la Legislatura.

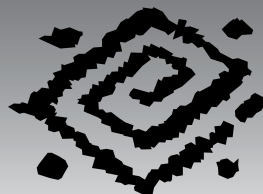
En lo que refiere a otra instancia que debe ejercer la fiscalización, el “Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”, órgano de la “Función de Transparencia y Control Social”, tampoco ha llevado adelante ninguna gestión seria

en el campo de la fiscalización y la investigación, sanción y prevención de la corrupción. El análisis de este tema sería objeto de otro estudio.

En todo caso, es un hecho que ha habido ausencia total de fiscalización efectiva bajo la vigencia de la Constitución de 2008. En esto, sin duda, hay responsabilidades políticas y personales claras que no deben justificarse u ocultarse. Pero, más allá de todo ello, es también evidente que la causa de fondo es la existencia de una estructura constitucional y legal que, pese a la tan decantada vocación “garantista” de la Carta Política, por un lado se establecen amplísimos derechos y garantías en sus declaraciones, pero por otro se organiza al Estado de modo que solo haya un poder real, que los niega y viola. El derecho de que la gente pueda conocer información sobre la cosa pública y el derecho de los legisladores a fiscalizar la acción de los altos funcionarios, especialmente de los ministros, a nombre de sus mandantes que son los electores, han desaparecido.

La participación ciudadana en Ecuador

(2009-2012)



Pablo Ospina Peralta

La Constitución de 2008, menciona 86 veces la palabra “participación”. El presidente Rafael Correa ha dicho repetidas veces que busca construir una “democracia verdaderamente representativa y mucho más participativa”.¹ El objetivo de este artículo es describir algunos de los mecanismos institucionales previstos por el Gobierno de la “revolución ciudadana” para promover en la práctica esa participación a nivel nacional² y mostrar alguna evidencia disponible sobre su funcionamiento concreto en los últimos años.

Por “participación ciudadana” entenderemos en este artículo exclusivamente *los mecanismos por los cuales los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos son convocados para influir en la toma de decisiones del poder público*. No consideraremos los mecanismos electorales convencionales; es decir, ni el voto para elegir representantes, ni la convocatoria a plebiscito o referéndum. Tampoco consideraremos “participación” al derecho de los ciudadanos a presentar individual o colectivamente sus quejas, opiniones o sugerencias a las instituciones públicas. Esa posibilidad se encuentra más bien incluida, en lo que a nosotros concierne, en el derecho de petición o de expresión.

Nota del autor: Este artículo se benefició y da continuidad a uno anterior del mismo autor: “Corporativismo, estado y revolución ciudadana: el Ecuador de Rafael Correa”, en Christian Büschges, Olaf Kaltmeier y Thies Sebastian, edit., *Culturas políticas en la región andina*, Madrid-Frankfurt, Iberoamericana / Vervuert, 2011, p. 145

1. Por ejemplo, con ocasión el triunfo del referéndum para la convocatoria a una Asamblea Constituyente en abril de 2007, cfr. Carlos Chirinos, “Triunfo histórico” de Correa, en *BBC Mundo*, Quito, 16 de abril de 2007, <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6558000/6558443.stm>.
2. Excluimos explícitamente el estudio de los mecanismos de participación previstos a nivel local, como la “silla vacía”, el “presupuesto participativo” y la “consulta previa”, que requieren estudios monográficos para examinar a detalle cómo están funcionando estos en distintos casos.

En concreto, tomaremos en cuenta sucesivamente tres de los principales mecanismos de participación previstos en distintos instrumentos legales: los concursos de méritos para elegir representantes ciudadanos; los consejos sectoriales de política pública y la iniciativa ciudadana para la presentación de leyes.

Primer mecanismo: la meritocracia

El principal mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas inventado por la Constitución de 2008 es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este Consejo tiene a su cargo la designación de las comisiones ciudadanas que nombrarán a los titulares de los organismos de control del Estado (los titulares de la Defensoría Pública, de las Superintendencias, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, de la Procuraduría General, entre otros). El Consejo no es nombrado por la Asamblea Nacional (organismo de representación política en el régimen liberal), ni por delegados de organismos gremiales o asociativos, propios del “corporativismo”:

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley.³

Ciudadanos escogidos por sorteo deben organizar concursos de oposición y méritos y asignar los puntajes en los exámenes correspondientes a los candidatos para los puestos clave en las instituciones de control del poder público. Se trata, como vemos, de un mecanismo que teóricamente debe impedir la presión política o corporativa para la elección de funcionarios que actúan como *jueces* en sus respectivos ámbitos de competencia: uso de fondos públicos, elecciones, defensores públicos, etcétera.

No obstante, en un giro notable, el mismo mecanismo de concurso, méritos y veeduría, basado en currículum y exámenes elaborados, calificados y dirigidos por el Consejo de Participación Ciudadana, se utilizó para nombrar los delegados ciudadanos en el Consejo Consultivo para la Soberanía Alimentaria,⁴ en la conformación de la representación de los jubilados al Banco del Instituto de Seguridad

3. Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 207, inc. 3.

4. Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización 2009, “Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria”, 17 de febrero de 2009, art. 32. En este caso son “seis representantes” de la sociedad civil.

Social⁵ y en la presencia de académicos en la Ley Orgánica de Educación Superior.⁶ Otras instituciones donde la “representación” ciudadana se elige mediante selección por concurso de méritos es la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe donde los 17 “representantes” de las 14 nacionalidades indígenas no son escogidos por sus organizaciones, ni según sus propios usos y costumbres, sino por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social luego de un concurso de méritos.⁷

Así, en lugar de que las organizaciones de jubilados, campesinas o universitarias escojan sus representantes, la “representación” queda al arbitrio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Un mecanismo, el del concurso de méritos, cuyo sentido es precisamente *desligar* al designado de cualquier delegación para que actúe con “independencia”, se utiliza como sistema de “participación” ciudadana.

En su clásico trabajo sobre la democracia y la dictadura, Barrington Moore Jr. hace una serie de observaciones sobre el sistema de reclutamiento de la burocracia en la China de los manchúes (aunque el sistema inició con la dinastía Ming, en el siglo XVI). Escojo una de esas observaciones:

No existiendo la primogenitura, una familia acaudalada podía verse reducida a la penuria en pocas generaciones por la división en partes iguales del patrimonio. La mejor manera de evitarlo consistía en hacer entrar a alguien con aptitudes académicas en la burocracia [...] las doctrinas confucianas y el sistema de exámenes legitimaban, cuando menos a sus propios ojos, el estado social superior del terrateniente y su estar exento de trabajo manual solo con que algún miembro de la familia o un talentoso jovencito adoptado, lograrse adquirir grado.⁸

Digamos que estamos en presencia de la forma premoderna del concurso de merecimientos. Solo que se trata de un mecanismo para reclutar a la burocracia, no para conseguir la participación social. ¿Quién puede imaginar que el reclutamiento de jueces de las cortes superiores de justicia por concurso de méritos es una forma de participación ciudadana? ¿Alguien imagina que la selección de docentes en la universidad ecuatoriana por concurso, puede calificar como forma de participación ciudadana en la universidad? ¿Acaso los aspirantes a policías que debían

5. La ley que crea el Banco del IESS fue aprobada a inicios de abril de 2009, *El Comercio*, “La Ley del Banco del IESS se aprobó ayer”, en *El Comercio*, 7 de abril de 2009. “El Directorio del Banco del IESS estará constituido por cuatro miembros: dos representantes de los afiliados, uno activo y otro pasivo; el delegado del Presidente de la República y el Presidente del directorio”.
6. Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, art. 167 y 168. Aquí son seis académicos elegidos por concurso organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCS).
7. DE 196, de 29 de diciembre de 2009, en RO 113, de 21 de enero de 2010, art. 4.
8. Barrington Moore Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, trad. Jaume Costa y Gabrielle Woith, Barcelona, Península, 1976, 2a. ed., p. 145-146.

rendir exámenes para ingresar a la institución califican como formas de “participación ciudadana” en la fuerza pública?

El sistema inventado en la Constitución de 2008 para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, solo por medio de un abuso del lenguaje puede ser considerado por alguien como “participación social o ciudadana”. Es, en Ecuador del siglo XXI, lo mismo que en la China manchú, un mecanismo de selección de la burocracia, no un mecanismo de democratización participativa de la sociedad y del Estado. La razón es que la selección depende de méritos individuales, no de una dinámica de participación social o de representación ciudadana. Además, y sobre todo, el juicio sobre los “méritos” de cada uno no lo hacen los involucrados, sino un tercero, que decide la designación y también el peso de los criterios para dicha selección.

¿Qué ha hecho la institución clave de este diseño participativo en estos años? Podemos clasificar las actividades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en tres campos. *Primero*, la “promoción de la participación” fundamentalmente a través de la difusión de cartillas y la realización de talleres. *Segundo*, la veeduría de la acción de las instituciones públicas, incluyendo la acción ciudadana frente a la corrupción.⁹ *Tercero*, el nombramiento de autoridades.

El primer campo es poco relevante en cuanto a impacto y efectos políticos. Respecto al segundo campo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se ha dedicado a tratar de compilar, con éxito relativo, los informes de actividades de las instituciones públicas¹⁰ y a promover las veedurías ciudadanas. No se conoce ninguna investigación impulsada por el Consejo que haya llevado al develamiento de algún acto de corrupción gubernamental, ni tampoco ningún juicio o acción penal contra ningún funcionario público, desde el inicio de las actividades del Consejo en 2009, cuando, años antes, la institución que sirvió de antecedente al Consejo, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, se había distinguido por varias denuncias e investigaciones de impacto nacional.¹¹

Respecto a las veedurías, hasta enero de 2013, estaban registrados 32 informes de veedurías publicados en la página Web del Consejo de Participación

9. El art. 208 de la Constitución establece que entre las atribuciones del CPCCS están: “4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan”.
10. El informe de 2011-2012 constata que hasta el 31 de marzo de 2012, había logrado compilar 242 informes de instituciones públicas del año 2011, de un total de 1.225; es decir, el 20%. Estos informes no estaban tampoco disponibles en Internet en la página del Consejo para consulta de los ciudadanos. Cfr. CPCCS 2012, “Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012”, Quito, CPCCS, 2012, p. 27.
11. El informe de 2012 menciona que hay 4 expedientes en proceso de investigación, cfr. CPCCS 2012, Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012, Quito, CPCCS, 2012, p. 34. En la página web del Consejo aparecen actualmente cinco casos a los que se hace seguimiento, tres de ellos a alcaldes y dos a empresas privadas, cfr. <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=38db452f-8d12-48ac-bd29-c357b4709688&groupId=10136>.

Ciudadana y Control Social.¹² En el informe anual de marzo de 2011 a marzo de 2012 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se menciona el trámite de “269 solicitudes de veedurías [...] (2.180 veedores) [de un] total de 278 solicitudes de veedurías que ingresaron”.¹³ La promoción y apoyo a la realización de veedurías es algo positivo en sí mismo. No disponemos de estadísticas comparativas para saber a ciencia cierta si hay más veedurías en este último período que en períodos anteriores pero daría la impresión que sí es el caso. Los dos casos más publicitados de veedurías fueron los casos de la reestructuración de la justicia presidida por el juez español Baltasar Garzón, cuyo informe reconoció avances importantes pero también señaló importantes limitaciones especialmente en el concurso para la designación de cinco jueces a la Corte Nacional de Justicia.¹⁴ El segundo caso fue el de la veeduría a los contratos de Fabricio Correa, hermano del presidente, con el Estado. Los resultados de la veeduría fueron impugnados por el Presidente de la República que alegó que no conocía los contratos de su hermano y como resultado se iniciaron juicios en contra de algunos de los veedores, acusados de falso testimonio.¹⁵

Sin lugar a dudas, el tercero de los campos, el del nombramiento de autoridades públicas, es la más relevante de todas las actividades del Consejo. En el cuadro siguiente resumimos los nombramientos realizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, los mecanismos utilizados y los resultados obtenidos hasta la fecha.

El mayor cuestionamiento a los nombramientos realizados por el Consejo es que si el objetivo declarado del mecanismo era asegurar la “independencia” y “neutralidad” frente al poder político, los nombramientos efectivamente realizados muestran que una gran cantidad de exfuncionarios del actual gobierno tienen gran parte de los nombramientos. El caso más notable es el de la selección del Consejo Nacional Electoral, que previamente se constituía con representantes de los partidos políticos más grandes y que en la actualidad solo tiene consejeros cercanos al Gobierno.

El principio de que los regulados no deben participar en los directorios de los organismos de regulación está presente en la Constitución de 2008,¹⁶ y fue utilizado como justificativo para la construcción de este nuevo sistema institucional que hemos descrito, basado, no en la “representación”, sino en la “meritocracia”. Curiosamente, vía referéndum, este fue desechado explícitamente en la pregunta

12. CPCCS, en Participación y Control Social, Veedurías, <<http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/web/guest/estado-de-veedurias->>.
13. CPCCS, “Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012”, Quito, CPCCS, 2012, p. 23.
14. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final de la veeduría internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador”, Quito, diciembre 2012. 102 p.
15. Hoy, “Corte no tratará caso de veedores de contratos de Fabricio Correa”, en *Hoy*, Quito, 25 de enero de 2013, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/corte-no-tratará-caso-de-veedores-de-contratos-de-fabricio-correa-572483.html>>.
16. Constitución..., art. 232.

Cuadro 1
Nombramientos de autoridades por parte del CPCCS 2010–2012

Fecha	Institución	Nombramientos	Mecanismo	Resultados
13/01/2011	Procurador General del Estado	Diego Patricio García Carrión	Terna presentada por el Presidente de la República	Seleccionado el mismo Procurador anterior
7/01/2011	Superintendencia de Compañías	Suad Raquel Manssur Villagrán	Terna presentada por el Presidente de la República	Fue miembro de la Junta Bancaria en representación del Presidente de la República
30/12/2010	Superintendencia de Bancos y Seguros	Pedro Enrique Solines Chacón	Terna presentada por el Presidente de la República	Seleccionado el anterior superintendente de Compañías
15/07/2011	Fiscalía General del Estado	Galo Alfredo Chiriboga Zambrano	Comisiones ciudadanas	Exministro del gobierno actual
15/11/2011	Consejo Nacional Electoral	Vocales Principales: Paúl Alfonso Salazar Vargas, Magdala María Villacís Carreño, José Domingo Raúl Paredes Castillo, Emma Roxana Silva Chicaiza y Juan Pablo Poso Bahamonde	Comisiones ciudadanas	Todos ellos fueron funcionarios gubernamentales en el actual período de gobierno
7/12/2011	Defensoría del Pueblo	Ramiro Alfredo Rivadeneira Silva	Comisiones ciudadanas	Asesor en el Ministerio de Justicia cuando era ministro Gustavo Jalk
30/04/2012	Defensor Público	Ernesto Willimper Sócrates Pazmiño Granizo	Comisiones ciudadanas	Fue el Defensor Público transitorio desde 2007
14/05/2012	Superintendencia de Economía Social y Solidaria	Hugo de Jesús Jácome Estrella	Terna presentada por el Presidente de la República	Investigador de FLACSO, fue asesor de la Asamblea Constituyente (designado por unanimidad)
31/07/2012	Superintendencia de Control del poder del Mercado	Pedro Francisco Páez Pérez	Terna presentada por el Presidente de la República	Exministro del Gobierno actual (por unanimidad)

sobre la reestructuración del Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno administrativo del Sistema Judicial, que el presidente Rafael Correa incluyó en la pregunta 5 de la consulta popular de mayo de 2011. El nuevo Consejo de la Judicatura ya no sería nombrado, como decía la Constitución de 2008, por concurso de méritos y mediante “comisiones ciudadanas” electas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sino constituido por *delegados* de las funciones del

30/10 2012	Corte Constitucional	Fabián Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinargote, Tatiana Ordeñana Sierra, Carmen Maldonado Sánchez, Patricio Pazmiño Freire, Manuel Ignacio Viteri Olvera, Antonio José Gagliardo Loor, Wendy Piedad Molina Andrade, Alfredo Tirso Ruiz Guzmán	Mediante comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores.	Se mantiene el mismo presidente anterior de la Corte
16/04/2012	Contralor General del Estado	Carlos Pólit Faggioni	Comisiones ciudadanas	El mismo Contralor anterior. Se lo designó por unanimidad

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012, Quito, CPCCS, p. 37-38. En: <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec>.
Elaboración: Pablo Ospina Peralta, 2012.

Estado, *incluyendo la propia función judicial*, que debía ser regulada y controlada, el fiscal y el defensor público. Estos directivos de las funciones del Estado estaban bajo control del Consejo de la Judicatura.¹⁷ El argumento constante usado a lo largo de cuatro años para justificar la salida del Estado de todos los representantes de todos los gremios organizados; esto es, que los “regulados” no deben participar en las instancias de regulación, se viola aquí en su sede natural de aplicación, el Sistema Judicial.

Segundo mecanismo: los consejos de toma de decisión sobre políticas públicas

Desde su instalación en el cargo, el gobierno de Rafael Correa emprendió una cruzada contra uno de los mecanismos más frecuentes de “participación” en la toma de decisiones sobre políticas públicas utilizados en el pasado: la creación de “consejos” sectoriales formados con la presencia, generalmente minoritaria, de gremios empresariales y laborales. Bajo la acusación de “corporativismo”, el gobierno desmontó gran parte de 72 de estos organismos con presencia “corporativa” (entre consejos, institutos, comisiones y fondos) existentes en 2007. De ellos,

17. La convocatoria a la Consulta Popular puede revisarse en el DE 669, 21 de febrero de 2011, publicado en RO 399, 9 de marzo de 2011, p. 5-12.

el 67% incluía la representación de cámaras empresariales y el 27% correspondía a los trabajadores.¹⁸

La justificación de esta política se encuentra expresada de forma clara y detallada en la demanda de inconstitucionalidad de la representación de la Junta Cívica de Guayaquil (una de las expresiones organizadas más conocidas de la alta burguesía guayaquileña) en la Comisión de Tránsito del Guayas:

Otro progreso para la democracia fue la eliminación del corporativismo en la constitución de 1979, con la desaparición de los senadores funcionales –íconos de la democracia corporativista y elitista– que eran elegidos de entre los diferentes grupos de poder de la sociedad, a espaldas del pueblo ecuatoriano. A través de los precitados avances y de muchos otros más, hemos llegado a la actual democracia representativa y participativa consagrada en nuestra constitución, *en la que todo organismo estatal debe estar conformado por representantes de toda la sociedad, so pena de incurrir en actos discriminatorios y antidemocráticos [...]* Un Estado democrático y representativo debe ser la verdadera expresión de la voluntad social y ello solo se logra *si sus instituciones están conformadas por miembros que representen a toda la población sobre la que ejercen su jurisdicción, y no como en las democracias corporativistas en que los servidores públicos son elegidos por grupos de poder y no por la sociedad toda.*¹⁹

Así, el Gobierno eliminó casi todos estos consejos con poder de decisión sobre políticas y buscó crear “consejos consultivos” sobre temas sectoriales de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.²⁰ La Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) ha sido la entidad encargada de impulsar la constitución de estos consejos por zona de planificación, como entidades vinculadas al Sistema Nacional de Planificación.²¹ En efecto, la ley establece que adjunto al Consejo Nacional de Planificación se crea la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir que debe reunirse cada 6 meses. Esta Asamblea de funciones consultivas, elige 12 representantes ante el Consejo Nacional de Planificación (4 por cada región del país, según el art. 49, num. 6) que a su vez aprobarán el Plan Nacional de Desarrollo en 2013.²² Esta Asamblea será conforma-

18. SENPLADES, “Recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria Bienal 2007-2009”, Quito, SENPLADES, 2009, p. 37.

19. “La Presidencia de la República presentó la demanda de inconstitucionalidad a la Ley de Creación de la Comisión de Tránsito del Guayas”, texto de la demanda firmada por Rafael Correa Delgado, Presidente de la República, Quito, 29 de junio de 2007, en <<http://www.presidencia.gov.ec/noticias>>. Subrayado por el autor.

20. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 52.

21. Hay nueve zonas de planificación según el SENPLADES y en cada una de ellas se constituyen estos Consejos Sectoriales, en <<http://www.planificacion.gob.ec/subsecretarias-zonales/>>.

22. El Consejo de Planificación que aprobó el Plan Nacional para el Buen Vivir del año 2009 no tuvo ninguna participación ciudadana. En efecto, según el DE 1577, de 11 de febrero de 2009, publicado en el RO 535, de 26 de febrero de 2009, solo existe representación de gobiernos locales y la presencia consultiva de un delegado del CPCCS.

da por delegados “de las asambleas locales de participación de cada consejo consultivo sectorial” y de organizaciones sociales nacionales (art. 50).

Hasta la fecha la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir no se ha constituido formalmente. SENPLADES anunció que el 21 de septiembre de 2012, en Quito, se elaboró un borrador de reglamento que está siendo socializado y validado, donde se explica la forma de constitución de los Consejos Consultivos Sectoriales y su conexión con el Sistema Nacional de Planificación.²³ Aunque no se ha hecho público todavía el contenido de ese proyecto de reglamento (no está disponible en la página web y no se ha difundido una versión preliminar), tenemos un buen ejemplo de cómo se están constituyendo estos consejos consultivos a nivel ministerial. El Ministerio de Electricidad y Energías Renovables promulgó a mediados de 2012, el “Reglamento de conformación y funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable”,²⁴ donde se establece la siguiente integración (art. 8):

- Un representante de las Universidades, designado por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT);
- Un representante de los Consejos Provinciales, designado por el Presidente de la Corporación de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE);
- Un representante de los Concejos Cantonales, designado por el Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME);
- Un representante de una Asociación de Usuarios del servicio público de energía eléctrica, legalmente constituida ante el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable;
- Un representante de los usuarios, designado por la Defensoría del Pueblo;
- Un representante del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), designado por el Presidente Ejecutivo de dicha institución; y
- Un delegado del Ministro de Electricidad y Energía Renovable.
- Las asambleas locales plurinacionales e interculturales para el buen vivir podrán enviar representantes al Consejo Ciudadano Sectorial.
- Para la instalación regional, provincial o cantonal del Consejo, se considerará la misma conformación prevista en esta disposición.

Como vemos, solo hay dos representantes de la sociedad civil en este “consejo ciudadano”, uno de los cuales es elegido por una entidad del Estado (el Defensor del Pueblo) y el otro no se explica su forma de designación.

Tal vez el ejemplo más claro y notablemente directo es el de la formación del Consejo Ciudadano Sectorial de Salud. Allí se explica en el artículo primero que el Consejo es una instancia autónoma de diálogo y deliberación. En el artículo segundo se resalta la participación de representantes de la sociedad civil, las organizaciones populares, no gubernamentales y académicas relacionadas con el campo de la salud. El artículo tercero explica la forma de elección: “Los representantes

23. SENPLADES, “Consejo Ciudadano Sectorial de la SENPLADES analiza su reglamento interno”, 4 de octubre de 2012-17h04, en <www.senplades.gob.ec>.

24. AM 187, de 5 de junio de 2012, RO 729, de 21 de junio de 2012.

para el Consejo Ciudadano Sectorial de Salud serán designados por la máxima autoridad de esta cartera de Estado”²⁵

No queda claro de qué sociedad civil organizada son estas personas “representantes”, cuando las organizaciones de la sociedad no tienen ninguna participación en su designación.

Un último ejemplo de la forma de constitución de estos consejos consultivos es el caso del Consejo del Ministerio de Cultura “Art. 3.- El Comité Consultivo estará integrado por veinte y dos miembros en razón de su destacada trayectoria en la cultura y el arte. Art. 4.- La designación de los integrantes lo hará la Ministra buscando equilibrios de género, etarios y de representatividad étnica y cultural”²⁶

Entonces aquí también, todo queda a criterio de la ministra del ramo. Un Acuerdo Ministerial, levemente posterior, sobre el Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Ministerio de Cultura establece que lo conforman la ministra del ramo, los miembros del consejo consultivo antes mencionado, que, como vimos, son nombrados por la Ministra, y luego establece un sistema de elecciones provinciales para designación de ternas que le servirán a la Ministra para designar a los representantes asegurando los equilibrios de género, etarios y étnico-culturales.²⁷

Recordemos que estos consejos consultivos nombrados por los ministros son una de las “tres patas” de la “representación ciudadana” ante Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. Como dijo el Secretario Nacional de Planificación:

[Cuando] nosotros pensamos a la democracia apuntamos a la participación. La constitución de actores en sujetos sociales forma parte de formar política pública, nueva ciudadanía, nuevo Estado, más democrático, desconcentrado y descentralizado. Por lo tanto, la constitución de los Consejos Consultivos es fundamental. [...] Tenemos también la instancia de participación ciudadana que es la Asamblea Plurinacional para el Buen Vivir. En esta Asamblea se espera que se pueda constituir a mediados de este año lo que significa que se deberá elegir los delegados de SENPLADES para la asamblea que tiene como fin generar y aprobar el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 y hacer el seguimiento de la política pública. Esta Asamblea tiene tres pilares que son: representación de los consejos ciudadanos de toda la función ejecutiva y representación territorial de las Asambleas territoriales y las organizaciones sociales.²⁸

Es difícil sacar una conclusión diferente: en lugar del corporativismo, es decir, de la representación de las organizaciones sociales dedicadas a cada tema

25. AM 0000665, de 24 de abril de 2012, publicado en RO 702, de 14 de mayo de 2012.

26. AM 185, de 9 de septiembre de 2011, publicado en RO 547, de 3 de octubre de 2011.

27. AM 209-2011, de 13 de octubre de 2011, publicado en RO 589, de 2 de diciembre de 2011.

28. Diario Digital del Centro, “Presidente de la Febap asistió al Consejo Sectorial Nacional de SENPLADES”, *Diario Digital del Centro*, Riobamba, 29 de noviembre de 2012, <http://diariodigitalcentro.com/index.php/actualidad-regional/4166-presidente-de-la-febap-asistio-al-consejo-sectorial-nacional-de-senplades>, consultado el 5 de febrero de 2013.

sectorial, el gobierno entiende que una mejor participación ciudadana puede provenir de un sistema de asesoría gratuita a los ministros formado por personas de su confianza nombradas por ellos mismos.

No tenemos ninguna información de cómo está avanzando la constitución de la segunda “pata” de la Asamblea Ciudadana que nombrará los delegados al Consejo de Planificación en 2013, es decir, las Asambleas territoriales. Se supone que estas surgirán de la iniciativa de los Gobiernos locales (parroquiales, municipales y provinciales) pero lo más probable es que su constitución “piramidal” efectiva tome mucho tiempo todavía. Mientras tanto, lo que hay son, como vimos, los intentos del SENPLADES de “territorializar” los Consejos Consultivos sectoriales cuya forma institucional precisa no ha sido hecha pública hasta la fecha de entrega de este artículo.

Hay unos pocos consejos cuya conformación no parece seguir el mismo libreto, como los Consejos Consultivos por producto del MAGAP, donde se siguen negociando precios de sustentación y cuotas de importación de productos (en el maíz amarillo, el banano, entre otros).²⁹ Otra excepción a la política de eliminación de los “consejos”, es que la Constitución creó también los Consejos de la Igualdad (art. 156 y 157) que tienen poder de decisión sobre políticas públicas en los temas de género, étnicos, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana. Aquí existe también un cambio: antes de la Constitución de 2008, estos Consejos creados durante los años 1990, tenían representación mayoritaria de organizaciones civiles, pero ahora están formados con mayoría gubernamental (la integración es paritaria, pero con presidencia del delegado de la función ejecutiva, por lo que tienen mayoría de votos). Estos Consejos han funcionado de forma transitoria desde la aprobación de la Constitución y recién el 31 de mayo de 2012, el presidente Rafael Correa remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para su conformación definitiva. Allí se establece que los delegados ciudadanos serán nombrados por concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.³⁰

Tercer mecanismo: la iniciativa popular normativa

Aunque está clasificada como mecanismo de “democracia directa” en la Constitución de 2008, consideramos la iniciativa ciudadana para la presentación de leyes como un mecanismo de participación, porque permite la influencia de grupos

29. Según el AM 469 del MAGAP, de 18 de octubre de 2012, publicado en RO 853, de 18 de diciembre de 2012, de “Constitución del Consejo Ciudadano Sectorial Campesino del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuacultura y Pesca, “MAGAP”; este Consejo está compuesto por 10 miembros de organizaciones, elegidos por una Asamblea de los “comités temáticos”. No está claro cómo se nombran estos comités temáticos (provisionalmente hay uno de tierras y aguas, otro de crédito, otro de comercialización y otro de “modelos de producción”).

30. Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad”, 2912-0063, art. 6.

interesados en la decisión sobre la legislación. Según la Constitución, el respaldo del 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción que corresponde permite presentar propuestas de ley en condiciones especiales:

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.³¹

Entre 2009 y 2012, en la Asamblea Nacional se recibieron 518 proyectos de ley, de los cuales fueron calificados 399 y se convirtieron en norma aprobada 66.³² De ese universo, solo 3 proyectos de ley fueron presentados por iniciativa ciudadana con las firmas correspondientes (ver cuadro siguiente). Adicionalmente 2 proyectos presentados por ciudadanos individuales no tuvieron ningún trámite. En el caso de los proyectos presentados con firmas de respaldo, hubo dos casos en los que se hizo el trámite mínimo indispensable: su calificación por el Consejo de Administración Legislativa, indispensable para cumplir el mandato constitucional de “tratar la propuesta”. Una vez cumplido este requisito formal, la Asamblea no siente la menor obligación o urgencia de aprobar o negar estos proyectos de ley. Solo existe un caso, el de la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador, que se convirtió en ley, pero no hemos podido hacer la comparación detallada de los textos para ver cuánto se conservó de la propuesta original.

Sin duda, el más relevante de estos proyectos de ley fue el de Tierras y Territorios que buscaba acentuar el proceso de redistribución de tierras, precisar el concepto de “latifundio” y definir con claridad la “función social y ambiental de la tierra”. Este proyecto, a pesar de ser presentado por iniciativa ciudadana, fue tramitado por la presidenta de la Comisión, Irina Cabezas, como uno más de los cinco proyectos de ley al respecto y los representantes de las organizaciones proponentes

31. Constitución..., art. 103. Adicionalmente, según el art. 137, inciso segundo, de esta misma norma, los ciudadanos pueden exponer argumentos u opiniones sobre leyes en trámite en la Asamblea Nacional ante la comisión respectiva. Esta disposición ya existía en constituciones anteriores y por lo tanto no constituye una novedad. De acuerdo a la definición que adoptamos en este trabajo, se ajusta a los derechos de opinión más que a los de participación. Sin embargo, sería deseable un estudio específico que muestre cifras comparativas entre varias legislaturas sobre la cantidad de ciudadanos que han opinado sobre proyectos de ley o que han dejado sugerencias sobre artículos específicos de los mismos.
32. El Telégrafo, “Ejecutivo tuvo prioridad en Asamblea Nacional”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 7 de diciembre de 2012, <<http://www.telegrafo.com.ec/actualidad2/item/ejecutivo-tuvo-prioridad-en-asamblea-nacional.html>>. La revisión en la página web de la Asamblea Nacional da las siguientes cifras: 136 proyectos presentados en 2009, 164 en 2010, 141 en 2011, 129 en 2012, 4 en 2013, para un total de 574. Cfr. <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>, consultada el 1 de febrero de 2013.

Cuadro 2
Proyectos de ley presentados a la Asamblea Nacional por iniciativa ciudadana
2009-2012

	Proyecto	Grupo que presenta	Trámite
15/10/2009	Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador, con 29.900 firmas de respaldo	Se convirtió en Ley, publicada en el RO 415, Año II de martes 29 de marzo de 2011
19/10/2009 2009	Contaduría General del Estado	Individual, el señor Jorge Freire Morán	No tuvo ningún trámite
23/09/2010	Ley de Creación de la Universidad Estatal Regional Kasama	Individual, de Johanna Cedeño, a nombre del Consejo rectoral de la Universidad	No tuvo ningún trámite. Existe una moratoria a la creación de nuevas universidades en la Ley Orgánica de Educación Superior, hasta el año 2015
18/01/2012	Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Poseesionarios, Moradores y Copropietarios de los Fraccionamientos no Autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito (Trámite 91344)	Individual. Luis Abraham Quiroga Acosta	No tuvo ningún trámite
23/03/2012	Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (Trámite 96821)	Unión Nacional de Educadores, Mariana Pallasco, presidenta (con firmas de respaldo, no se dice cuántas)	El Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de ley para que inicie el trámite el día 6 de junio de 2012
23/03/2012	Ley Orgánica de Tierras y Territorios (Trámite 97952)	FENOCIN, CNC-EA, FEINE, CORMOLIT, FEI como parte de la Red Agraria y la Conferencia de Soberanía Alimentaria (COPISA), con el respaldo de 44.000 firmas	El Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de ley para que inicie el trámite el día 7 de mayo de 2012 (junto con otros cuatro proyectos de ley sobre el mismo tema presentados por cuatro legisladores)

Fuente: Asamblea Nacional, en <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>.

Elaboración: Pablo Ospina Peralta, 2013.

no fueron calificados como participantes plenos del proceso de discusión: no fueron convocados a las reuniones y lentamente el trámite quedó empantanado.³³

33. Miguel Herrera, "En la Asamblea: La lucha campesina e indígena por la tierra", en *La línea de fuego, Comunicación no alineada*, Quito, 12 de julio de 2012, <<http://lalineadefuego.info/2012/07/12/en-la-asamblea-la-lucha-campesina-e-indigena-por-la-tierra-por-miguel-herrera/>>.

Conclusiones

Este artículo ha considerado la aplicación de tres mecanismos institucionales, en principio pensados y diseñados para promover una protagónica participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, tal como repite incesantemente la Constitución aprobada mediante referéndum en octubre de 2008.

El primero es la designación de ciudadanos como “representantes” de la sociedad mediante el mecanismo del concurso de oposición y méritos. Si desde un punto de vista conceptual es muy difícil sostener que el mecanismo de concurso de méritos sea una forma de “representación”, la concreción práctica de esta herramienta en la principal institución que aplica el principio, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ha tenido un éxito muy relativo. La recopilación de información de las instituciones públicas para poner a disposición de la ciudadanía algún tipo de rendición de cuentas solo alcanzó para que el 20% de las instituciones existentes entregaran sus informes de labores de 2011. Se ha hecho una labor positiva de promoción de veedurías aunque carecemos de información sistemática sobre sus resultados e informes. Sobre todo, las investigaciones sobre denuncias de corrupción realizadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social han sido extraordinariamente limitadas, cuando esta era una de las principales fortalezas de la institución a la que reemplazó, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Finalmente, la mayoría de los nombramientos de funcionarios realizados por el Consejo han recaído en personas vinculadas al Gobierno Nacional.

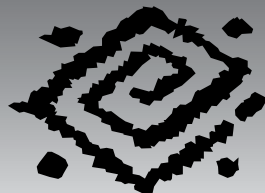
Respecto a los “consejos” con participación ciudadana que toman decisiones sobre políticas públicas, la consigna aplicada en estos años fue reducir su número, hacerlos puramente consultivos y asegurar una mayoría gubernamental en los contados casos en los que no se eliminaban. La sustitución por “consejos consultivos” sectoriales ha consistido ya no en el diálogo con organizaciones populares constituidas sino con ciudadanos designados de acuerdo al buen juicio de los ministros o de los directivos de otras instituciones públicas. Las instancias de consulta y toma de decisiones sobre la planificación nacional como la ACPIBV y el Consejo de Planificación, no se han constituido todavía, seis años después de instalado el gobierno y cuatro desde que se aprobó la Constitución. Se prevé, sin embargo, que una parte de sus representantes ciudadanos sean designados por los consejos consultivos, a su vez nombrados por altos funcionarios del ejecutivo. Es difícil considerar estos consejos consultivos ciudadanos como algo más que un sistema de asesoría de personas de confianza de los ministros antes que como un mecanismo de auténtica participación ciudadana.

Por último, el mecanismo de la iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley no ha sido muy utilizado en la práctica (menos del 1% de todos los proyectos de ley presentados entre 2009 y 2012). Sobre todo, se ha creado un mecanismo que permite “tratar” las propuestas de ley de manera que la preferencia prevista teóricamente en la Constitución (art. 103) se convierta en algo puramente formal.

En efecto, en lugar de que la Asamblea se vea obligada a debatir los proyectos ciudadanos y a aprobar una ley sobre el tema en el plazo determinado, como parecía ser el sentido de la norma constitucional, la Asamblea considera “tratados” los proyectos presentados por iniciativa ciudadana y firmas de respaldo, cuando son calificados por el Consejo Administrativo de la Legislatura. De esta manera se exime de llevar el trámite hasta el final. No obstante, hay una ley, la de tránsito y transporte terrestre, presentada por iniciativa ciudadana (entre 3) que fue debatida, aprobada y finalmente promulgada por el Estado ecuatoriano.

Una vez revisados los resultados de los tres mecanismos de participación estudiados en este artículo, la conclusión es clara: el avance en participación ciudadana en estos cuatro años ha sido muy débil y bastante subordinado a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales.

Una visión crítica del derecho a la consulta



Edwar Vargas Araujo

Sin lugar a dudas, el reconocimiento, alcance e implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada, a pueblos indígenas, ha mantenido una centralidad en el ámbito nacional e internacional de los Estados, en los pueblos indígenas, en los organismos multilaterales de crédito y en las propias empresas transnacionales, pues desde estos distintos ámbitos se han propiciado o establecido una serie de reglas que van, desde la adopción de normativas internacionales y estatales, hasta regulaciones de carácter privado, a través de la adopción de códigos de conducta por parte de las empresas transnacionales, acompañadas de una gama de interpretaciones que se dan sobre el alcance de este derecho por parte de las cortes nacionales e internacionales, a lo cual se suma que este tema ocupa un lugar relevante en las agendas de la cooperación internacional y de las ONG, lo que da cuenta de las complejas interacciones entre actores e intereses en juego.

Desde la década de los 80 del siglo pasado, se generaron instrumentos internacionales que regulan, entre otras cosas, la institución de la consulta previa, tal es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, y más recientemente, en 2007, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas. Paralelamente a este proceso, se reconoció este derecho a nivel constitucional en la mayoría de países en donde habitan pueblos indígenas. Esta dinámica de reconocimiento, también tuvo repercusiones en los organismos multilaterales de crédito, tanto el Banco Mundial,¹ como el Banco

1. La Política Operacional OP 4.01, del Banco Mundial, sobre Evaluación Ambiental, en el párr. 15 referido a consultas públicas establece que, en todos los proyectos propuestos a financiamiento deberán consultar durante el proceso de evaluación ambiental y durante toda la ejecución del proyecto a los grupos afectados. Banco Mundial, "Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas operacionales", OP 4.01, 1999, p. 6, en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP401Spanish.pdf>. La Política

Interamericano de Desarrollo,² adoptaron una serie de directrices relacionadas a pueblos indígenas, en las cuales se establecen estándares sobre consulta, que si bien no son jurídicamente vinculantes para los Estados, condicionan el financiamiento de proyectos de desarrollo, cuando estos puedan afectar a pueblos indígenas. De la misma forma, las empresas transnacionales no se quedaron al margen de este proceso, pues adoptaron una serie de reglas de carácter privado que establecen la necesidad de realizar consultas a los pueblos indígenas, las cuales, sin ser vinculantes, comportan compromisos de autoevaluación en su desempeño.³

Lo manifestado genera una serie de preguntas: ¿cuál es la razón o razones para que actores tan diversos hayan querido reglamentar la consulta previa?, ¿qué hace que actores con intereses diversos e incluso contrapuestos, planteen la necesidad de realizar consultas previas? Sin lugar a dudas, estas y otras preguntas no son nuevas, pues ya han sido tratadas en otros estudios.⁴ Sin embargo, se intentará explorar las posibles respuestas que permitan comprender y explicar la importancia de esta institución, a partir de esta diversidad de actores e intereses, y su implicación en el ejercicio real de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En este sentido, es importante señalar, que el modelo de acumulación capitalista en América Latina y en particular en Ecuador, pese a los intentos de tener otros patrones de reproducción del capital, como el caso del industrial, mantiene históricamente la preeminencia de un patrón de reproducción primario-exportador que se inscribe en la división internacional del trabajo y que determina que la tarea principal de América Latina es suministrar materias primas. Este modelo

Operacional OP 4.10, referida a pueblos indígenas, determina en los párr. 6, 10 y 11, respectivamente, que tanto en las fases de preparación, como de evaluación social, cada proyecto que afecte a pueblos indígenas y que vaya a ser financiado por el Banco, requiere un proceso de consulta previa libre e informada con las comunidades indígenas que puedan ser afectadas por dicho proyecto. Banco Mundial, “Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas operacionales”, OP 4.10, 2005, p. 4-6, en <<http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>>.

2. La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas de 2006, en el párrafo 4.2 literal a), del Banco Interamericano de Desarrollo, establece la necesidad de realizar la consulta previa con el propósito de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento en los casos de ejecución de los denominados proyectos “independientes”. Banco Interamericano de Desarrollo, “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas”, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, 22 de febrero de 2006, p. 3, <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691246>>.
3. En 2008, el Consejo Internacional de Minería y Metales, aprobó la Declaración de Posición sobre la minería y pueblos indígenas, en el compromiso No. 3, las empresas asociadas se comprometen entre otras cosas, a “Colaborar y consultar con los pueblos indígenas de manera justa, oportuna y culturalmente apropiada durante el ciclo del proyecto”. Consejo Internacional de Minería y Metales, “Declaración de Posición sobre la Minería y Pueblos Indígenas”, en International Council on Mining and Metals (ICMM), *Guía de buenas prácticas. Los pueblos indígenas y la minería apéndice*, Londres, Edixion Challenger Offset, 2010, Apéndice 1, p. 109, en <www.icmm.com>.
4. César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Dejusticia, 2012.

de desarrollo, presionado por la demanda internacional de recursos naturales, especialmente de China, implica una presión sobre la tierra que ha determinado un proceso de despojo violento de los medios de subsistencia de poblaciones, a través de mecanismos legales o extralegales, proceso al que denominó Marx acumulación originaria y Harvey lo denomina acumulación por desposesión para visualizar que no solo constituye la premisa histórica que generó una acumulación importante de dinero, que, al ser invertido, permitió el proceso industrial de mercancías, sino para visualizar su vigencia histórica.⁵

Así, los procesos de resistencia por parte de poblaciones indígenas y campesinas a estos mecanismos de despojo, han provocado una serie de conflictos que se inscriben en estos patrones de acumulación del capital, generando además, que estas poblaciones, en particular las indígenas, demanden la necesidad de superar visiones integracionistas y exijan la posibilidad real de participar en la elección de modelos de desarrollo, reconocimiento y control de sus territorios, pues generalmente son en estos donde se encuentran los recursos naturales.

En este marco, se inserta el derecho a la consulta previa, que al ser un producto histórico social, su diseño e institucionalización debe ser comprendido y explicado en las condiciones sociales en que esta surge, es decir, en las contradicciones, conflictos y luchas en que esta institución se configura. Lo dicho permite despejar la apariencia de que la consulta previa se trata de un problema jurídico y como tal, su diseño y aplicación se encuentran al margen de los procesos de acumulación del capital.⁶

Desde esta perspectiva, en primer lugar, cabe reconocer que existen organizaciones o redes a nivel nacional e internacional que, apoyándose en una teoría social crítica del derecho y sin dejar de ver a este como parte estructural del poder, es decir, como un espacio de producción y reproducción de instituciones hegemónicas, plantean un uso contrahegemónico del derecho, esto es, parten de la opinión de que existe un campo de posibilidades de acción jurídica contrahegemónica, tanto en la creación, como en la aplicación del derecho. En este marco se entienden

5. Harvey plantea que entre los mecanismos por desposesión se encuentran: “la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas, la conversión de varios tipos de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatal, etc.) en derechos de propiedad privada exclusivos; la supresión del acceso a bienes comunales; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; los procesos coloniales y neocoloniales e imperiales de apropiación de bienes (incluidos los recursos naturales); la monetarización del intercambio y los impuestos, en particular sobre la tierra; la trata de esclavos; y la usura, la deuda nacional y más recientemente el sistema de crédito”. David Harvey, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2007, p. 116.
6. Marx se refiere a este problema al plantear que “tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas, ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de ‘sociedad civil’, y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la Economía Política”. Carlos Marx, “Prólogo a la Contribución de la crítica de la economía política”, en *Obras escogidas*, t. 1, Moscú, Progreso, s.f., p. 182.

las movilizaciones que se dan para exigir la transformación o democratización de las legislaciones, la presentación de leyes que viabilizaría el ejercicio de derechos o la estrategia de recurrir a cortes nacionales o internacionales para exigir el respeto a sus derechos, etcétera.

Sin embargo, y como veremos a continuación, la consulta previa, por la lógica de su diseño, ha convertido o devaluado los conflictos de estas poblaciones, que giran alrededor del modelo de desarrollo, de su participación real o de su autodeterminación en disputas de orden jurídico y de carácter procedimental.

Pero, ¿cómo entender ese cambio o devaluación del conflicto a disputas de orden jurídico de carácter procedimental? Para ensayar una respuesta posible, se utilizará el concepto de devastación planteado por Marx, que en palabras de Sánchez Parga significa:

Que el capital destruye todas aquellas realidades e instituciones sociales (políticas, económicas, ideológicas y culturales), en la medida que no contribuyan, impidan o no puedan ser instrumentalizadas para su desarrollo. [...] Hay una real destrucción, cuando hechos e instituciones sociales se vuelven tan incompatibles como contradictorios con la reproducción del capital. En este sentido, la “devastación” significa la destrucción de lo social en su realidad concreta, manteniendo su existencia formal, en la medida en que la persistencia formal de las instituciones sociales encubre, legítima y hace más eficaz la destrucción de la sustancia social de dichas instituciones.⁷

Desde esta perspectiva, es posible entender que el derecho de participación que subyace a la consulta previa, sea diluido a una forma procedimental, que da la apariencia de que actores con intereses contrapuestos, siguiendo ciertos procedimientos parecidos a un diálogo ideal, pueden llegar a acuerdos o consensos, ocultando las relaciones antagónicas de poder que configuran las posibilidades reales de deliberación, en el marco de un modelo de acumulación capitalista.

Por estas y otras razones, Rodríguez Garabito nos muestra que la lógica jurídica y procedimental de la consulta previa, libre e informada, forma parte del proceso de globalización neoliberal; en el cual, por un lado, el derecho guarda una centralidad en este proceso, pues se parte de la confianza generalizada “en la capacidad del constitucionalismo y el contrato, de los derechos y los remedios jurídicos, de lograr el orden, la civilidad, la justicia, el empoderamiento”⁸ y por otro, de que esta racionalidad procedimental se inscribe en el paradigma de la gobernanza, la cual constituye la matriz jurídica de la globalización neoliberal, pues según afirma:

La afinidad electiva entre el neoliberalismo y las teorías y la práctica de la gobernanza, radica en que estas se concentran en los detalles procedimentales de

7. José Sánchez Parga, *Devastación de democracia en la sociedad de mercado*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), 2011, p. 21.
8. John Comaroff y Jean Comaroff, *Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming*, Durham, Duke University Press, 2001, citado por César Rodríguez Garavito, *Etnicidad...*, p. 27.

las instituciones participativas y dejan de lado, explícitamente, la discusión sobre las condiciones de posibilidad materiales de una genuina deliberación [...]. Por tanto, los procedimientos y los tipos de participación que defienden, dejan intocadas las relaciones de poder y reproducen una visión de la esfera pública, como espacio de colaboración despolitizado entre actores genéricos.⁹

En este contexto podemos comprender y explicar lo que está sucediendo en nuestro país, pues en este último tiempo han proliferado una serie de reglas en materia de consulta; que, como se verá más adelante, tratan de despolitizar la conflictividad social, bajo la racionalidad procedimental. Estas sin embargo, no han podido dismantelar, en ciertos casos, posiciones que mantienen que esta consulta, para ser aceptada, debe respetar las decisiones que las poblaciones adopten sobre los temas consultados.

Lo dicho puede ser ejemplificado haciendo una revisión de las reglas que se han adoptado, así como de los pronunciamientos que el Gobierno Nacional o que las organizaciones indígenas han manifestado sobre esta temática.

En este orden de ideas, tanto la Asamblea Nacional, como el Ejecutivo en 2012, han expedido dos instrumentos jurídicos para regular, tanto la consulta prelegislativa, como la consulta en materia de hidrocarburos.

Por una parte, con fecha 13 de junio de 2012, la Asamblea Nacional, a través de su órgano administrativo, esto es, el Consejo de Administración Legislativa, expidió un Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa,¹⁰ que plantea, entre otras cosas, lo siguiente: La consulta tendrá como finalidad el generar un proceso de participación de los indígenas para que estos se pronuncien sobre temas específicos incluidos en los proyectos de ley, que podrían afectar objetivamente sus derechos colectivos (art. 2); proceso que deberá regirse por principios de oportunidad, plazo razonable, buena fe, interculturalidad y plurinacionalidad, información veraz y suficiente, autonomía (art. 3); y que va a desarrollarse en una serie de fases como las de preparación, convocatoria pública, información y realización, para finalmente terminar en una fase de análisis y cierre (art. 6). En relación a la última fase, se establece que una vez procesados los resultados, se convocarán a audiencias provinciales, e inclusive a una denominada, “mesa de diálogo nacional” (art. 19).

Como se puede observar, no se ha escatimado una serie de procedimientos para viabilizar la consulta. No obstante, debe resaltarse que el Instructivo contiene varias disposiciones que relativizan el alcance del derecho y diluyen su contenido. Así, se plantea que la “pertinencia de la consulta”, será sugerida por la Comisión que esté a cargo del trámite del proyecto de ley, derivando al Pleno de la Asamblea, la atribución de aprobar la realización de la consulta por mayoría absoluta de sus miembros (art. 5). Por otro lado, se establece que el Consejo de Administración

9. César Rodríguez Garavito, *Etnicidad...*, p. 32.

10. Asamblea Nacional, Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, aprobado el 13 de junio de 2012 y reformado el 3 y 10 de julio del mismo año.

Legislativa aprobará los temas sustantivos que serán objeto de la consulta, sin contar con la participación de los pueblos indígenas (art.7).

También, se establece que la Comisión Permanente u Ocasional encargada de tramitar el proyecto de ley, incorporará en el informe para segundo debate de dicho proyecto, los consensos y disensos. Pero aclara que solamente los consensos serán incorporados en el articulado del proyecto de ley (art. 20). Esto implica que los puntos de controversia, que no sean parte del consenso, queden al margen del articulado del proyecto de ley.

Por otra parte, en ese mismo año, se expidió un Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa, Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos.¹¹ Este Reglamento, al igual que el instructivo sobre consulta pre legislativa, prevé en varias disposiciones, procedimientos y mecanismos de participación para llevar a cabo la consulta previa, en casos de actividades de extracción hidrocarburífera; no obstante se establece, que los criterios que se viertan en el proceso de consulta previa, serán considerados en la toma de decisiones de los planes y programas, si son “técnicos, económicamente viables y legalmente procedentes” (art. 17, inc. 4).

Estos instrumentos ponen en evidencia, como se señaló en líneas anteriores, la intención de despolitizar la conflictividad social, lo cual genera la falta de participación de los pueblos indígenas en decisiones estatales que los afecta, al mismo tiempo que el Estado, justifica la realización de consultas previas, como requisitos para la implementación de leyes o de actividades extractivas en territorios indígenas, a través de meros procedimientos.

A este desarrollo normativo que sin entrar a calificar su constitucionalidad o no, se suma la jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana en esta materia, la cual es calificada por César Rodríguez Garabito, como ejemplo de “una concepción procedimental débil de la Consulta”,¹² a raíz de que esta, al resolver la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, entre otras razones, por el incumplimiento del derecho a la consulta prelegislativa, determinó la constitucionalidad condicionada de dicha ley y estableció una serie de reglas y procedimientos mínimos para garantizar la “constitucionalidad” del proceso de consulta prelegislativa. Para esto se estableció, entre otras cosas, una serie de fases de la consulta, entre las cuales están el análisis de resultados y el cierre. Se determina entonces que, después de la discusión pública de los resultados de la consulta, se suscribirán los consensos, y de no llegar a ninguno, la Asamblea Nacional los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada, con lo cual se procederá a la declaración oficial de la terminación del proceso, presentando los resultados de la misma.¹³

Por su parte las organizaciones indígenas, en particular la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y Confederación Kichwa del Ecuador

11. Expedido mediante DE 1247, 19 de julio de 2012, RO 759, de 2 de agosto de 2012.

12. César Rodríguez Garabito, *Etnicidad...*, p. 48.

13. Corte Constitucional del Ecuador, Casos acumulados No. 0008-09-IN y 0011-09-IN, Sentencia 001-10-SIN-CC, p. 40 y 41, RO Suplemento 176, 21 de abril de 2010.

(ECUARUNARI), se han pronunciado sobre este tema. Es así que la ECUARUNARI rechazó el instructivo para la aplicación de la Consulta Prelegislativa, por ser inconsculto, no vinculante y no estar acorde a sus usos y costumbres. Además manifestó que este instructivo es inconstitucional, tanto por la forma como por el fondo, por lo que resolvió promover su propia consulta comunitaria en unidad con los sectores sociales y populares.¹⁴

Por otro lado, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y sus organizaciones regionales, con motivo de la XI Ronda Petrolera, manifestó entre otras cosas, que rechazan la llamada consulta previa, pues el reglamento en materia hidrocarburífera en que se basa dicha consulta, no ha sido elaborado con la participación de las comunidades y tampoco busca llegar al consentimiento.¹⁵

Además, es importante destacar el pronunciamiento realizado por el Presidente de la República, que con motivo de la visita a Sarayacu de los miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en uno de sus enlaces sabbatinos, manifestó:

Quando se da la concesión a CGC no había consulta previa, pero cuando empiezan a colocar la petrolita, ya había esa consulta previa, así que había que consultarle a la comunidad, pero algunos creen que consultarle es que dé permiso la comunidad, no, consulta previa es socializar, es buscar llegar a un acuerdo, buscar llegar a un entendimiento, si se logra eso en buena hora, pero si no se logra, de acuerdo a los instrumentos internacionales y a la Constitución de la República, el presidente puede tomar la decisión para las cuales tiene atribuciones, de acuerdo a la Constitución. [...] para que no haya dudas sobre el Convenio con la OIT se consultó a la Corte Constitucional y hay una sentencia de la Corte Constitucional, aclarando los alcances del artículo 169 del convenio con la OIT esto es lo que no se dice y se manipula. En referencia, dice la sentencia de la Corte Constitucional de marzo de 2010: “En cuanto al alcance de la consulta, siendo que el resultado no es vinculante para el Estado y sus instituciones, la opinión de los pueblos consultados sí tiene una connotación jurídica especial (cercana a aquella que tiene el soft law en el derecho internacional de los derechos humanos), sin que esto implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado”. Qué está diciendo esta sentencia, por supuesto que lo que dicen los pueblos indígenas es importante, es muy importante, por supuesto que la consulta busca consenso, busca el consentimiento de estas comunidades indígenas, pero si no se logra, no es vinculante, y esto no implica, la consulta previa, la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado.¹⁶

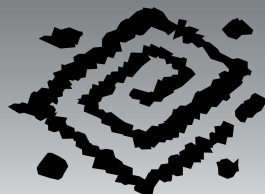
14. ECUARUNARI, “Los pueblos kichwas del Ecuador rechazan el Instructivo legislativo por ser inconsculto y no ser vinculante”, Resolución de 27 de junio de 2012, en <<http://ecuarunari.org/portal/vernoticias?page=5>>.
15. CONAIE y CONFENAIE, “Nacionalidades del Ecuador rechazan XI ronda petrolera”, en *Ecuachasqui*, 24 de octubre de 2012, <<http://ecuachasqui.blogspot.com/2012/10/nacionalidades-del-ecuador-rechazan-xi.html>>.
16. El Ciudadano, “Enlace ciudadano 268”, en *El Ciudadano*, Quito, 21 de abril de 2012, <http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=32006:enla>.

Para concluir, cabe manifestar que existe una urgente necesidad de retomar el pensamiento crítico, pues este, al constituir la fuerza política capaz de “un nuevo desencantamiento del mundo, cada vez más reencantado por los fetichismos del mercado y la mercancía”,¹⁷ nos permite dar el paso, de la apariencia del mundo fenoménico de la realidad, que se nos presenta de manera inmediata a los seres humanos, a la esencia de las cosas y, en tal sentido, abrir la posibilidad de desmitificación de la realidad.

ce-ciudadano-nro-268-desde-quito&catid=43:enlaces-ciudadanos-todos&Itemid=67>. Minuto 32. La cursiva me corresponde y destaca la lectura que hace el Presidente de la República del documento.

17. José Sánchez Parga, “El pensamiento crítico contra el poder de los discursos”, en *Ecuador Debate*, No. 77, Quito, CAAP, 2009, p. 51.

Reglamento de consulta analizado a la luz de los derechos de los pueblos indígenas



Silvana Sánchez Pinto

La tarde de enero caía sobre Quito, la luz natural se evadía lentamente del salón Manuela Sáenz, en la reunión con representantes de organizaciones sociales y de derechos humanos, entre ellos, un dirigente indígena que nos transmitió una convicción de su pueblo: “No toquen nuestros territorios, son nuestra vida, por la que vamos a luchar”.

Por el respeto irrestricto a los derechos de los pueblos indígenas, que prevega la necesidad de esa lucha.

Antecedentes

Partiendo del reconocimiento de que los pueblos indígenas tienen una existencia previa a los Estados nacionales, una sabiduría y un derecho propios, anteriores al conocimiento y al derecho estatal, que les ha permitido trascender la invasión y el genocidio y que hace posible su prevalencia como pueblos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, reconoce “la contribución de los pueblos indígenas a la armonía ecológica”;¹ sin embargo, en la realidad de la vida cotidiana de los pueblos indígenas, esta contribución no ha significado el correspondiente respeto, protección y garantía de sus derechos, como lo denuncia la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, en su preámbulo, refiriéndose expresamente a “las injusticias

1. Preámbulo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Ecuador mediante DE 1387, de 30 de abril de 1998, publicado en RO 311, de 6 de mayo de 1998.

históricas a las que han sido sometidos como resultado de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos”²

A pesar de estas injusticias y, precisamente por ellas, encontramos a los pueblos indígenas defendiendo su existencia, su sabiduría y su derecho, siendo trascendental para esta defensa, la propiedad y control real que puedan tener sobre sus territorios, a fin de permitir el mantenimiento de la armonía ecológica en el planeta.

Para el respeto y garantía del derecho a los territorios de los pueblos indígenas, se establece el derecho a ser consultados en las decisiones relativas a cualquier medida que los afecte. Este derecho dimana del derecho a la libre determinación de los pueblos, previsto en el art. 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La obligación de consulta, no es solo una disposición jurídica, sino un principio de derecho internacional y se basa en el respeto a la cultura propia o identidad cultural de los pueblos indígenas. Es además, una evidencia de la democracia sustancial, que reconoce y garantiza la participación de todos, no solo de las mayorías.

En este sentido, el 26 de marzo de 2012, el asambleísta por la provincia de Chimborazo, Gerónimo Yantalema, presentó el proyecto de ley orgánica para la consulta a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, anexando el oficio de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, de 22 de marzo, dirigido al presidente de la Asamblea Nacional, en el que, dicha organización, señala que “en asambleas comunitarias y por varios meses se ha discutido y construido de manera colectiva el proyecto de ley, y solicitan su análisis, discusión y aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, en un tiempo prudente y con participación social que es la base de la verdadera democracia”.

El 9 de mayo de 2012, el Secretario General de la Asamblea Nacional, remite a la Comisión Especializada Permanente de Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad, la resolución del Consejo de Administración Legislativa de calificar el Proyecto de ley, con el carácter de prioritario.

La Comisión Especializada Permanente entregó el proyecto de ley a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, a través de las organizaciones representativas, solicitando la presentación de observaciones. Y, el 19 de julio de 2012, presenta el informe del primer debate del Proyecto de ley. En dicho informe, se contempla el siguiente contenido:

- Art. 1 Objeto de la Ley.- Establecer el procedimiento para ejercicio pleno del derecho a la consulta previa de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, antes de la adopción y aplicación de medidas legislativas o administrativas que puedan afectar sus derechos colectivos.
- Art. 2 Ámbito de la Ley.- Rige para todos los órganos con potestad legislativa y administrativa en todo el territorio nacional.

2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (DNUDPI), 2007.

- Art. 5 Principios de la consulta.- Son principios de la consulta, los siguientes: interculturalidad, plurinacionalidad e igualdad.
- Interculturalidad. Se garantizará el contacto, diálogo, relacionamiento, cooperación e intercambio sostenido y permanente entre las culturas, mediante sus idiomas, usos y costumbres, en términos equitativos; y se respetará la diversidad de sus identidades y la legitimidad de sus diferencias, con el objeto de establecer procesos dinámicos de aprendizaje mutuo que permitan el buen vivir o Sumak Kawsay.
- Plurinacionalidad. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades forman parte del Estado y se les garantizará autodeterminación, el reconocimiento de sus identidades, el sentido de pertenencia, sus conocimientos colectivos, tradiciones, saberes ancestrales, formas de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad; la propiedad sobre sus tierras comunitarias y territorios ancestrales; y la creación, desarrollo, aplicación y práctica de su derecho propio o consuetudinario.
- Igualdad. Todas las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y los individuos que las conforman son libres e iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, tienen derecho a no ser objeto de ninguna forma de discriminación, en particular fundada en su origen, identidad étnica o cultural, o cualquier otra distinción personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de los pueblos.
- Art. 6. Las características de la consulta son: [...]
 - f). Compatibilidad con los derechos humanos y los derechos específicos de los sujetos de consulta: El proceso de consulta y su resultado, respetarán los derechos humanos y los derechos específicos de los sujetos de consulta reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Desconociendo el procedimiento legislativo que se está desarrollando, se dicta el Reglamento de Consulta Previa en Procesos de Licitación de Áreas y Bloques, expedido por el presidente Rafael Correa, mediante DE 1247, RO 759, de 2 de agosto de 2012; sin considerar tampoco que, solo cinco días antes, el 27 de junio de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, había dictado sentencia en el caso Sarayaku contra Ecuador,³ basado en los estándares internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Inconstitucionalidad formal del reglamento

Para realizar el análisis, me referiré, en primer lugar, al hecho de que la regulación, mediante reglamento, del derecho de consulta previa a pueblos indígenas, desconoce el principio de reserva de ley, reconocido en los art. 132, num. 1 y 133 de

3. Corte IDH, “Caso pueblo indígena kichwa de Sarayaku” contra Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012.

la Constitución⁴ “El ejercicio de los derechos humanos se regula por ley orgánica”. Existe entonces una violación formal del procedimiento legislativo constitucional.

Igualmente, el decreto irrespeta el art. 6, num. 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los art. 19 y 38 de la DNUDPI, tanto por no haberse consultado a los pueblos indígenas para la expedición de este reglamento, como por no haber regulado el derecho, a través de una medida legislativa, como la que se encuentra en trámite ante la Asamblea Nacional.

Desconoce igualmente la recomendación al Ecuador formulada por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas en 2010 (párr. 56); de que, se llegue a acuerdos consensuados con los pueblos indígenas sobre las leyes que regulen los derechos de los pueblos indígenas garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.⁵

También desconoce jurisprudencia interamericana; así, en el caso Saramaka contra Suriname,⁶ la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la primera pauta que se debe observar cuando se plantean restricciones al ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de las tierras, es la de que tal restricción debe estar establecida por ley. Además del requisito de legalidad, las restricciones deben ser necesarias, proporcionales y orientadas a lograr un fin legítimo. Y desconoce el procedimiento legislativo iniciado en la Asamblea Nacional para expedir una ley orgánica sobre consulta previa.

Inconstitucionalidad sustantiva del reglamento

Además de la inadecuación formal, se incurre en inadecuación sustantiva, por cuanto, el contenido del reglamento es contrario a la Constitución y a los estándares internacionales de protección de derechos de los pueblos indígenas.

Con respecto al contenido del reglamento, este genera responsabilidad internacional del Estado, porque contraviene el art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), respecto a la obligación estatal de adoptar disposiciones de derecho interno; en este caso, que permitan garantizar el acceso a la información y a la consulta previa y la obligación de evitar promulgar normas que impidan el ejercicio del derecho.

En los considerandos del reglamento no se menciona el art. 57, num. 4 de la Constitución, relativo a la propiedad de los territorios de pueblos indígenas, que se complementa con el art. 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

4. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

5. ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Observaciones sobre los avances y desafíos en la implementación de las garantías de la Constitución Política del Ecuador sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/HRC/15/37/Add.7), 2010.

6. Corte IDH, “Caso del pueblo saramaka contra Surinam”, de 28 de noviembre de 2007.

sobre el derecho de los pueblos indígenas de disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. El derecho al territorio de los pueblos indígenas, está conectado intrínsecamente a los recursos naturales para su supervivencia física y cultural, y la preservación de su cosmovisión, identidad y espiritualidad.

El decreto no toma como fundamento el *corpus iuris* sobre consulta previa desarrollado por la normativa y la jurisprudencia internacionales; por el contrario, se fundamenta en una ley secundaria como lo es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana,⁷ que en su art. 83, desconoce la naturaleza y la esencia del derecho a la consulta previa, y dispone: “si de la consulta se deriva una oposición mayoritaria, la decisión será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente.”

Finalidad de la consulta

En el art. 3 del decreto se establece como finalidad de la consulta: “considerar los criterios y observaciones de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para contribuir en la gestión de la política pública sectorial, así como fomentar la participación de los colectivos en la toma de decisiones, para que las áreas o bloques a ser licitados o asignados, que puedan afectarles en el ámbito social, cultural o ambiental, se desarrollen de manera adecuada”.

Esta disposición reglamentaria, contraviene la finalidad de la consulta establecida en el art. 15.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que es la de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, a través de procesos de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

La normativa internacional ha sido ratificada en la jurisprudencia interamericana; así, en las sentencias de los casos Sarayaku contra Ecuador y Saramaka contra Suriname, se establece que la finalidad de la consulta previa es llegar a un acuerdo.

El reglamento se aparta de la finalidad establecida en el Proyecto de ley de consulta, que en el art. 3 señala: “la finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los titulares de los Derechos Colectivos respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente sus derechos colectivos”.

En el art. 5 del decreto ejecutivo, se pretende limitar el respeto a los instrumentos internacionales sobre consulta previa únicamente a los instrumentos “que estén ratificados por Ecuador”. Esta limitación desconoce el estándar constitucional que se refiere a instrumentos internacionales, sin establecer el límite de que sean ratificados o no, como lo dispone el art. 3, num. 1; 10; el art.11, num. 3; el art.11, num. 7, y el art. 426 de la Constitución.

7. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.

Procedimiento de consulta

El procedimiento de consulta establecido en el reglamento es meramente formal, contraría la Constitución y los estándares y jurisprudencia internacionales, no respeta el procedimiento culturalmente adoptado de toma de decisiones de los pueblos indígenas, no es tomado como verdadera participación, con diálogo basado en los principios de confianza y respeto.

Asimismo, el procedimiento de consulta establecido en el reglamento, no respeta los elementos esenciales del derecho de consulta, establecidos en la normativa y en la jurisprudencia interamericana, que son:

- Carácter previo de la consulta.
- Buena fe y finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento.
- Consulta adecuada y accesible.
- Estudio de impacto ambiental.
- Informada.

Carácter previo de la consulta

El decreto desconoce la recomendación del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; que, en su Informe de Situación de los Pueblos Indígenas de 2009, estableció que “las consultas no deben ser mecanismos para proporcionar información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse”,⁸ como se hace en el reglamento de consulta, cuando en el art. 11, relativo a la convocatoria, se establece que “se informará” sobre las características de una actividad que ya se ha definido. No existe ninguna disposición en el reglamento que contemple un paso previo de diálogo y debate con los pueblos indígenas, para que expongan sus apreciaciones en el proceso de definición de la procedibilidad de la actividad.

El reglamento se aparta de la redacción del art. 6, lit. a) del proyecto de ley en trámite, que establece como una de las características de la consulta, el de ser:

- a) Previa: La consulta deberá ser anterior a la adopción de una medida legislativa o administrativa que pueda afectar derechos colectivos. Se realizará en forma oportuna, mediante el aviso temprano de su realización, garantizando que los sujetos consultados, cuenten con el tiempo que estimen necesario para su participación.

8. ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya”, Doc. ONU (A/HRC/12/34), 2009, párr. 46.

Buena fe y finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento

En el decreto no se encuentra ninguna disposición que adopte estos dos elementos esenciales del derecho a la consulta, contraviniendo el Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y apartándose de la jurisprudencia interamericana expresada en el caso Saramaka contra Suriname y en el Informe de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de Pueblos Indígenas en Bolivia y Perú, en donde se establece que: “Los Estados deben garantizar que se obtenga el consentimiento previo”.⁹

El reglamento se aparta también del principio establecido en el art. 5 del proyecto de ley en trámite, relativo a: 4. Buena Fe.- Las partes en la consulta actuarán con honradez, probidad, transparencia, diligencia, responsabilidad, en un clima de confianza, colaboración y respeto mutuo; manifestarán recíproca lealtad durante el proceso.

Consulta adecuada y accesible

En el reglamento no se respetan los estándares de los mecanismos de participación de los pueblos indígenas, que deben ser accesibles, suficientes y oportunos. El art. 13 establece unos mecanismos propios del derecho occidental estatal, tales como: audiencias, presentaciones, mesas y foros; lo que desconoce el principio de garantizar que los pueblos indígenas puedan participar, a través de sus propias instituciones, de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización para tomar decisiones.

Aún más, el art. 13 del reglamento deja abierta la discrecionalidad del facilitador cuando establece: “otros mecanismos” que “podrán ser utilizados” por el facilitador.

En el caso Saramaka contra Suriname, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la obligatoriedad de contemplar los métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la toma de decisiones.

El reglamento se aparta del art. 6, lit. b), d) y e) del proyecto de ley en trámite, relativos a las siguientes características de la consulta:

b) Libre: Los órganos con potestad legislativa o administrativa garantizarán que los sujetos consultados no sean afectados por presiones, amenazas, violencia o condicionamientos de ningún tipo durante la integralidad del proceso de

9. CIDH, Informe de Seguimiento, Acceso a la Justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, 2007. Ver Capítulo VI, Derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, párr. 157. También, CIDH, Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, 2000. Ver Capítulo X, Los derechos de las comunidades indígenas, párr. 39, recomendación 5.

consulta. Se garantizará y fomentará el autogobierno y el respeto a la política, cultura y formas de organización de los sujetos de consulta.

d) Representatividad: Los sujetos de la consulta decidirán quiénes los representarán legítimamente en las diferentes etapas de consulta de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.

e) Mecanismos culturalmente adecuados: La consulta se realizará conforme a las propias costumbres y tradiciones de los sujetos consultados y métodos tradicionales para la toma de decisiones.

Estudio de impacto social y ambiental

En el reglamento no se incluye la obligación de realizar un estudio de impacto social y ambiental, cuyos resultados sean entregados a los pueblos indígenas. Según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los resultados de estos estudios son criterios fundamentales para la ejecución de actividades. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Saramaka contra Suriname, establece que los estudios permiten evaluar posibles daños o impactos sobre el territorio de los pueblos indígenas y que el pueblo indígena debe conocer los riesgos a los que se expone con la actividad.

Consulta informada

El derecho a ser informado se deriva del derecho a determinar las prioridades y estrategias de desarrollo y la utilización de sus territorios, según el art. 7, num. 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

No se respeta el estándar de acceso pleno a toda la información, lo que se evidencia en el art. 10 del reglamento, cuando se señala que el facilitador debe ofrecer “la información detallada sobre los beneficios sociales del proyecto, así como las medidas de mitigación y compensación social”. No se establece tampoco la obligación de dar información sobre los riesgos sociales y ambientales del proyecto.

Además en el art. 15, num. 2 no se determina la obligación de entregar al pueblo indígena la información objetiva y completa sobre la actividad, ya que se señala que “se entregará una descripción general del proceso.

Tampoco se establece la obligación de informar en el idioma propio del pueblo indígena, o a través de intérpretes, a fin de que puedan comprender y hacerse comprender, contraviniendo los art. 12, en su parte final, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 13, 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

Como recomendó el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, en su informe de 2009, parte del derecho a la información comprende el dotar de asistencia técnica independiente al pueblo indígena, considerando

la situación de desventaja en la que se encuentra, a fin de buscar un equilibrio en la relación de poder, prohibiendo que esta asistencia técnica sea utilizada para influir en la posición del pueblo indígena.¹⁰ En el reglamento no se contempla esta obligación estatal.

Tanto la participación, como la información, posibilitan el ejercicio del derecho a defender y proteger los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza, a fin de contribuir al restablecimiento del equilibrio ecológico.

El reglamento se aparta del reconocimiento de carácter informado de la consulta, establecido en el art. 6, lit. c) del proyecto de ley en trámite:

c) Informada: Los órganos con potestad normativa o administrativa entregarán toda la información respecto a la consulta en forma clara, transparente, objetiva, oportuna, sistemática y veraz; y garantizarán un proceso de comunicación constante con los sujetos de consulta, en sus idiomas ancestrales.

Plazos para la consulta

En el art. 12 del reglamento se fija el exiguo plazo de 30 días para realizar la consulta, contraviniendo el estándar internacional de que el plazo debe atender a los procedimientos y tiempos propios de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas, que no se sujetan a plazos preestablecidos. El informe del Relator de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas de 2009, establece que “los pueblos indígenas deben contar con el tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios, a fin de estar en capacidad de presentar sus observaciones y recibir respuestas acerca de cualquier preocupación que planteen”.¹¹

Medidas de “intervención social”

Las medidas contempladas en el art. 16 del reglamento sobre “Intervención social integral” en protección social, salud, educación, hábitat, agua y saneamiento, tienen la intencionalidad subyacente de desintegrar la cohesión social de los pueblos indígenas.

Las diversas intervenciones estatales se asemejan más a una política asistencialista, desconocedora de la obligación estatal de adoptar medidas para garantizar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sin restricciones, incluyendo medidas que garanticen sus derechos económicos, sociales y culturales, como una tarea efectivamente cumplida por el Estado, respetando la identidad comunitaria, cultural, y las instituciones propias de los pueblos indígenas.

10. ONU, Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial...”, párr. 51.

11. *Ibid.*, párr. 53.

Estas intervenciones son consideradas en el reglamento como una contraprestación cuando la comunidad acepte el proyecto.

Estas “intervenciones sociales”, además contravienen lo dispuesto en el art. 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sobre sus propias prioridades en el proceso de desarrollo económico y a participar en planes y programas.

Tales “intervenciones sociales”, desconocen también varios derechos, tales como el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas en cuestiones internas, establecido en el art. 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el art. 4 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; el derecho de conservar y reforzar sus propias instituciones, establecido en el art. 5 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; los derechos a no ser sometidos a asimilación forzada, ni a la destrucción de su cultura, establecidos en el art. 8, num. 1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; para ello, la correlativa obligación estatal de establecer mecanismos eficaces para la prevención y resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos, establecida en el art. 8, num. 2 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes, en su propio idioma, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, establecido en el art. 14 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; el derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y programas económicos y sociales, establecido en el art. 23 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas; y el derecho a sus propias medicinas tradicionales y a sus prácticas de salud, establecido en el art. 24 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

El reglamento establece un procedimiento únicamente para los requerimientos de intervención territorial respecto a los planes y programas sociales (art. 16 y 17), mas no para el procesamiento y atención a los criterios y opiniones de los pueblos indígenas relativos al proyecto de explotación de territorios. Es decir, se descaracteriza el derecho a la consulta previa, que tiene como uno de sus elementos el de posibilitar la expresión del pueblo indígena de las opiniones y criterios respecto de la actividad misma.

El reglamento establece una consulta para conocer las opiniones del pueblo indígena sobre las intervenciones estatales en lo social, salud, educación, hábitat, agua y saneamiento, mas no sobre las opiniones del pueblo indígena, respecto de su acuerdo o no, con el inicio de actividades extractivistas en sus territorios.

Se establece, en el art. 17 del reglamento, que “los sujetos de la consulta podrán presentar sus comentarios, opiniones, recomendaciones y requerimientos de

intervención territorial, [...] que serán considerados en la toma de decisiones, si son técnicos, económicamente viables y legalmente procedentes”.

En el reglamento no se establecen mecanismos que propicien un diálogo entre el pueblo indígena y el Estado; por el contrario, dispone que los comentarios y opiniones deberán ser presentados por escrito con una serie de requisitos formales, incluyendo firma de responsabilidad. No existe ni diálogo, ni debate que permita ubicar los mejores argumentos para la toma de decisiones, simplemente se contempla un procedimiento formal administrativo, por el cual se reciben comentarios por escrito, se sistematizan y se archivan. Además, se prevé una forma de respuesta que consiste en que, discrecionalmente, pueden ser incluidos los criterios en los planes y programas de requerimientos sociales, culturales y ambientales.

El art. 19, inc. final del reglamento, establece una pretensión de desconocimiento del derecho constitucional a la resistencia, cuando señala: “en el evento de que los ciudadanos no ejerzan su derecho a participar, o se opongan a su realización, este hecho no constituirá causal de nulidad del proceso y no suspenderá la continuación del mismo”. Tampoco se suspende el plazo, en el caso de que no se haya cumplido con una actividad prevista en el reglamento, según el art. 21 del mismo reglamento.

El art. 22 establece que “al final del proceso de consulta podrán quedar establecidos formalmente acuerdos y consensos” sobre las intervenciones sociales y en el art. 23 que tales acuerdos se sujetarán, no a la Constitución y a los estándares internacionales de derechos de pueblos indígenas, sino “a los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional del Buen Vivir; de la agenda sectorial de desarrollo social; de los planes de desarrollo social local; a las políticas públicas de compensación e indemnización y a la normativa aplicable”, sin identificarla, e “incluirán lineamientos generales y ejes de intervención dirigidos al desarrollo sostenible de las comunidades del área de influencia del bloque. Los acuerdos o consensos serán de obligatorio cumplimiento para los sujetos de la consulta y el Estado”.

El análisis del reglamento a la luz de la Constitución y de los estándares internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, permite afirmar que se han desconocido los elementos esenciales del derecho a la consulta, descaracterizándolo, y por lo tanto se compromete la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano.

En tal sentido se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus Observaciones Finales sobre el tercer informe de Ecuador,¹² en el cual expresa entre los principales motivos de reiterada preocupación lo siguiente (párr. 9):

la ausencia de consultas que permitan expresar el consentimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas de manera previa, libre e informada sobre los proyectos

12. ONU, “Examen del tercer informe periódico de Ecuador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (E/C.12/ECU/3), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2012.

de explotación de recursos naturales que les afectan. En particular, le preocupa que el DE 1247 de agosto de 2012, haya sido expedido en ausencia de consultas con los pueblos y nacionalidades indígenas y que el mismo circunscriba los acuerdos que se puedan alcanzar a medidas establecidas previamente en políticas públicas. Al Comité le preocupa que las actividades que adelanta el Estado parte en materia de información, oficinas de consultas permanentes, así como los recorridos itinerantes en relación con proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, estén limitadas a la socialización de los proyectos y sigan siendo insuficientes para permitir el diálogo intercultural y la expresión del consentimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas, en el marco de su derecho a la consulta.

Por tal motivo el Comité recomienda al Estado parte que:

En el ámbito de las actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, realice consultas que incluyan la expresión libre del consentimiento frente a la procedencia o no de un proyecto, espacios y tiempos suficientes para la reflexión y la toma de decisiones, así como las medidas de salvaguarda de la integridad cultural y de reparación. Los procesos de consulta deberían respetar los protocolos de consultas comunitarias ya desarrollados y las decisiones que surjan de los mismos. El Comité recomienda al Estado parte que considere suspender la aplicación del DE 1247 de 2012 y en su lugar, diseñe de manera participativa con los pueblos indígenas, las medidas legislativas para regular el derecho a la consulta y surta las consultas pre legislativas a que haya lugar. El Comité insta al Estado parte a acatar las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 27 de junio de 2012 (Pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador).

En el caso Sarayaku, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quedó plasmada la voz del pueblo indígena, que, a través de Sabino Gualinga transmitió toda su sabiduría y espiritualidad ancestral, al señalar: “es intolerable el exterminio de la vida, con la destrucción de la selva se borra el alma, dejamos de ser indígenas de la selva” (parr. 151).

La demanda y la exigencia es que esta voz vuelva a ser escuchada, para que se derogue este reglamento y se dé paso al diálogo para construir participativamente una ley orgánica sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, que esté adecuada materialmente a la Constitución y a los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas, a fin de preservar su alma, su espíritu y su sabiduría ancestral, único camino para conservar el equilibrio de la naturaleza con todos los seres humanos.

Buen vivir



En ocasión del segundo ciclo del Examen

Periódico Universal

Avances en materia de derechos humanos



María del Carmen Jácome
y Adrian López Andrade

(Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos)

Introducción

El Examen Periódico Universal es un mecanismo de evaluación que se creó durante 2006, en el marco del proceso de reforma de la Organización de Naciones Unidas. Surgió ante las limitaciones que los Estados encontraron en la antigua Comisión de Derechos Humanos, particularmente, en cuanto a los dispositivos disponibles, para influir en el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en los distintos países, así como para dar seguimiento a su evolución en el tiempo. En reemplazo de la Comisión, se creó el actual Consejo de Derechos Humanos y se le proveyó del Examen Periódico Universal como herramienta para realizar una revisión periódica y mandatoria de todos los Estados en materia de derechos humanos.

A diferencia de otros mecanismos de derechos humanos, en los que intervienen expertos independientes, dentro del Sistema Universal de Protección de Derechos, el EPU se caracteriza por ser un espacio de diálogo a nivel de los Estados. Es decir, promueve un diálogo entre pares, situación que contribuye a crear nuevos niveles de responsabilidad estatal y de compromiso con la comunidad internacional.

En la mecánica del examen, muy brevemente resumida, los Estados remiten informes oficiales, lo cuales son complementados con dos compilaciones que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realiza; una con información de las organizaciones de la sociedad civil y otra a partir de la información provista por las distintas agencias del Sistema de las Naciones Unidas. Con ello, se procede a un intercambio sobre los avances, limitaciones, experiencias, desafíos y buenas prácticas de cada país, mediante una exposición, en

el seno del Consejo de Derechos Humanos, del Estado examinado, lo que da paso a que los demás formulen recomendaciones, para que se avance en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos. Sobre las recomendaciones aceptadas, el Estado en cuestión, deberá informar en el próximo ciclo de examinación.

Ecuador fue el segundo país del mundo –y primero de la región– en pasar por el Examen Periódico Universal en su primer ciclo. Para ese entonces, 2008, Ecuador todavía estaba inmerso en pleno proceso constituyente, el mismo que, proyectaba como resultado, un nuevo pacto de convivencia radicalmente democrático y pionero en el reconocimiento y garantía de derechos.

Para el segundo ciclo del Examen Periódico Universal, en 2012, los ecuatorianos y ecuatorianas habíamos ya aprobado la nueva Constitución, la que entró en vigor en octubre de 2008, con un manifiesto respaldo de la ciudadanía, expresado en las urnas mediante referéndum. Se podía entonces dar cuenta de significativos avances en la garantía de derechos, lo cual había sido posible gracias a un conjunto de políticas públicas redistributivas fundamentadas en los principios de justicia, equidad e igualdad y no discriminación, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo; un instrumento rector para todo el sector público y orientador para los demás sectores, el mismo que, para el período 2009-2013, adoptó la denominación de Plan Nacional para el Buen Vivir, precisamente dando cuenta del viraje cognitivo y práctico que se adoptó desde los gestores públicos en consonancia con las demandas de los sectores sociales por superar un modelo caduco, centrado en una visión restringida del desarrollo, limitada al ámbito económico desde una perspectiva sesgada del lucro.

Encabezados por nuestro Vicepresidente Constitucional de la República, para dar la relevancia del caso a un procedimiento de la magnitud del Examen Periódico Universal, Ecuador contó con una delegación de alto nivel integrada además por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, el Secretario Nacional de Comunicación, y la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. La delegación, portadora del estandarte de un cambio de época, no solo a nivel nacional, sino también en la región, mostró los significativos avances que desde la anterior examinación Ecuador había alcanzado en todo el conjunto de derechos humanos, es decir en materia de derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos o de solidaridad, y derechos de grupos específicos. Se hizo, conforme el procedimiento del caso, hincapié en cómo el Estado había logrado avances en todas y cada una de las 10 recomendaciones que emanaron del primer ciclo del examen, a decir:

Tras el examen al Ecuador, del 21 de mayo de ese año, el balance es positivo. La participación del país fue sumamente exitosa, lo que se refleja en que el 94% de las intervenciones de los 73 Estados, expresaron palabras de felicitación y elogio para nuestro país.¹ Además, varios países manifestaron su interés por conocer

1. Por nombrar apenas un ejemplo, y como está plasmado en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) para Ecuador (A/HRC/21/4), en adelante Informe

Cuadro 1
Recomendaciones para Ecuador del Primer Ciclo del Examen Periódico Universal

No.	Descripción	País que formuló
1	Dar información en el futuro sobre los ulteriores progresos en la Reforma Penitenciaria y la lucha contra la discriminación.	Países Bajos
2	Continuar la formación de las Fuerzas de Policía en materia de derechos humanos.	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
3	Aplicar los planes para la erradicación del trabajo infantil y preveer su seguimiento.	Italia
4	Tomar medidas adecuadas para mejorar más las condiciones de los detenidos en las cárceles, como recomendó el Comité contra la Tortura en 2006 y 2007	Italia
5	Establecer un calendario y un mecanismo de seguimiento en relación con la mejora de la situación de los detenidos en las cárceles.	Suecia
6	Incluir una perspectiva de género en el proceso de seguimiento del Examen Periódico Universal.	Eslovenia
7	Aplicar medidas para combatir la discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género, así como otras violaciones de los derechos humanos contra la comunidad de homosexuales, lesbianas, bisexuales, transexuales y travestidos.	Eslovenia
8	Tomar medidas adecuadas para erradicar la violencia basada en el género, concretamente la violencia en el hogar.	Italia y México
9	Continuar la Reforma del Sistema Judicial	Canadá y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
10	Tomar ulteriores medidas para combatir la trata de personas.	Canadá

Fuente: OACDH.

Elaboración: MJDC, 2012.

en mayor detalle los mecanismos mediante los cuáles Ecuador había logrado tantos éxitos en lo social, económico, cultural, civil y político en relativamente poco tiempo.²

EPU para Ecuador, “Colombia celebró los progresos realizados por el Ecuador en la aplicación de las recomendaciones del Examen periódico universal y sus compromisos voluntarios”.

- Así, por ejemplo, conforme recoge el Informe EPU para Ecuador “Hungria expresó reconocimiento por los esfuerzos para luchar contra la pobreza y expresó interés en recibir más información sobre la aplicación práctica del Plan Nacional para el Buen Vivir”.

En esa ocasión, Ecuador obtuvo una agrupación de 67 recomendaciones,³ de las cuales aceptó 64 y tomó nota de apenas tres, por no ser compatibles con su Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos que ha ratificado. En esa misma línea, es menester mencionar que Ecuador emitió su criterio final sobre la aceptación de las recomendaciones la misma semana que se presentó el Examen Periódico Universal en Ginebra, sin necesidad de hacer uso de la prórroga permitida.

En otras palabras, Ecuador aceptó, decididamente, un 96% de las recomendaciones, demostrando un absoluto, sincero y transparente compromiso por ampliar y profundizar su agenda de trabajo en derechos humanos, como una de las principales prioridades a nivel nacional. Adicionalmente, Ecuador asumió cinco compromisos voluntarios: a) proseguir sus esfuerzos para establecer un sistema de información sobre los derechos humanos con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; b) compartir con el sector público y la sociedad civil las recomendaciones y los compromisos voluntarios del segundo Examen Periódico Universal; c) compartir la experiencia ecuatoriana y prestar a los países interesados asistencia en relación con sus programas en el campo de la integración de las personas con discapacidad; d) preparar mecanismos de supervisión para hacer el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones del Examen Periódico Universal; y e) ratificar los procedimientos de comunicación relativos a los tratados de derechos humanos.

Motivados por nuestra vocación democrática y en cumplimiento de los compromisos voluntarios del Estado, se prepara, en un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una publicación con todas las recomendaciones que emanaron del segundo ciclo del Examen Periódico Universal, lo que abrirá un proceso de socialización con actores y actrices del sector público y de la sociedad civil. Esto, en aras de la transparencia y libre acceso a la información, y seguros de la contundencia de los logros alcanzados durante los últimos años en materia de derechos humanos, mismos que se presentan a continuación, considerando que los pasos dados y resultados conseguidos, no hacen otra cosa que recordarnos lo mucho por hacer.

Estado actual de avance

Sobre la base de información previamente compartida con el Programa Andino de Derechos Humanos, resumimos algunos avances en torno a la garantía

3. Sin desconocer la importancia del contenido por sobre del volumen de recomendaciones, resulta importante notar que, hoy por hoy, los países suelen obtener cerca de 100 recomendaciones. Por ejemplo, otros países han obtenido el siguiente número de recomendaciones: Suecia (149), Austria (161), Costa Rica (103), EUA (228).

de derechos económicos y sociales y el derecho al acceso a la justicia⁴ que se han venido dando en nuestro país.

Como rector de las políticas públicas de derechos humanos, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos se encuentra desarrollando herramientas para formular y ejecutar políticas transversales de derechos humanos con el fin de: apoyar a las demás carteras de Estado; asegurar la plena vigencia de los estándares de derechos humanos, y dar seguimiento, monitorear y evaluar las políticas públicas para que contribuyan a la realización de los derechos de todos y todas. A su vez, el Ministerio presta un servicio gratuito de asesoría jurídica y psicosocial a la ciudadanía; brinda capacitación sobre derechos humanos al sector público y a la sociedad civil; y genera procesos permanentes de difusión de derechos.⁵ La intención es desencadenar sinergias que favorezcan el mejoramiento continuo de las políticas públicas en el país, apoyando, desde sus competencias, a afinar la planificación para el desarrollo a escala nacional.

Al respecto, en un trabajo coordinado con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se han realizado cursos de capacitación con los distintos consejos sectoriales de la Función Ejecutiva (patrimonio, seguridad, política, producción, empleo y competitividad, sectores estratégicos, política económica, conocimiento y talento humano, y desarrollo social) sobre la formulación de políticas públicas desde un enfoque basado en derechos humanos.⁶ Esto, sin duda, marca un hito dentro del ámbito de la gestión pública, pues, a más de generar conciencia sobre el paso de un enfoque asistencialista de necesidades a uno de derechos humanos que empodera a las y los sujetos, dota de herramientas a los gestores públicos para que apliquen y repliquen estos conocimientos. Uno de los logros más importantes ha sido la inclusión de los principios, estándares y obligaciones internacionales de derechos humanos en el proceso de formulación de políticas públicas, lo que permitirá contar con mecanismos institucionalizados de vinculación entre las observaciones, recomendaciones y compromisos emanados de los sistemas de protección de derechos y el quehacer de las entidades rectoras de la política pública.

4. Para ello, se ha procurado actualizar la información, aunque con la restricción de que la medición nacional más reciente de un considerable número de indicadores, es a diciembre de 2011. En algunos casos, existen mediciones a marzo de 2012; y, en otros, a junio de 2012, lo cual postula limitaciones sobre la comparabilidad, estacionalidad y alcance de esta información.
5. DE 1317, 9 de septiembre de 2008, RO 428, de 18 de septiembre de 2008, art. 2, num. 8. Una de las funciones del MJDHC es “realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación interna en Ecuador del cumplimiento de las normas jurídicas y políticas nacionales en derechos humanos, a efectos de incorporar los datos pertinentes en los informes del Estado a los órganos de los tratados en esta materia”.
6. Al respecto, se puede consultar la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, emitida por la SENPLADES mediante AM 465, de 20 de julio de 2011, y publicada en el RO Suplemento 184, de 30 de agosto de 2011.

Esto ha sido posible gracias al proceso que se ha impulsado para la recuperación y potenciación de las capacidades de planificación del Estado. Al contar con objetivos concretos para mejorar la calidad de vida de la población, erradicar la pobreza y redistribuir los beneficios del desarrollo; así como, con los medios de producción, se adquiere conciencia sobre la importancia de tener una población educada, sana e informada que, por una parte, permite al país superar la trampa intergeneracional de la pobreza; y por otra, posibilita una inserción estratégica en el mundo, propendiendo a la integración latinoamericana y con el Caribe. Desde la óptica de derechos humanos, es preciso recurrir a información que demuestre verdaderos rendimientos de nuestra democracia, a la luz del amplio catálogo de derechos de nuestra Constitución y de los regímenes de desarrollo y del buen vivir que lo acompañan.

El combate frontal a la pobreza, a través de políticas sociales y económicas integrales ha dado como resultado, la mejora palpable de las condiciones de vida de la población. La pobreza nacional, medida por ingresos, disminuyó de 37,6% a 28,6% entre 2006 y 2011, dándose una particular caída en el sector rural donde la pobreza medida por ingresos pasó de 60,6% a 50,5%.⁷ Puesto que los datos de pobreza nacional para 2012, no están disponibles al momento, todavía no se puede determinar el avance adicional de este año, pero la última medición de la pobreza urbana es un buen indicativo; esta última ha caído a 16% en marzo de 2012, cuando un año antes se situaba en 21,5%. En cuanto a extrema pobreza, también se ha logrado una disminución considerable, pasando del 16,9% en 2006 al 11,6% en 2011. En el espacio rural se da una disminución notoria del 32,8% al 24,6%.⁸ Igual que con la pobreza por ingresos, si tomamos la más reciente medición disponible para extrema pobreza por ingresos, vemos que a nivel urbano esta ha bajado a un histórico 4,4% en marzo de 2012.⁹

En un análisis por etnias, entre 2006 y 2011, la pobreza por ingresos en la población afroecuatoriana disminuyó quince puntos porcentuales, y la extrema pobreza 5,6 puntos respectivamente. La pobreza por ingresos de la población mestiza, por su parte, ha bajado a 23,2% en 2011 y la extrema pobreza a 8,4%. No obstante, las cifras de pobreza y extrema pobreza dentro de la población indígena, registran una disminución de apenas 2,4 puntos en el primer caso y de solo 1,2 puntos en el segundo caso. De este análisis, se desprende el desafío de fortalecer la atención a nacionalidades y pueblos indígenas del país y contribuir a la mejora de sus condiciones de vida. En la tabla a continuación se resumen los datos antes expuestos.

Todo este ingente esfuerzo fue reconocido por varios Estados durante la presentación del Ecuador en el segundo ciclo del Examen Periódico Universal, como lo recoge el Informe del Grupo de Trabajo, en el que se cita: “Brasil celebró los progresos realizados en la esfera de la reducción de la pobreza y la protección del

7. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)-Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU); y Sistema Nacional de Información (SNI), 2012.
8. Por necesidades básicas insatisfechas (NBI), Ecuador evidencia avances no menos considerables. A nivel agregado nacional, en 2005 se ubicaba en 51,6% para en 2010 ubicarse en 41,8%.
9. INEC-ENEMDU y SNI, 2012.

Cuadro 2
Cifras de pobreza por ingresos

	Nacional	Afro ecuatorianos	Indígenas	Mestizos				
	2006	2011	2006	2011	2006	2011	2006	2011
Pobreza por Ingresos	37,6	28,6	50,6	35,4	62,1	59,5	33,9	23,2
Extrema pobreza por ingresos	16,9	11,6	22,1	16,5	36,4	35,2	14,5	8,4

Fuente: INEC-ENEMDU, SIN.
Elaboración: MJDHC/2012.

gasto público social”, que “Camboya encomió los esfuerzos realizados por Ecuador para luchar contra la pobreza mediante políticas sociales e incorporar la perspectiva de género en las políticas”, y que “India aplaudió los esfuerzos y los logros de reducción de la pobreza y acogió con satisfacción los compromisos contraídos por Ecuador al respecto”, por citar unos pocos ejemplos.¹⁰ De igual forma, es importante notar que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el “Informe Panorama Social de América Latina 2011”, colocó al Ecuador como el segundo país de la región que más ha disminuido su tasa de pobreza.

Ahora bien, así como se muestra una reducción de la pobreza en Ecuador, es importante observar el estado actual de la distribución de la riqueza. Entre 2006 y 2011, la razón del ingreso del 10% más rico respecto al 10% más pobre de la población, se redujo de 37,4% a 24,5%.¹¹ Es decir que la brecha entre ricos y pobres se está acortando, situación que es corroborada al analizar la evolución del coeficiente de Gini por ingresos. En 2007, dicho coeficiente nacional se ubicó en 0,55; en 2011 bajó a 0,473. Al analizar los intervalos de confianza, se demuestra que la variación ha sido estadísticamente significativa.¹² Adicionalmente, en la medición de marzo de 2012, se corrobora la tendencia decreciente, puesto que el Gini urbano habría bajado a 0,448. Asimismo, se ha logrado dar pasos firmes hacia un esquema tributario más progresivo para que quienes más tienen, contribuyan más. En 2011, la participación de los impuestos directos sobre el total de los impuestos recaudados llegó a 41,68%, siete puntos porcentuales más que en 2006.¹³ De esta manera, avanzamos hacia una sociedad más equitativa.

La equidad se refleja en mejoras considerables en derechos fundamentales como trabajo, educación, salud y vivienda. Sobre el primero, el crecimiento

10. Informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU para Ecuador (A/HRC/21/4).

11. INEC-ENEMDU y SNI, 2012.

12. *Ibid.*

13. Servicio de Rentas Internas y SNI, 2012.

económico experimentado durante el año 2011, el mismo que habría alcanzado, de acuerdo a la CEPAL, un sorprendente 8% (tercero más alto en la región, solo por debajo de Panamá con 10,5% y de Argentina con 9%),¹⁴ ha sido generador de empleo. Ecuador ha logrado bajar la tasa de desempleo a un histórico y ejemplar 4,2%.¹⁵ El subempleo también se ha reducido, y el empleo pleno ha crecido. Por primera vez en la historia reciente, la tasa de ocupación plena es superior a la tasa de subempleo.¹⁶ A su vez, el aporte del sector no petrolero, que es el más intensivo en mano de obra, al crecimiento del PIB en 2011, sería cercano al 80%.¹⁷ En otras palabras, se han logrado mantener niveles bajos de desempleo y de forma simultánea se ha dado una mejora en la calidad del empleo. Esto último, es reforzado al observar que el porcentaje de afiliados a la seguridad social ha pasado de 21,4% en 2006 a 30,9% en 2011, y que el porcentaje de ocupados plenos con afiliación a la seguridad social ha crecido de 40,2% en 2007 a 59,7% en 2011.¹⁸

Asimismo, se ha recortado la distancia entre el costo de la canasta básica y el ingreso familiar promedio. Ello se refleja en un porcentaje de cobertura del ingreso familiar a la canasta básica que en 2011 se situó en 85,25%, mejorando del 65,89% registrado en 2006.¹⁹

Respecto a la educación, se observa un avance considerable en el acceso. Así, en 2011 la tasa de matrícula para educación básica alcanzó un 95,4%²⁰ Pero es en el nivel medio y nivel superior que se observan incrementos más considerables en el último quinquenio. La tasa de matrícula de bachillerato creció de 48,9% a 62,5% y de educación superior de 22,9% a 30,1%.²¹ Más allá de estas mejoras a nivel agregado nacional, al momento de desagregar los datos por etnia, se encuentra que la tasa de matrícula de la población indígena en bachillerato casi se ha duplicado; y que tanto para la población indígena como afroecuatoriana la tasa de matrícula en educación superior se ha multiplicado por más del doble. Es menester continuar trabajando para que el acceso a la educación siga en aumento y que paralelamente a ello, las brechas entre las población indígena, población afroecuatoriana y población mestiza²² se reduzcan. En el gráfico a continuación se resumen los datos.

Evidentemente, existe consciencia de la necesidad de trabajar no solo en el acceso, sino también en la calidad. En esa medida, se debe tener presente el trabajo que se viene realizando en el mejoramiento de infraestructura educativa, la

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago, CEPAL, 2011.

15. INEC-ENEMDU y SNI, 2012.

16. De acuerdo a los datos del INEC-ENEMDU y SNI, de septiembre de 2011, la tasa de ocupación plena llegó a 47,9%, mientras que la de desempleo se ubicó en 45,7%.

17. Ministerio Coordinador de la Política Económica, "Indicadores Macroeconómicos: Boletín Diciembre 2011", Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2011.

18. SIN y SENPLADES, sobre la base de los datos del INEC-ENEMDU, 2011.

19. SENPLADES, sobre la base de los datos del INEC/Índice de Precios del Consumidor, 2011.

20. INEC-ENEMDU y SNI, 2012.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

capacitación y formación docente, la puesta en funcionamiento de unidades educativas del milenio en más de la mitad de las 24 provincias del país, y los procesos de evaluación a docentes y a estudiantes a nivel nacional. En lo que se refiere a educación superior, se ha realizado un exhaustivo proceso de evaluación, como es de conocimiento público, lo que apunta a dejar atrás una de las estafas sociales más graves de la historia.

El país también ha logrado avances en materia de salud. La esperanza de vida al nacer ha llegado a 75,6 años en 2011.²³ La tasa de mortalidad neonatal ha pasado de 5,4 por cada 1.000 nacidos vivos en 2006 a 4,6 en 2009.²⁴ En el mismo período de tiempo, se ha conseguido bajar las tasas de mortalidad infantil, tanto para menores de 1 año como para menores de 5 años.²⁵ Sin embargo; reducir la tasa de mortalidad materna sigue siendo un desafío pendiente. En materia de enfermedades transmisibles, la tasa de mortalidad ha bajado entre 2008 y 2010 para tuberculosis y enfermedades intestinales o diarreicas. En cambio, la tasa de mortalidad por neumonía o influenza se mantiene y la tasa de mortalidad por VIH/SIDA se ha incrementado, lo cual plantea significativos desafíos para el Sistema Nacional de Salud y para su ministerio rector.

El Ministerio de Salud Pública viene trabajando en la prevención y control del VIH/SIDA y de enfermedades de transmisión sexual, iniciativa que se complementa con la Estrategia Nacional de Planificación Familiar, esfuerzo intersectorial encaminado al ejercicio informado de los derechos sexuales y reproductivos, asociado a la dificultad que se ha encontrado en el esfuerzo por reducir el embarazo adolescente. Falta todavía consolidar el cambio de enfoque de una medicina estrictamente curativa, a una preventiva apoyada por la promoción de prácticas de vida saludable. Precisamente, en esa línea, la Asamblea Nacional ha aprobado leyes para la promoción del deporte, la educación física y la recreación, así como para la regulación y control del tabaco.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda ha generado incentivos para la construcción y mejoramiento de vivienda para los sectores más necesitados de la población. Además, gracias al trabajo coordinado con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, es palpable una evolución en el porcentaje de viviendas con acceso a servicios de saneamiento, llegando a 68,2% en junio de 2012, mientras que en 2006 llegaba a 59,7%.²⁶ Es particularmente notorio que en el último quinquenio, el quintil más pobre ha tenido la mayor razón de crecimiento en viviendas con servicios de saneamiento. Igualmente, el sector rural ha experimentado un crecimiento de más del doble que el sector urbano. También se ha disminuido considerablemente el porcentaje de hogares que viven en hacinamiento. De 18,9% en 2006, a 11,4% en junio de 2012. Asimismo, el porcentaje de

23. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano*, México DF, Mundi-Prensa, 2011.

24. INEC/Anuario de Estadísticas Vitales y SNI, 2012.

25. *Ibid.*

26. INEC-ENEMDU y SNI, 2012.

hogares que habitan en viviendas con características físicas inadecuadas ha bajado de 45,3% en 2006, a 38% en 2011 y en la medición de junio de 2012, habría bajado a 35,07%.

Los derechos del buen vivir han experimentado, en términos generales –y como se ha podido ver a través de esta selección de cuatro sectores– una evolución favorable en los últimos años. La vocación democratizadora y redistributiva del Gobierno Nacional, ha permitido la implantación de un modelo distinto, signado por la garantía plena de los derechos de las personas, de manera individual y colectiva. Esta transformación radical, también tiene asidero en profundos cambios culturales a favor de la igualdad y la no discriminación, en relación con diversos grupos poblacionales históricamente marginados o excluidos, como las personas con discapacidad, los adultos y adultas mayores, los indígenas, los afroecuatorianos y los montubios, las personas migrantes, las personas con enfermedades catastróficas, entre otras.

En referencia al derecho al acceso a la justicia, algo que es digno de resaltar es que en estos años Ecuador ha dado pasos firmes en cuanto a la garantía del derecho al acceso a la justicia. Así, en cumplimiento de lo consultado mediante referéndum y aprobado por las y los ciudadanos ecuatorianos por mayoría de votos, se integró el Consejo de la Judicatura de Transición a fin de reestructurar el sistema de justicia.

Dada la premura de mejorar las condiciones precarias con las que venía operando el sistema, el Presidente del Consejo de la Judicatura de Transición solicitó al Presidente de la República, apenas iniciado su mandato, que emita una declaratoria de excepción de la Función Judicial. Esto, se sustentó, entre otras causas en las siguientes: falta de sistemas informáticos apropiados para generar información para planificación estratégica; carencia de procesos de modernización; estructuras orgánicas funcionales que no satisfacían los requerimientos de la ciudadanía; necesidad imperiosa de incorporar nuevas tecnologías a los procesos judiciales e institucionales; e inadecuada coordinación entre las instituciones de la Función Judicial y de esta con las otras funciones del Estado. Además, entre 2002 y 2004, el número de causas que requerían de atención y servicio por parte de la Función Judicial había aumentado en un 40% y solo se habría dado cumplimiento a un 70% de resoluciones previstas para el año pasado. De todo esto se desprende como uno de los resultados más visibles y preocupantes, la existencia de 1'215,000 causas represadas. Quedaba en evidencia la profunda crisis del Sistema de Justicia, ante la cual el Presidente dictó el DE 872, de 5 de septiembre de 2011, en el que declaró el estado de excepción en la Función Judicial.

Una vez dictado el decreto, se iniciaron acciones que forman parte de un comprehensivo proceso de transformación de la justicia. Una de ellas, y una de las más importantes, ha sido la evaluación individual y periódica del rendimiento de las servidoras y servidores judiciales, de acuerdo a parámetros técnicos que contemplan dos dimensiones: el relacionamiento humano y el perfil laboral.

El Reglamento General del Proceso de Evaluación de las Servidoras y Servidores de la Función Judicial, aprobado el 25 de octubre de 2011, fue publicado en la página web del Consejo de la Judicatura y difundido mediante talleres en las diferentes provincias. A raíz de esto, existió una participación activa por parte de las servidoras y servidores judiciales, quienes acudieron en varias fechas a capacitarse sobre la metodología, reglamentos e instructivos del proceso de evaluación, diagnóstico de comunicación interna y cultura organizacional, entre otros.

La metodología que se empleó para la evaluación fue documental, presencial y directa a la servidora y servidor, sin que intermedie la participación de un jefe inmediato superior, lo cual garantizó la objetividad del proceso.

En cuanto al relacionamiento humano, se realizaron pruebas psicológicas y de estilos de aprendizaje y respecto al ejercicio profesional, se realizó una prueba de conocimiento, un levantamiento de información de los expedientes personales y un levantamiento de información directa sobre la producción del servidor o servidora.

Las entrevistas personales se desarrollaron a través de un cuestionario semiestructurado con preguntas orientadas a evaluar diferentes criterios, desde la discriminación de género hasta posibles problemas familiares.

Es preciso resaltar, además, que la evaluación de la variable de productividad se sustentó en la creación de indicadores por cargos, mismos que fueron validados a nivel nacional y local; además, se tomó en cuenta indicadores específicos para casos especiales, como por ejemplo personas con discapacidad.

La evaluación dio como resultado 4.097 servidores y servidoras con evaluación positiva y 1.359 con evaluación negativa, quienes contaron con la posibilidad de presentar peticiones de reconsideración de las calificaciones. Así, un 27% de servidores y servidoras presentaron peticiones de reconsideración, las mismas que fueron analizadas y resueltas bajo los parámetros del debido proceso.

Adicionalmente, en observancia de lo estipulado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, el Consejo de la Judicatura de Transición firmó un convenio con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, para dar paso a la conformación de una veeduría internacional con una comisión integrada por destacados juristas, quienes se reunieron por primera vez en Quito, en noviembre de 2011. El 11 de mayo de 2012, la Comisión de Juristas presentó su primer informe de observaciones al proceso de reestructuración judicial a las máximas autoridades del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Consejo de la Judicatura de Transición, dentro del cual se describen las fortalezas, debilidades y problemas recurrentes en el proceso y se presentan un total de 56 recomendaciones al respecto. En noviembre de 2012, la veeduría entrega un nuevo informe y próximamente emitirá su informe final. Todos estos informes han sido acogidos como herramientas crítico-constructivas que nos posibilitan seguir avanzando en materia de derechos humanos.

No es extraño, en este contexto, que durante la presentación del país en su segundo Examen Periódico Universal, los representantes de varios Estados

reconocieron los avances realizados por Ecuador sobre esta materia, a la vez que formularon valiosas recomendaciones que el país acogió.²⁷

Conclusiones y desafíos

El paso del Ecuador por el segundo ciclo del Examen Periódico Universal ha servido para observar un avance considerable en el ejercicio y garantía de los derechos humanos en nuestro país. Estamos ante un escenario distinto al de la primera mitad de la década inicial del siglo XXI. Hoy nos desenvolvemos sobre una plataforma democrática que da protagonismo a los actores y actrices de la ciudadanía, y que a la par, gana cada vez más conciencia del cambio de enfoque desde uno asistencialista basado en necesidades a uno de titularidad basado en derechos.

Los logros que se han dado son contundentes. Más allá del discurso, se han dado muestras plausibles de cómo la acción pública del Estado, orientada por un gobierno transformador con un incuestionable respaldo popular, puede lograr mejorar las condiciones de vida de las personas. Sería sesgado o injusto dejar de reconocer los importantes logros que se han conseguido hasta la fecha, lo cual tampoco nos debe abstraer de la responsabilidad de continuar trabajando por los numerosos desafíos y retos que solo con la convicción y profundización del cambio se podrán lograr.

Como ejemplo tenemos el proceso de transformación completa del Sistema de justicia. Hasta hace poco, un cambio tan radical era impensable. Hoy es una realidad. Los ciudadanos y ciudadanas son testigos y protagonistas del vuelco positivo que ha dado la justicia ecuatoriana. La justicia corporativizada al servicio de unos pocos, herencia de administraciones indolentes e irresponsables quedó atrás. Ahora nos queda continuar trabajando para alcanzar el anhelado buen vivir, que, para nosotros, se da en el marco de la garantía plena de todos los derechos humanos de todos y todas, en todo momento, en todo lugar.

27. Por citar algunos ejemplos del Informe EPU para Ecuador, Ecuador aceptó la recomendación de Azerbaiyán de “proseguir sus esfuerzos para garantizar el acceso a la justicia y la prestación de servicios oportunos, eficientes, efectivos y de alta calidad”, la de Malasia de “intensificar los esfuerzos para acelerar el proceso de reforma judicial a fin de garantizar el acceso a la justicia y la prestación de servicios oportunos, eficientes, efectivos y de alta calidad a la población del Ecuador”, la de Costa Rica de “continuar los procesos de revisión y reforma del poder judicial para garantizar un sistema independiente y eficaz para todos”, la de los EUA de “llevar a cabo investigaciones exhaustivas, imparciales y oportunas sobre todas las denuncias por faltas de conducta o corrupción contra la policía y el personal de justicia”, la de Perú de “en la esfera de la reforma del sistema judicial, seguir ejecutando y promoviendo el Programa de Reestructuración de la Justicia, mediante la formación continua de los funcionarios del poder judicial, a fin de poner en práctica un modelo de gestión que garantice el acceso a una justicia oportuna, eficiente, efectiva y de calidad”, entre otras.

La situación laboral en Ecuador

Septiembre 2011-septiembre 2012

Elisa Lanas Medina



Según la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo del Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos,¹ la evolución nacional urbana refleja un incremento de 3,2% de la ocupación plena² durante el período septiembre 2011 y septiembre 2012, que va de 47,9% en 2011 a 51,1% en 2012. Aporta a esta situación la disminución del subempleo en 3,4 (de 45,7% a 42,3%), y en menor medida la del desempleo en 0,9 (de 5,5% a 4,6%).

Dentro de los ocupados urbanos, se mantienen los niveles de empleo en el sector privado correspondientes a 78,55% en septiembre de 2011, y 78,67% en septiembre de 2012, y en el sector público 21,45% en septiembre de 2011 y 21,33% en septiembre de 2012.

Cabe señalar que, respecto de quienes tienen un empleo pleno, faltan datos que den cuenta, en el sector privado, del porcentaje de ocupados por tipo de actividad económica; y tratándose del sector público, del número de salidas e ingresos que se han producido en el período de análisis, lo que permitiría hacer una valoración más completa de la situación del empleo en Ecuador.

Debido a este vacío de información, se ha centrado este informe en el análisis cualitativo del desarrollo normativo relevante en materia de derecho laboral, aplicable principalmente al sector privado, por cuanto se cuenta con datos precisos que permiten realizar una valoración adecuada.

1. Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (EDEMUDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=92&Itemid=57&TB_iframe=true&height=683&width=1164.
2. Entendida esta como la población constituida por personas de 15 años o más que trabajando 40 horas a la semana, o incluso menos, tienen ingresos iguales o superiores al salario unificado legal y no quieren trabajar más horas. *Ibid.*

En la parte final de este estudio se sugieren algunas reformas y actualizaciones que, por los motivos expuestos, se hacen de urgente atención, dada la situación laboral en el país.

Desarrollo normativo

En el período analizado se ha aprobado, siguiendo el trámite constitucional respectivo, el Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, en especial los trabajadores con responsabilidades familiares. También se ha emitido una ley que reforma el Código del Trabajo y otras leyes. Adicionalmente, se ha dictado un Decreto Ejecutivo y varios Acuerdos Ministeriales. A continuación se comentará lo más relevante.

El Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, en especial los trabajadores con responsabilidades familiares, que ha sido aprobado mediante Resolución Legislativa 1, publicada en el ROS 845, de 5 de diciembre de 2012, establece la obligatoriedad para los Estados firmantes de dicho convenio, de “incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales”³.

La suscripción de este Convenio, genera para el Estado ecuatoriano, importantes obligaciones que tienen que ver con la creación y el aseguramiento de empleo digno y adecuado para las personas, en especial para aquellas que tienen a su cargo familiares que requieren cuidados especiales. Este tipo de responsabilidades en materia de empleo, implica la búsqueda de iniciativas que promuevan la contratación de un colectivo que, generalmente suele ser poco atractivo para los empleadores, e incluso discriminado, precisamente porque debe compatibilizar las ocupaciones laborales con sus responsabilidades familiares, lo que le deja poco margen de flexibilidad en cuanto a su tiempo de trabajo.

En el Segundo Suplemento del RO 797, de 26 de septiembre de 2012, se publica la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales; en el art.1 abre, para el caso de sentencias o resoluciones que condenan el pago en juicios individuales o conflictos colectivos laborales, la posibilidad de que dicho cobro pueda ejercerse subsidiariamente, no solo respecto del obligado principal, sino de todos los obligados por ley, incluyendo a los herederos mayores de edad que no hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario. Tratándose de personas jurídicas, la disposición contempla la posibilidad de perseguir el pago hasta el último nivel de propiedad, que siempre será personas naturales, debiendo responder estas

3. Convenio 156 de la OIT, art. 3, num. 1.

con todo su patrimonio. Llegado el caso, el juez o tribunal podría ordenar la disposición de bienes o patrimonio que, estando a nombre de terceros, parezcan pertenecer, por los indicios existentes, a los obligados a cancelar dichos haberes, cuando el obligado principal no lo hiciere.

Sin duda esta disposición es más amplia que las contenidas en los art. 36 y 41 del Código del Trabajo; el primero que habla de los representantes de los empleadores, quienes son solidariamente responsables en sus relaciones con el trabajador; y el segundo, respecto de dos o más empleadores interesados en la misma empresa, como conductores, socios o copartícipes, siendo asimismo responsables de toda obligación emanada de las relaciones con sus trabajadores.

El art.3 de la ley comentada, por su parte, pretende evitar el perjuicio a los trabajadores en la percepción de utilidades, motivado por las declaraciones irreales de los empleadores, razón por la que se incluye un inciso al art. 104 del Código del Trabajo, que trata sobre la determinación de las utilidades anuales, para lo que se toma como base las respectivas declaraciones que se realizan para el impuesto a la renta, señalando en el mismo inciso, que el Servicio de Rentas Internas (SRI) podrá iniciar investigaciones y fiscalizaciones a pedido de la autoridad regional laboral o de las organizaciones de trabajadores de las respectivas empresas, debiendo estar presente en las mismas el representante de los trabajadores.

La reforma viene a cerrar el círculo cuando existan procesos abiertos por el SRI que no se hubieran originado en denuncias laborales, en esos casos la autoridad tributaria deberá informar a la autoridad laboral respecto al monto real de utilidades que se hubiera detectado, para los efectos del cobro correspondiente, vía administrativa o judicial.

El art. 4 de esta ley modifica el art. 155 del Código del Trabajo, que en sus incisos primero y segundo contempla la obligación del empleador, en empresas que cuenten con más de cincuenta trabajadores, de establecer o contratar los servicios de un centro de atención infantil para los hijos de los trabajadores, que debe suministrarse de forma gratuita.

El artículo en cuestión, concedía a las madres trabajadoras de niños menores de nueve meses, un permiso de lactancia de dos horas diarias, que no obstante se encontraba condicionado a que la empresa o centro de trabajo no contara con la guardería de la que hablan los incisos primero y segundo del mencionado artículo.

La reforma viene a clarificar, como señala en el considerando respectivo, los derechos de lactancia y de guardería a los que tienen derecho las madres trabajadoras, no como garantías alternativas, sino concurrentes, ampliando además el permiso de lactancia de nueve a doce meses. Esta reforma guarda relación con el espíritu del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, en especial los trabajadores con responsabilidades familiares.

Los art. 5 y 6 de la misma ley modifican la disposición que se encontraba contenida en el art. 269 del Código del Trabajo, por la que se concedía a los trabajadores domésticos un día de descanso cada dos semanas de servicio. A partir del 26

de septiembre de 2012, este colectivo tiene derecho a los mismos días de descanso obligatorio que el resto de trabajadores, es decir dos días por semana, y su jornada de trabajo se limita a cuarenta horas a la semana y ocho al día.

Vale la pena mencionar lo contenido en las dos disposiciones transitorias de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. La primera autoriza el embargo e inicio de proceso de remate de los bienes de los propietarios de los negocios dedicados a juegos de azar que no han cumplido con sus obligaciones laborales, una vez que fueron obligados a cerrar dichos negocios a raíz de la consulta popular del 7 de mayo de 2011, designando al Estado como responsable de dichos procesos y del correspondiente pago de liquidaciones de haberes e indemnizaciones a los trabajadores que se quedaron sin empleo por este motivo.

La segunda habla de un indulto para los empleadores que no hubieren afiliado a sus trabajadores con relación de dependencia en los últimos tres años, quienes podrán afiliar a dichos trabajadores o extrabajadores de forma extemporánea, dentro del período de seis meses contados desde la publicación de la ley, y sin que tengan que pagar por sanciones o recargos por multas. Está previsto, no obstante, el pago de los valores adeudados por concepto de aportación patronal y personal del trabajador más los intereses equivalentes al máximo convencional permitido.

Vale mencionar también la emisión del DE 1114, de 26 de marzo de 2012,⁴ que reforma el Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral. Las reformas tienen que ver con la inclusión de las personas u organizaciones de la economía popular y solidaria como oferentes de los servicios complementarios, que son los únicos que pueden realizarse con personal que no dependa directamente de un empleador. Dentro de estos servicios, la alimentación de los hoteles, clínicas y hospitales puede ser prestada, o bien directamente por estos establecimientos, debiendo contratar trabajadores para ello, o a través de una empresa u organización externa. Las actividades complementarias de guardianía y seguridad privada únicamente pueden ser prestadas por compañías (de carácter mercantil). Los requisitos para la prestación de estos servicios se ajustan al tipo de organización que lo vaya a dar: no obstante que, en cualquier caso, se garantiza las remuneraciones mínimas establecidas de forma sectorial cada año por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Otra norma, si bien de rango inferior, no obstante de importancia en materia laboral es aquella por la que se establece el procedimiento para el cálculo, pago y control de cumplimiento de la compensación económica para el salario digno durante el año 2011, cuyo pago deberá realizarse hasta el 31 de marzo de 2012.⁵

Además en junio de 2012, se establecieron techos de negociación para contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales para 2012.⁶

4. Publicado en ROS 675, de 3 de abril de 2012.

5. AM 5, de 13 de enero de 2012, RO 629, de 30 de enero de 2012.

6. AM MRL-2012-0076, de 11 de mayo de 2012, RO 715, de 1 de junio de 2012.

Temas pendientes de regulación o actualización normativa en materia laboral

Lo que está pendiente y es de suma urgencia, es la aprobación de un nuevo Código del Trabajo, que sustituya las disposiciones anacrónicas que todavía se mantienen, tales como la división entre obreros y empleados, e incluya, de manera ordenada y sistemática, regulaciones relativas a las nuevas relaciones laborales, tales como el trabajo de deportistas, el teletrabajo, el trabajo autónomo, el trabajo de profesionales, el trabajo de hogar, entre otros.⁷

Por otro lado, con el objetivo de armonizar la legislación nacional con las disposiciones del Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo, el país debe emitir normativa apropiada que garantice condiciones adecuadas en materia de empleo y trabajo para las personas con responsabilidades familiares. Hasta el momento, Ecuador ha hecho muy poco por superar los inconvenientes que este colectivo tiene a la hora de buscar trabajo, o de mantener el que tiene; optando únicamente por fijar mayores indemnizaciones para el caso de despido de mujeres que se encuentran en estado de gestación o que han sido madres recientemente; y por la determinación de la obligación de establecer o contratar guarderías para ciertos centros de trabajo. No obstante, no cuenta con ningún tipo de disposiciones que incentiven la contratación y mantenimiento de empleo de personas con responsabilidades familiares, o la posibilidad de flexibilizar sus condiciones de trabajo, sin que esto perjudique su situación laboral. Tampoco se ha pensado en procesos expeditos y sanciones para el caso de actos discriminatorios en contra de demandantes de trabajo o de trabajadores, debido a sus condiciones familiares.

Otro tema de ineludible tratamiento se refiere a repensar el papel de la administración pública en la resolución de conflictos laborales individuales, misión que actualmente se encuentra a cargo del Viceministerio de Trabajo y Empleo del Ministerio de Relaciones Laborales. En especial, urge definir con claridad la validez de lo actuado en las inspecciones del trabajo, toda vez que, si el propósito de dicho trámite es agilizar el pago de haberes por parte de los empleadores a los trabajadores, lo cierto es que dicha instancia, por su carácter de no obligatoriedad, no brinda una respuesta eficaz y adecuada a dichos trámites. Sería pertinente que se dote a estos funcionarios laborales de mayor poder coactivo, o caso contrario, que se cree en la Función Judicial, instancias que resuelvan de manera expedita los reclamos laborales por impago de remuneraciones y otros haberes, lo que ayudaría a descongestionar los juzgados laborales y a garantizar el derecho de los trabajadores a obtener de forma rápida el pago de lo que se les adeuda.

7. En ese sentido, se encuentra presentado ante la Asamblea Nacional, con fecha 29 de mayo de 2012, un Proyecto de Código Orgánico del Trabajo, preparado y socializado por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y Centrales Sindicales. Posiblemente el Ministerio de Relaciones Laborales está preparando también un borrador de proyecto de nuevo código, cuyo texto aún no ha sido difundido.

En relación con lo anterior, otro esfuerzo normativo necesario es el Código de Procedimiento Laboral. El Consejo de la Judicatura trabaja en un borrador de Proyecto de Código General del Proceso, a ser presentado posiblemente a la nueva legislatura, que en su artículo primero, al tratar acerca de la aplicación del código, hace mención a la materia laboral, lo que quiere decir que el procedimiento unificado establecido en ese cuerpo normativo, se aplicaría también a las controversias individuales en materia laboral, dejando insubsistente el actual procedimiento.

En el proceso laboral ecuatoriano, desde la reforma incorporada por la Ley 2003-13, RO 146, de 13 de agosto de 2003, las demandas relativas a la relación laboral siguen un trámite que no tiene similar en materia civil, puesto que entre las principales diferencias presenta la de sustanciarse en gran medida por vía oral, con particularidades como que rige la concentración de la actividad procesal, se asegura la libre valoración de la prueba por el órgano judicial,⁸ se reconoce el papel más activo y de dirección material al juez laboral,⁹ y se observa una importante modificación del principio dispositivo.¹⁰

Tratándose de vulneración de los derechos fundamentales, el Código del Trabajo no establece un procedimiento específico, algo que sí hacen otras legislaciones. El nuestro únicamente prevé mayores indemnizaciones en los supuestos de despido intempestivo cuando se hubiere verificado la separación del trabajador, encontrándose este en alguna de las siguientes circunstancias objetivas: embarazo de la trabajadora (art. 154 del Código del Trabajo),¹¹ enfermedad o incapacidad (art. 179 del Código del Trabajo), o actividad sindical de negociación colectiva o constitución de sindicato (art. 233 y 452 del Código del Trabajo). En estos supuestos, la legislación determina, de forma directa, que el despido declarado intempestivo

8. Art. 593. Criterio judicial y juramento deferido del Código del Trabajo. En general, en esta clase de juicios el juez y los tribunales apreciarán las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, debiendo deferir al juramento del trabajador cuantas veces este necesite probar el tiempo de servicios y la remuneración percibida, siempre que dentro del proceso no aparezca otra prueba al respecto, capaz y suficiente para comprobar tales particularidades.
9. Art. 585, inc. 5, Código del Trabajo. El juez también tendrá plenos poderes y amplias facultades para exigir que se cumpla con todo lo atinente al procedimiento oral, incluso en lo relativo a las actuaciones de las partes y los principios señalados en la Constitución Política de la República, especialmente el de lealtad procesal.
10. Art. 577 del Código del Trabajo. Solicitud y práctica de pruebas. En la misma audiencia las partes solicitarán la práctica de pruebas como la inspección judicial, exhibición de documentos, peritajes y cualquier prueba que las partes estimen pertinentes, en cuyo caso el juez señalará en la misma audiencia el día y hora para la práctica de esas diligencias, que deberán realizarse dentro del término improrrogable de veinte días. Quien solicite la práctica de estas pruebas deberá fundamentar su pedido en forma verbal o escrita ante el juez en la misma audiencia. Para su realización habrá un solo señalamiento, salvo fuerza mayor o caso fortuito debidamente calificados por el juez de la causa. *El juez de oficio, podrá ordenar la realización de pruebas que estime procedentes para establecer la verdad de los hechos materia del juicio y el juez tendrá plenas facultades para cooperar con los litigantes para que estos puedan conseguir y actuar las pruebas que soliciten* (resaltado de la autora).
11. En ese sentido, ver Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Social y Laboral, Gaceta Judicial, año XCV, Serie XVI, No. 2, Quito, Sentencia de 7 de noviembre de 1994, p. 369.

acredita además un pago mayor, debido a que se asume su motivación en causas relacionadas con la condición personal o familiar de quien fue despedido. Este criterio, más que responder a valoraciones antidiscriminatorias, puede tener su razón, en los dos primeros casos a la especial vulnerabilidad de los trabajadores despedidos, y en el tercero a la protección especial que en determinado momento se concedió a los derechos laborales colectivos.

Es importante, entonces, que el legislador ecuatoriano contemple dentro de las reformas procesales laborales, estos casos especiales, tales como las reclamaciones por remuneraciones no pagadas, así como los supuestos de vulneración de derechos fundamentales, que ameritan procedimientos expeditos que garanticen los derechos laborales contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales ratificados por el país.

Finalmente, el derecho colectivo del trabajo requiere asimismo una revisión, que tome en consideración las normas internacionales en materia de sindicalización, negociación colectiva y conflictividad, en especial la emitida por la Organización Internacional del Trabajo.

La vigente Constitución del Ecuador, mantiene el reconocimiento del derecho de trabajadores y empleadores a organizarse y, a la vez, garantiza el libre desenvolvimiento de sus organizaciones. Dentro de la sección destinada a las formas de trabajo y su retribución, el art. 326, num. 7 de la Carta Magna establece el “derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente”. De igual forma, se garantiza la organización de los empleadores.

El siguiente numeral del mismo artículo determina que el Estado ha de estimular la creación de organizaciones de trabajadores y empleadores, y ha de promover su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.

Lamentablemente, la legislación secundaria no se ajusta a las disposiciones constitucionales, que determinan el derecho de constituir sindicatos “sin autorización previa”, y en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y de la Constitución, ha mantenido la disposición que actualmente se encuentra en el art. 459, regla 2ª del Código del Trabajo que dice: “Los estatutos del comité (de empresa) serán sometidos a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo,¹² y posteriormente registrados en la Dirección Regional del Trabajo”.

La legislación laboral vigente prevé la existencia de dos tipos de organizaciones profesionales: los sindicatos y los comités de empresa. Los primeros son asociaciones que, de manera general, se pueden crear en número mayor a uno en cada empresa para cumplir con objetivos como la capacitación profesional, la cultura y educación, el apoyo mutuo mediante la formación de cajas de ahorro, y otras que entrañen el mejoramiento económico y social de los trabajadores y la defensa de

12. Ahora Viceministerio de Trabajo y Empleo, que es parte del Ministerio de Relaciones Laborales.

los intereses de su clase. Para su funcionamiento, los sindicatos deben cumplir con el requisito de un número mínimo de treinta promotores y con la presentación de documentación como el acta constitutiva del sindicato, los estatutos de la organización, la lista provisional de la directiva y la nómina de sus miembros, tanto fundadores como los que se hubieran incorporado posteriormente. La entrega de esta documentación genera en la autoridad laboral la obligación de registrar el nombre y las características del sindicato o asociación profesional (art. 444 del Código del Trabajo). Esta necesidad impone ya una restricción a la existencia de los sindicatos, en función del registro correspondiente, que está a su vez ligado al cumplimiento de requisitos de forma y fondo de los estatutos.

Los comités de empresa, por otro lado, son las organizaciones profesionales más representativas, tanto porque la ley concede únicamente representación laboral efectiva a las asociaciones en cada empresa, como porque son las únicas que pueden celebrar contratos colectivos en representación de los trabajadores de esa empresa, intervenir en los conflictos colectivos, resolver los incidentes o conflictos suscitados entre miembros del comité, la directiva y la asamblea general, y otros. Debido a esa absoluta representatividad que estas organizaciones tienen, se les ha impuesto la exigencia de aprobación de sus estatutos.

En el derecho ecuatoriano y en la práctica sindical del país la pluralidad es la regla; sin embargo, el único sindicato que realmente tiene las atribuciones de una verdadera y completa organización sindical es el comité de empresa, ya que a los otros sindicatos, llámese como se llamen, no se les reconoce más que la facultad de celebrar contratos colectivos, únicamente a falta del comité de empresa.

En efecto, el art. 221 del Código del Trabajo, al determinar la asociación con la que debe celebrarse el contrato colectivo en el sector privado, señala que ha de ser el comité de empresa, y de no existir este, con la asociación que tenga el mayor número de afiliados, siempre que su número supere el 50% de trabajadores en esa empresa. Esta disposición es una clara interferencia en el principio de libertad sindical, por medio de la imposición de la afiliación de la mayoría de los trabajadores de una empresa para poder negociar un contrato colectivo en ella.

Esta situación no ha cambiado, y actualmente en Ecuador, pese a la tendencia existente en el resto de países, que es la de “diversificar los niveles de la estructura sindical, facilitando la existencia no excluyente de representantes sindicales en los diversos niveles en que se manifiestan las relaciones de trabajo”,¹³ en realidad existe la obligación de crear un solo tipo de sindicato que es el comité de empresa, pues es el que tiene amplias atribuciones en materia de representación de los trabajadores.

En este punto se hace imprescindible repensar el derecho sindical en Ecuador, ya no como agrupaciones de empresa que tienen en su agenda objetivos limitados y a corto plazo, asociadas a federaciones y confederaciones que cada vez pierden representatividad, sino lograr un movimiento sindical que tenga como

13. Julio César Trujillo, *Ley 133*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1992, p. 120.

núcleos a organizaciones que superen el ámbito empresarial y también el propio concepto de trabajadores en relación de ajenidad y dependencia, por medio de la agrupación de los colectivos productivos en función de ramas de actividad u ocupación.¹⁴

Es necesario entonces que el sindicalismo desarrolle su actividad dentro de un marco jurídico y político que garantice su desarrollo y evolución. Hay que ir superando la percepción de que el sindicalismo es nocivo para las relaciones laborales porque genera enfrentamientos entre trabajadores y empleadores. En este punto, los líderes laborales son los llamados a transitar hacia una “cultura del diálogo”, que sustituya la “cultura de la violencia”. Las experiencias de concertación social son cada vez más frecuentes y también más necesarias. Sin embargo; la concertación social supone el respeto a la autonomía de los sectores sociales, así como la presencia de actores representativos. Este planteamiento se encuentra recogido como principio constitucional que sustenta el derecho al trabajo, contenido en el art. 326, num. 10 de la Constitución del Ecuador, que consagra “el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos”.

14. Elisa Lanás Medina, “El principio de libertad sindical a la luz del pensamiento de Julio César Trujillo”, en Ramiro Ávila Santamaría, comp., *El silencio ante un atropello es imposible, Estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*, Quito, UASB-E-CEN, 2012, p. 145.

El derecho a la educación en 2012

Acceso y discriminación



Gardenia Chávez Núñez

Distintas instancias del Sistema de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas, han recomendado al Estado ecuatoriano que adopte una serie de medidas encaminadas a lograr el cumplimiento del derecho a la educación y de la protección efectiva contra la discriminación en la educación en todos sus niveles; especialmente orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de grupos menos favorecidos como son pueblos indígenas y afrodescendientes; población rural y de zonas fronterizas; migrantes y refugiados; grupos en situación de pobreza, marginación y riesgo, y personas con discapacidad. También han manifestado la importancia de implementar acciones sostenidas en el tiempo para reducir el analfabetismo; garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación, considerando la diversidad cultural; contar con la normativa, institucionalidad, política y presupuesto necesario; y producir información que permita dar cuenta de los progresos alcanzados.¹

1. Ver principales recomendaciones de: Relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2010 (num. 56); Relatora especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, 2010 (num. 94 y 101); Comité de los derechos del niño, 2010 (num. 22, 57, 65, 67 y 83); Grupo de trabajo de expertos sobre personas de ascendencia africana, 2010 (num. 58, 59, 61, 72 y 74); Comité de derechos humanos, 2009 (num. 11); Experta independiente sobre derechos humanos y extrema pobreza, 2009 (num. 114); Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2008 (num. 25, 31 y 33); Comité para la eliminación de la discriminación racial, 2008 (num. 18, 19 y 20); y Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 2004 (num. 34, 36, 57 y 58), en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), *Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU. Sistematización de Recomendaciones 2004-2011*, Quito, OACDH / Defensoría del Pueblo de Ecuador 2011, p. 219-228.

Durante la presente década, Ecuador evidencia avances importantes en el acceso a la educación; no obstante, mantiene grandes desafíos relacionados a los demás elementos del derecho a la educación, como son: la dotación de infraestructura, programas y equipamientos; la garantía para la permanencia y culminación en cada ciclo educativo; la calidad de la educación; y la adaptabilidad; elementos que a su vez deben considerar los principios de igualdad y no discriminación y de progresividad y no regresividad.

En el presente artículo, se revisa solamente el acceso a la educación los niveles de acceso a la educación en 2012, en los niveles básico, bachillerato y superior; se complementa la información con la tasa de analfabetismo funcional. Toda la información estadística es tomada del Sistema Nacional de Información (SNI).

Acceso a la educación básica

Para 2012, según los datos de la fuente referida, la tasa neta de matriculación en educación básica a nivel nacional fue de 95,07% y presenta una disminución de 0,37, respecto de 2011 (95,44%). Considerando la tasa por provincias, se encuentra que en seis de las 23 hubo un incremento: Manabí (3,34%), El Oro (1,69%), Santa Elena (1,42%), Imbabura (0,73%), Esmeraldas (0,34%) y Azuay (0,31%); en Chimborazo no hay variación y en las demás provincias existe un decrecimiento entre los rangos de -0,10% (Guayas) y -7,40% (todas las provincias de la Amazonía). El porcentaje más alto de matriculación lo tiene la provincia de El Oro con 96,71% y la más baja está en las seis provincias amazónicas con el 89,23%, evidenciando una brecha de 7,48 puntos entre los dos extremos (ver anexo 1).

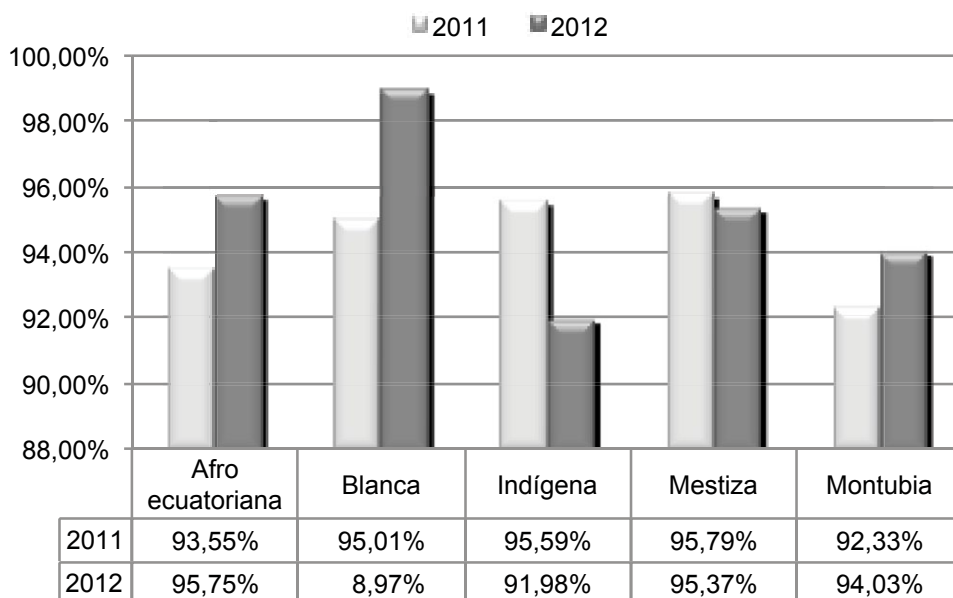
La situación por etnia también presenta diferencias importantes, pues para 2012, hay un incremento de 3,96 puntos de la tasa de matriculación en la población blanca (98,87%), mientras los pueblos indígenas tienen una tasa de 91,98% con una reducción de 3,61 puntos respecto del año anterior. La brecha entre el crecimiento y reducción entre los dos grupos poblacionales es de 7,57 puntos; el detalle es el siguiente:

Relacionando las tasas según etnia respecto de la tasa nacional, la correspondiente a pueblos indígenas se ubica por debajo de la media con tres puntos de diferencia y la de la población blanca con cuatro puntos más de la tasa nacional:

Deteniéndose en la relación entre etnias aventajadas y en desventaja, la desigualdad estructural se mantiene, pues la tasa mayor es de la población blanca, mientras las menores son, en orden de mayor a menor, población afroecuatoriana, mestiza, montubia e indígena:

En síntesis el acceso a la educación básica disminuyó en forma global para 2012, siendo los pueblos indígenas los que presentan mayor reducción respecto de 2011 y se ubican con la menor tasa en 2012; mientras el mayor crecimiento es para la población blanca. Se destaca que el acceso a la educación de pueblos afrodescendientes se ubica en el segundo lugar en 2012 y preocupa la desventaja de las provincias amazónicas.

Gráfico 1
Variación de tasa neta de matriculación en educación básica, por etnia, 2011-2012



Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

Cuadro 1
Variación tasa neta matriculación educación básica por etnia
respecto tasa nacional 2011-2012

Etnia	Tasa neta Dic. 2011	Variación respecto tasa nacional 2011 (95,44%)	Tasa neta Dic. 2012	Variación respecto tasa nacional 2012 (95,07%)
Afroecuatoriana	93,55%	-1,89	95,75%	0,68
Blanca	95,01%	-0,43	98,97%	3,90
Indígena	95,59%	0,15	91,98%	-3,09
Mestiza	95,79%	0,35	95,37%	0,30
Montubia	92,33%	-3,11	94,03%	-1,04

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

Cuadro 2
Variación tasa neta matriculación educación básica
en relación a etnia con tasa mayor 2011-2012

Etnia	Tasa neta Dic. 2011	Variación respecto etnia mestiza 2011	Tasa neta Dic. 2012	Variación respecto etnia blanca 2012
Mestiza	95,79%		95,37%	-3,60
Blanca	95,01%	-0,78	98,97%	
Afroecuatoriana	93,55%	-2,24	95,75%	-3,22
Indígena	95,59%	-0,20	91,98%	-6,99
Montubia	92,33%	-3,46	94,03%	-4,94

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

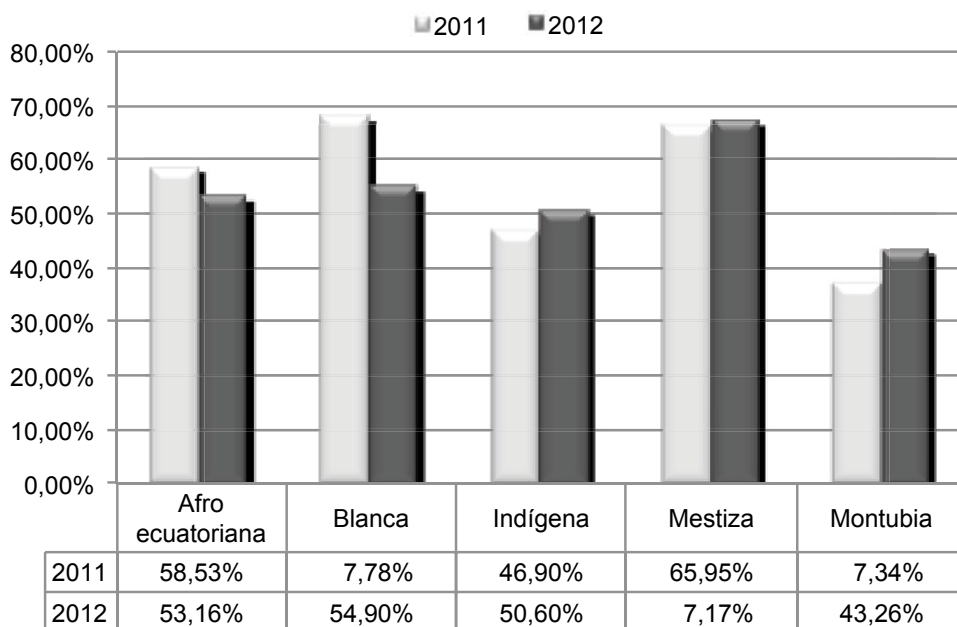
Acceso al bachillerato

Según la misma fuente, la tasa de matriculación en el bachillerato en 2012 llegó a 63,76%, con un aumento de 1,24 puntos respecto de la tasa de 2011 (62,52%). En 15 provincias se registraron incrementos desde 0,29 puntos en Santa Elena, hasta 9,19 en las seis provincias de la región amazónica; mientras que en ocho se registró decrecimiento entre 0,45 puntos en la provincia de Los Ríos y 9,78 en Bolívar. Comparando el mayor incremento en las provincias amazónicas (9,19 puntos) con el mayor decrecimiento en Bolívar (en 9,78 puntos), la brecha entre provincias es de 18,97 puntos. La provincia con mayor tasa de matrícula es Azuay (73,23%) y la menor es Esmeraldas con 50,77%. La brecha entre tasas es de 22,46 puntos (ver anexo 2).

Considerando las variaciones por etnia, se encuentra un importante aumento de 5,92 puntos en la población montubia, aunque su tasa es la más baja (43,26%), frente a un preocupante decrecimiento de 12,88 puntos en la población blanca (54,90%), el detalle de los demás grupos se observa en el siguiente gráfico:

La variación de las tasas según etnia en relación a la media nacional, muestra brechas más acentuadas si se compara con el acceso a la educación básica, así, la mayor diferencia es de 20,5 puntos por debajo de la media que presenta la tasa de matriculación en la población mestiza, seguida de la población indígena con 13,16 puntos.

Gráfico 2
Variación de tasa neta de matriculación en bachillerato 2011-2012 por etnia



Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

Cuadro 3
Variación tasa neta matriculación bachillerato por etnia
respecto tasa nacional 2011-2012

Etnia	Tasa neta Dic. 2011	Variación respecto tasa nacional 2011 (62,52%)	Tasa neta Dic. 2012	Variación respecto tasa nacional 2012 (63,76%)
Afroecuatoriana	58,53%	-3,99	53,16%	-10,60
Blanca	67,78%	5,26	54,90%	-8,86
Indígena	46,90%	-15	50,60%	-13,16
Mestiza	65,95%	3,43	67,17%	3,41
Montubia	37,34%	-25,18	43,26%	-20,50

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

En forma similar, la población montubia registra mayor diferencia (-23,91) respecto de la tasa de la población mestiza que es la más alta para 2012, puesto que la tasa correspondiente a la población blanca bajó significativamente en relación a 2011:

Cuadro 4
Variación tasa neta matriculación bachillerato respecto etnias
con tasa mayor 2011-2012

Etnia	Tasa neta Dic. 2011	Variación respecto etnia blanca 2011	Tasa neta Dic. 2012	Variación respecto etnia mestiza 2012
Blanca	67,78%		54,90%	-12,27
Mestiza	65,95%	-1,83	67,17%	
Afroecuatoriana	58,53%	-9,25	53,16%	-14,01
Indígena	46,90%	-20,88	50,60%	-16,57
Montubia	37,34%	-30,44	43,26%	-23,91

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
 Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

De lo expuesto, el acceso a la educación en el nivel de bachillerato, muestra en términos nacionales un cierto progreso, mismo que desagregado por provincias, entre etnias y respecto a la media nacional, presenta brechas marcadas que superan los 20 puntos.

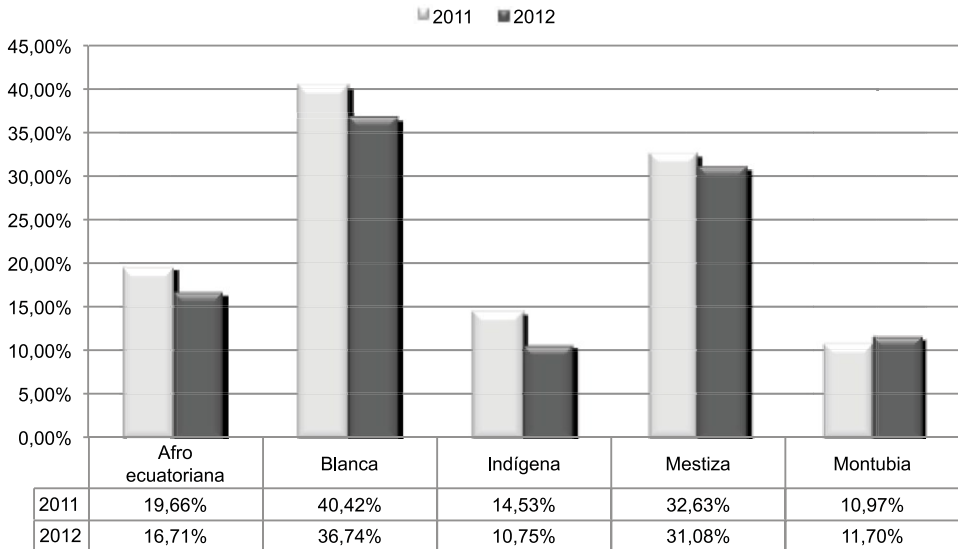
Acceso a la educación superior

Respecto de la tasa de matriculación en la educación superior, la información del SNI, muestra que en 2012 hubo una variación de -1,53 respecto de 2011, pues la tasa pasó de 30,10% a 28,57%. En cuatro provincias se registró incrementos: Chimborazo (4,41%), Santo Domingo de los Tsáchilas (2,25%), Los Ríos (1,58%) y Pichincha (1,46%); en las demás provincias se presenta una variación negativa que va entre 0,20 en Guayas y 8,13 en Esmeraldas; por tanto, la brecha de variación es de 12,54 puntos. La tasa más alta de matriculación, la tiene la provincia de Pichincha (42,73%), y la menor está en las provincias amazónicas y Santa Elena (13,99%). La brecha entre estas tasas es de 29,19 puntos (ver anexo 3).

Las cifras por etnia muestran un decrecimiento en casi todos los grupos, pues solo en la población montubia se registra un incremento de 0,73 puntos.

La relación entre etnias muestra la persistencia de las marcadas brechas estructurales, la población blanca y mestiza presentan las tasas más altas, mientras que las menores son de pueblos afroecuatorianos, indígenas y montubios. Es preocupante la información sobre pueblos indígenas, pues si se compara con la tasa nacional de 2012 la brecha es de 17,82 puntos y en relación a la tasa de matriculación en la población blanca es de 25,99; además, es el único grupo poblacional que presenta un aumento en la brecha de 0,10 puntos; la relación entre 2011 y 2012, como se observa en los siguientes cuadros.

Gráfico 3
Variación de tasa neta de matriculación en educación superior 2011-2012 según etnia



Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

Cuadro 5
Variaciones tasa neta matriculación educación superior por etnia respecto tasa nacional 2011-2012

Etnia	dic 2011	Variación respecto tasa nacional 2011 (30,10%)	dic 2012	Variación respecto tasa nacional 2012 (28,57%)
Afroecuatoriana	19,66%	-10,44	16,71%	-11,86
Blanca	40,42%	10,32	36,74%	8,17
Indígena	14,53%	-15,57	10,75%	-17,82
Mestiza	32,63%	2,53	31,08%	2,51
Montubia	10,97%	-19,13	11,70%	-16,87

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

Cuadro 6
Variaciones tasa neta matriculación educación superior respecto tasa etnia mayor 2011-2012

Etnia	Tasa neta Dic. 2011	Variación respecto población blanca	Tasa neta Dic. 2012	Variación respecto población blanca
Blanca	40,42%		36,74%	
Afroecuatorialiana	19,66%	-20,76	16,71%	-20,03
Indígena	14,53%	-25,89	10,75%	-25,99
Mestiza	32,63%	-7,79	31,08%	-5,66
Montubia	10,97%	-29,45	11,70%	-25,04

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013

De lo visto, el acceso a la educación superior presenta una reducción nacional respecto de 2011 y mayores brechas entre provincias, entre etnias y en relación con la media nacional.

Tasa de analfabetismo funcional

La tasa de analfabetismo funcional en 2012 fue de 14,41%, en comparación con el 14,67% de 2011 se observa que la tasa bajó en 0,26 puntos. Esta situación desglosada por provincias muestra que la tasa más alta está en Chimborazo con 29,38% y la menor en Pichincha con 8,14%, la brecha entre estas dos provincias es de 21,24 puntos. La mayor reducción se produjo en Chimborazo (2,89 puntos) y la menor en Cotopaxi (0,13 puntos); mientras, en cinco provincias hubo un aumento del analfabetismo funcional: Los Ríos (1,38 puntos), Santa Elena (0,78 puntos), Loja (0,77 puntos), Guayas (0,63 puntos) y Santo Domingo de los Tsáchilas (0,54 puntos) (ver anexo 4).

El analfabetismo funcional disminuyó en casi todos los grupos poblacionales, la excepción se presenta en los pueblos indígenas en donde por el contrario se dio un incremento de 2,98 puntos y la subió para 2012 a 40,1%; por tanto, la brecha respecto de la tasa nacional es de 25,69 puntos, como se aprecia en el cuadro siguiente.

Considerando la desagregación por etnia, la tasa de analfabetismo funcional menor se registra en la población blanca y la más alta está en la población indígena, la brecha entre estos dos grupos es de 30,33 puntos y revela la inequidad existente. El segundo grupo con tasa (30,45%) y brecha (20,68 puntos) respecto del pueblo blanco es el pueblo montubio:

En síntesis para 2012, de los tres niveles de educación expuestos, en dos (básica y superior) se registra una disminución de la tasa neta de matrícula a nivel nacional, contraviniendo el principio de los derechos humanos de progresividad y

Cuadro 7
Variaciones tasa analfabetismo funcional por etnia
respecto tasa nacional 2011-2012

Etnia	Tasa neta Dic. 2011	Variación respecto tasa nacional 2011 (14,18%)	Tasa neta Dic. 2012	Variación respecto tasa nacional 2012 (14,41%)
Afroecuatoriana	17,39%	3,21	15,69%	1,28
Blanca	10,13%	-4,05	9,77%	-4,64
Indígena	37,12%	22,94	40,10%	25,69
Mestiza	11,91%	-2,27	11,70%	-2,71
Montubia	30,75%	16,57	30,45%	16,04

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
 Elaboración: Gardenia Chávez, 2013.

Cuadro 8
Variaciones tasa neta analfabetismo funcional
respecto tasa menor 2011-2012

Etnia	dic 2011	Variación respecto población blanca	Dic 2012	Variación respecto población blanca
Blanca	10,13%		9,77%	
Afroecuatoriana	17,39%	-7,26	15,69%	-5,92
Indígena	37,12%	-26,99	40,10%	-30,33
Mestiza	11,91%	-1,78	11,70%	-1,93
Montubia	30,75%	-20,62	30,45%	-20,68

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
 Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

no regresividad. La tasa de analfabetismo funcional registra una reducción, lo cual es positivo pues –aunque la tasa aún es alta– implica que disminuye el número de personas con analfabetismo funcional.

Cuadro 9
Variaciones tasas, 2011-2012

Nivel educación y analfabetismo funcional	Tasa neta	Variación 2011-2012
Educación básica	95,07%	-0,37
Bachillerato	63,76%	1,24
Educación superior	28,57%	-1,53
Analfabetismo funcional	14,41%	-0,26

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
 Elaboración: Gardenia Chávez, 2013.

También, se observa con preocupación la existencia de brechas entre las tasas provinciales, siendo más altas a medida que el nivel educativo es mayor, así en la educación básica la tasa es menor (más de 7 puntos) y la más alta en la educación superior (29 puntos); las provincias en desventaja son las seis amazónicas (en educación básica y superior), Esmeraldas (bachillerato) y Chimborazo por la mayor tasa de analfabetismo funcional, las brechas altas se encuentran entre 23 y 29 puntos.

Cuadro 10
Principal brecha por provincias 2012

Nivel educación y analfabetismo funcional	Tasa mayor	Tasa menor	Brecha
Educación básica	El Oro: 96,71%	Provincias amazónicas: 89,23%	7,48 puntos
Bachillerato	Azuay: 73,26%	Esmeraldas: 50,77%	22,46 puntos
Educación superior	Pichincha: 42,76%	Provincias amazónicas: 13,54	29,19 puntos
Analfabetismo funcional	Chimborazo: 29,38%	Pichincha: 8,14%	21,24 puntos

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

Finalmente, las brechas entre etnias, excepto en la educación básica, son altas pues se ubican entre 24 y 30 puntos, las etnias en desventaja son la indígena y montubia, como se ilustra en el cuadro 11.

Cuadro 11
Principal brecha por etnia, 2012

Nivel educación y analfabetismo funcional	Tasa mayor	Tasa menor	Brecha
Educación básica	Blanca: 98,97%	Indígena: 91,98%	6,99 puntos
Bachillerato	Mestiza: 67,17%	Montubia: 43,26%	23,91 puntos
Educación superior	Blanca: 36,74%	Indígena: 10,75%	25,99 puntos
Analfabetismo funcional	Indígena: 40,10%	Blanca: 9,77%	30,33 puntos

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.
Elaboración: PADH, 2013

Se espera, que las políticas educativas adopten las medidas necesarias, a fin de superar los retrocesos evidenciados en 2012 y sobre todo para que las brechas existentes muestren signos importantes de reducción conforme al principio de progresividad y no regresividad.

El analfabetismo funcional, es uno de los indicadores que permiten analizar la calidad de la educación, las brechas presentadas entre provincias y grupos poblacionales reclaman con urgencia la atención de las autoridades educativas. La implementación de los programas orientados a superar esta insuficiencia, requieren ser sostenidos y dirigidos de manera especial a las provincias y grupos poblacionales más afectados en el derechos a la educación, con formas de seguimiento que den cuenta de la mejora progresiva.

¿Quiénes sostienen la alimentación en Ecuador?

Un derecho aún no resuelto

Margarita Aguinaga
Barragán y Enith Flores
Chamba (FIAN Ecuador)



Hablar del derecho a la alimentación (DaA) va más allá de la medición de los índices de nutrición que reflejarían de esta manera la situación alimentaria en el país, implica el cumplimiento de las condiciones necesarias en el entorno de los seres humanos para que este derecho pueda ser ejercido a cabalidad. Según las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), implica el acceso a la tierra, agua, tecnología, crédito, trabajo, participación en la elaboración de leyes, entre otras.

FIAN Ecuador como parte de la vigilancia del cumplimiento de este derecho en el país ha realizado el seguimiento de algunas de estas directrices desde una perspectiva de género en las políticas gubernamentales y sus impactos en las condiciones de vida de la población, de manera más específica en las mujeres.

Contexto general

Cuando Ecuador decide firmar y ratificar el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹ y las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación en el marco de la Seguridad Alimentaria Nutricional de la FAO, asume como Estado el respeto y efectivo cumplimiento de estos derechos. En noviembre de 2012 el Estado ecuatoriano presentó ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas

Nota de las autoras: El artículo está basado en la información recopilada durante la investigación para el Informe sobre el Derecho a la Alimentación con transversalización de género 2012, de Foodfirst Information and Action Network (FIAN-Ecuador), en proceso de edición.

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1969.

lo realizado en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el país. El presente artículo analiza el cumplimiento de estos derechos durante 2012, de manera particular el DaA y su incidencia en las mujeres, a través de las políticas implementadas, así como los resultados y visiones de la población en general.

El derecho a la alimentación en el marco constitucional

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, como parte de los derechos del buen vivir, incorpora el DaA en el art. 13 señalando “toda persona y colectividad tiene derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente estos alimentos serán producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales”.²

Esto significa, por un lado, contar con alimentos sanos y seguros desde su producción; sin embargo, según investigaciones del Instituto de Estudios Ecuatorianos entre 2009 y 2010, la producción de cebada decreció en 13%, choclo en 22%, trigo en 33% y yuca en 22%, asimismo ha disminuido la superficie para la producción de fréjol tierno en 7% y de tomate riñón en 26%, por lo que la producción para consumo familiar se ve afectada, mientras se prioriza los productos agroindustriales como maíz duro, leche y productos de exportación como banana, cacao, café, palma.³ Asimismo, en 2012 se refuerza la utilización de pesticidas para combatir las plagas de los cultivos, especialmente de arroz que han sido atacados masivamente por caracoles africanos.⁴ Todas estas medidas son implementadas desde el Gobierno.

Por otro lado, se refiere a contar con suficientes alimentos nutritivos; durante los últimos años se han creado diversos programas para garantizar el acceso de alimentos a las poblaciones vulnerables. En la actualidad se cuenta con el programa Acción Nutrición hacia la Desnutrición Cero que tiene como finalidad terminar con la desnutrición crónica en el país hasta 2015. Este programa reemplaza a programas anteriores como PANN 2000, Aliméntate Ecuador y Alimentación Escolar durante el período 2000-2009.⁵ Una de las debilidades de estos programas es su constante cambio, al no cumplir con los objetivos propuestos, asimismo los cambios de estructuras y entidades responsables de dar seguimiento y poner en ejecución dichos programas, hace que se vuelvan políticas asistencialistas y de corto plazo; sin resultados visibles de acuerdo a lo propuesto en los Objetivos del Milenio

2. Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.13.
3. Diego Carrión y Stalin Herrera, *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria inversión pública y política agraria*, Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2012, p. 27.
4. El Universo, “En Galápagos prolifera plaga de caracol africano”, en *El Universo*, Guayaquil, 26 de septiembre de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/09/26/1/1447/galapagos-prolifera-plaga-caracol-africano.html>>.
5. César Carranza, *Políticas públicas en alimentación y nutrición: los programas de alimentación social en Ecuador*, FLACSO-Ecuador, 2011.

y en el Plan de desarrollo del buen vivir. Hasta finalizar esta investigación no existía una evaluación oficial del Programa Aliméntate Ecuador, mismo que, según el Director del Programa de Provisión de Alimentos, fue cerrado entre otras causas por no estar manejado directamente por entidades estatales, sino por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, y por no haberse visto resultados concretos en la disminución de la desnutrición en el país.⁶

En relación a la producción de alimentos a nivel local y acordes a la diversidad cultural, en la realidad ecuatoriana se importa el 94% del trigo, el 86% de la avena, el 73% de la lenteja, el 70 % de almidones, el 62% de la cebada.⁷

Tomando en cuenta que en algunas leyes del país, como, la Ley Orgánica de Salud, que en su art. 16 dice: “el Estado establecerá una política intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional que propenda a eliminar los malos hábitos alimenticios, respete y fomente los conocimientos y prácticas alimentarias, así como el uso de productos y alimentos propios de casa región y garantizará a las personas, el acceso permanente a alimentos sanos, variados, nutritivos, inocuos y suficientes.”⁸

Asimismo, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) en su art. 27 refiere:

Con el fin de disminuir y erradicar la desnutrición y malnutrición, el Estado incentivará el consumo de alimentos nutritivos preferentemente de origen agroecológico y orgánico, mediante el apoyo a su comercialización, la realización de programas de promoción y educación nutricional para el consumo sano, la identificación y el etiquetado de los contenidos nutricionales de los alimentos, y la coordinación de las políticas públicas.⁹

De esta manera queda evidenciado que a pesar de existir normas que garantizan y protegen el derecho a la alimentación de los ecuatorianos y ecuatorianas, las políticas existentes en esa materia aún son deficientes. Por tanto, es necesario mejorar los niveles de coordinación de las políticas públicas entre los diferentes ministerios competentes para generar programas que hagan efectivo este derecho.

Otro hecho preocupante en la efectivización de la soberanía alimentaria en Ecuador son las declaraciones del presidente Rafael Correa, al plantear que “Las semillas genéticamente modificadas pueden cuadruplicar la producción y sacar de la miseria a los sectores más deprimidos”;¹⁰ este pronunciamiento es contrario a la Constitución donde se señala en el art. 401 que el “Ecuador es libre de cultivos y semillas transgénicas”, y se ratifica en el art.26 de la LORSA donde se “decla-

6. Entrevista a Santiago Tinajero, realizada por Enith Flores, Quito, 18 de septiembre de 2012.

7. Diego Carrión y Stalin Herrera, *Ecuador rural...*, p. 42.

8. Ley Orgánica de Salud, 2006, última reforma de 24 de enero de 2012, art. 16.

9. Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, 2009; última reforma de 27 de diciembre de 2010.

10. El Comercio, “Correa dice que prohibición constitucional de transgénicos es un error”, en *El Comercio*, Quito, 1 de octubre de 2012, <http://www.elcomercio.com/politica/rafael-correa-prohibicion-constitucional-transgenicos-error_0_781721838.html>.

ra al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. [...] Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales”.¹¹ Estas declaraciones se han profundizado en algunos espacios públicos, llegando incluso a proponer la reforma constitucional por considerar “un error” mantener estos principios. Si esta reforma se llegara a concretar, se pondría en peligro el DaA de los ecuatorianos y ecuatorianas, ya que en futuro se podría comenzar a producir alimentos netamente transgénicos, perjudicando no solo la alimentación, sino también la salud y la forma de vida. Entre las principales reacciones ante estas declaraciones se registra la de Vía Campesina Internacional¹² que recordó al Presidente Correa su anterior compromiso por fortalecer la agricultura familiar campesina, que según la FAO es el origen del 60% de los alimentos.

Redistribución de la tierra como medio para garantizar y proteger el derecho a la alimentación

Uno de los problemas más graves en Ecuador es el acaparamiento de tierras,¹³ según el Censo Agropecuario de 2000 “las propiedades menores a una hectárea que representan una cuarta parte del total de las unidades productivas, apenas tienen el 1% de la tierra, mientras que las propiedades mayores a cien hectáreas, que representan apenas 2% del total, poseen el 43% de las tierras cultivables”.¹⁴

A pesar de que el Gobierno nacional, en 2009, ofreció redistribuir 2,5 millones de hectáreas de tierra improductiva y de aquella que se encontraba en poder de la banca e instituciones públicas, a junio de 2012 apenas ha logrado que se transfieran 17.807 ha, beneficiando a 3.048 familias, de las 90.000 ha en manos de instituciones del sector público que ahora ofrece entregarlas hasta 2013.¹⁵ Para la Unión de Organizaciones Campesinas Tierra y Vida, a quienes se les ha entregado algunos predios, no existe una redistribución de las tierras, sino solo la titularización de las mismas que ya estaban en posesión de los campesinos; sin embargo, no

11. Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria...
12. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), “Transgénicos: Carta de la Vía Campesina a Rafael Correa, Presidente de Ecuador”, México DF, CLOC, 30 de septiembre de 2012, en <<http://www.cloc-viacampesina.net/es/temas-principales/soberania-alimentaris-y-comercio/1273-transgenicos-carta-de-la-via-campesina-a-rafael-correa-presidente-de-ecuador>>.
13. En Ecuador el índice de Gini está en 0,8 lo que demuestra una gran desigualdad existente en el agro.
14. FIAN, *Informe El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos*, Quito, FIAN, 2010, p. 21. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo Nacional Agropecuario 2012, en <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=126>.
15. El Ciudadano, “Hasta 2013 Plan Tierras repartirá 90.000 hectáreas a campesinos”, en *El Ciudadano*, Quito, 30 de junio de 2012, <http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=33661:hasta-el-2013-plan-tierras-habra-repartido-90-mil-hectareas-a-campesinos-&catid=40:actualidad&Itemid=63>.

se ha logrado la venta de la tierra a precio social como era su propuesta. Este tipo de irregularidades fomenta el mercado de tierras y generan disputas entre campesinos, llegando incluso a consecuencias más graves.

Mientras no se cumpla con lo dispuesto en la LORSA en torno a la creación de leyes secundarias que regulen la tenencia, uso y acceso de la tierra, agua, manglar, semillas, agrobiodiversidad, leyes como la ley de tierras y territorios, permanecerán en espera en la Asamblea Nacional; y los campesinos e indígenas seguirán sin poder acceder a los recursos necesarios para ejercer su derecho a la soberanía alimentaria y a una alimentación adecuada.

Situación de las mujeres ecuatorianas en relación al derecho a la alimentación

Han pasado más de veinte años del proceso de reestructuración del trabajo productivo¹⁶ remunerado y no remunerado, promovido por el neoliberalismo. El trabajo remunerado y no remunerado, se generaba desde hombres y mujeres, a partir de la división sexual del trabajo y de la vida.

Se produce la feminización de todos los aspectos de la vida productiva del campo y la ciudad, las mujeres se incorporan en el trabajo asalariado en el campo agrícola, de comercialización, de distribución y de consumo y a su vez continúan siendo las responsables de la economía del cuidado.

En el trabajo remunerado, la mayoría de las mujeres acceden a trabajos precarios, de autosubsistencia, sin responsabilidad del Estado, sin acceso a derechos laborales, generando un ingreso básico con un altísimo y desproporcionado incremento de horas de trabajo acumulado, para lograr sostener el acceso al empleo, en comparación a los hombres.

El trabajo no remunerado, también sufre una reestructuración. Si bien sigue en manos mayoritariamente de las mujeres, este se vuelve extensivo a otras mujeres, por decir, empleadas domésticas, hijas, abuelas, hijos y en algunos casos hasta los maridos. La esfera del cuidado se sostiene de esta forma, para lograr el ingreso de las mujeres al trabajo remunerado.

Miles de mujeres iniciaron su actividad laboral a partir de emprendimientos microempresariales, de acceso al trabajo doméstico o trabajo en florícolas, en servicios a la banca privada, etc.; es decir, a los circuitos económicos y productivos

16. Desde el año 2008, se reconoce como trabajo productivo a toda forma actividad que genera un valor, realizado por las mujeres dentro y fuera del hogar. Si bien la categoría reproductivo, sigue vigente como categoría de análisis feminista del trabajo femenino y masculino, en la Constitución de la República del Ecuador se visibiliza de manera formal, en la normativa jurídica el trabajo femenino y por ello, se pasan a reconocer las categorías de remunerado y no remunerado, como trabajos que sostienen la vida, no solo de las familias ecuatorianas sino que están incorporados en el aparato productivo, en la economía de la sociedad ecuatoriana.

organizados bajo el capital financiero, sin protección del Estado, ya que este se encontraba en proceso de reducción.

De esta manera, todos los derechos humanos, entre ellos el DaA fueron vulnerados, ya que no existían ni como norma jurídica estatal, ni formaban parte de la dinámica del trabajo logrado y ofertado a las mujeres. Ni la alimentación como derecho ocupaba un lugar central para la mayoría de las familias ecuatorianas. Las mujeres debían hacer un sobre esfuerzo para llevar el alimento a sus hogares, sobrellevando la crisis económica y la política neoliberal, así como sosteniendo los niveles de empobrecimiento impresionante de la población.

Sin embargo, allí nacen actividades que, sin denominarlas experiencias por el DaA, impulsan procesos capaces de exigir el acceso a una alimentación digna, a asumir que la alimentación no solo es reproducción biológica de la vida, a cuestionar que el alimento haya sido capturado por el mercado capitalista y con ello el consumo como expresión del dominio del capital financiero.

Se inician las luchas que recuperan formas ancestrales de promoción de la producción sana y responsable y de formas colectivas para el sostenimiento del consumo; se incorpora el proceso de promoción de experiencias económicas en que prima la solidaridad, antes que el beneficio del mercado y se recuperan formas de vida comunitarias que permiten construir redes para promover la vida basada en el alimento como el espacio para compartir, no para la ganancia ni la acumulación capitalista. Aun sin tomar el nombre de derecho a la alimentación, estas luchas de resistencia, no solo son a nivel local y familiar, sino que se promueven como formas de resistencia nacional.

En 2008, cuando en Ecuador se logran luchas importantes para enfrentar el dominio del capital financiero, se inicia un proceso de recuperación político y económico, en el que por medio de la Constitución –que es una fase democrática importante– la ciudadanía y muchas organizaciones de mujeres logran incluir, como parte de este proceso, la soberanía alimentaria, la economía social y solidaria, los derechos de la naturaleza, el respeto a la biodiversidad, el derecho al empleo, como aspectos que logran reposicionar el derecho a la alimentación que también queda establecido en la Carta Magna.

Aquello que se estaba forjando en los espacios sociales, muchos promovidos por organizaciones de mujeres diversas, campesinas, indígenas, afroecuatorianas, mestizas, montubias, y los ensayos de vinculación entre las luchas étnicas, de género y de resistencia a un modelo de desarrollo, lograron incentivar el DaA.

El DaA, pasa a ser incorporado en la norma constitucional y a convertirse en derecho. Este hecho, de una u otra forma da cuenta de que los derechos se amplían y la democracia participativa se consolida como un referente de cambio en el que el DaA pasa a ser parte de los derechos humanos. También el DaA se hizo parte de los derechos de la naturaleza, porque en la propuesta constitucional ecuatoriana, estos vínculos y la exigibilidad construida, alcanzan un objetivo común, que trasciende la concepción particular de los derechos, que es el buen vivir para todas y para todos.

Posterior a 2008, a pesar de estos procesos de democratización tan importantes, se abre la tensión entre la ejecución y las normas constitucionales. La disputa política se cierne entre el Estado y los procesos de resistencia social. Allí continúa y está la tensión fundamental, el Estado busca cierta inclusión y ejecución de derechos, no siempre afectando la gran propiedad, ni a los grupos de poder, y las luchas de resistencia, mantienen la exigencia del cumplimiento pleno, no solo de la normativa constitucional, sino de la democracia amplia y plural como elemento que debe componer la relación entre el Estado y la sociedad. Este hecho es general, no solo para los avances y límites del DaA, sino de este en relación a la transversalización de género.

Todas las afirmaciones anteriores podrían significar que la división sexual del trabajo y de la vida, en el que las mujeres y hombres realizan sus procesos, sigue siendo el aspecto que promueve determinado tipo de relaciones de género, en las que, a pesar de ciertos logros constitucionales y los incipientes avances de la política pública, no se ha podido afectar de manera significativa la situación de las mujeres, pues aún son relegadas a un segundo plano. El primer plano, a nivel productivo, remunerado y no remunerado, en acceso, oportunidades y capacidad de decisión, sigue estando en manos de los varones.

Socialmente el poder y la decisión sigue estando en manos de los hombres, el mayor acceso a empleo, a crédito, a la propiedad de la tierra, la herencia se transmite de hombres a hombres, las mujeres son intermediarias en los procesos de reproducción, pero no logran en mayor medida decidir, aunque ejecutan el trabajo en grandes proporciones.

Se mantiene una relación inversamente proporcional entre el brutal incremento de trabajo femenino y su capacidad de decisión, porque esta sigue siendo mínima. Esta relación de desigualdad en comparación a los hombres, muestra la relación discriminatoria, segmentada y patriarcal que aún persiste en la sociedad ecuatoriana.

Por dar un ejemplo, los hombres trabajan por una remuneración y son los “proveedores”, por lo tanto son asumidos como los decisores formales y reales de los hogares, sin hacer en gran medida el trabajo de cuidado. Las mujeres trabajan por un ingreso y no son solo proveedoras, sino que dirigen los hogares, pero no existe ni el mismo poder que tienen los hombres, ni son reconocidas como jefas de hogar. Bajo esta relación de poder, a nivel simbólico, el acceso y la provisión de alimentos dentro del hogar no será percibida jamás de manera equitativa entre hombres y mujeres. Para la mayoría, la provisión de alimentos será aún vista simbólica y prácticamente como una tarea masculina y será invisibilizada la feminización creciente de esta función. Así como, el consumo y la preparación de alimentos en general, será más vista como una tarea femenina y de segundo orden.

Bajo esta división, el acceso a los alimentos, no es un derecho, sino una actividad reproductiva, fruto de la relación de poder desigual entre hombres y mujeres. Un derecho, lo que debe generar primero, es poder elegir, y optar, no solo como acto de repetición del acceso a una necesidad social, sino sobre el conjunto

del ciclo que implica la alimentación como proceso social y como aspecto que engloba justicia y equidad; es decir, poder decidir, sobre la cantidad, la calidad, el destino, el origen, los ciclos del alimento y la relación que establece el Estado, los grupos monopólicos, las mujeres y los hombres, las familias, etc., con los alimentos.

El derecho a la alimentación como parte del buen vivir busca un acceso que incluya la calidad, calidez y justa redistribución de los alimentos, si bien se ha logrado una incipiente aplicación de la norma constitucional y la política pública, es un cambio demasiado débil, como lo muestran los indicadores públicos: Las mujeres son las que menos acceden al crédito y la decisión sobre el crédito, no está en manos de las mujeres.

Se logra la inclusión de género y del DaA como norma, pero no tiene mayor incidencia en la población. No siempre se encuentran en la vida práctica, ni en la política pública, ni en las leyes, el DaA y los derechos humanos de las mujeres. No solo porque cada derecho finalmente tiene su propia lógica, sino porque en lo real, estos derechos no son promovidos de manera adecuada o con el interés político suficiente desde el Estado.

Existen procesos demasiado burocráticos y dificultades administrativas que no permiten que el presupuesto estatal llegue prontamente a la gente o bien no hay suficiente presupuesto para ser redistribuido, o no se conoce dentro del Estado qué es el DaA, ni que son los derechos de género. Entonces, como resultado, la reforma política iniciada en 2008 es aún débil y va a tener pobres impactos sociales. Se mantiene un profundo desconocimiento de la población sobre el derecho a la alimentación y sobre los derechos en su conjunto.

El DaA con transversalización de género, para que se ejecute, necesita que la disparidad de poder entre el acceso a la decisión y al trabajo, los ciclos de la producción, los círculos productivos, de comercialización, de distribución, sean compartidos entre hombres y mujeres de manera justa.

Así como, que las esferas del cuidado, dejen de colocar a la alimentación como una obligación cultural, biológica y una condición de género para ser madre y mujer, implica que los hombres, no se desentiendan de este papel histórico y asuman su lugar en el ciclo de la alimentación y de la reproducción de la vida, no como los únicos proveedores, decidores privilegiados o absolutos, sino en diálogo y solidaridad con las mujeres.

Ello implica que los derechos, entre ellos el DaA, desde una perspectiva de género apunte a la reorganización del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres, orientado a eliminar las relaciones de poder injustas. Concretamente pasa, porque esa desigualdad sea enfrentada en los diferentes campos de manera decidida desde el Estado. En el campo de la producción y del trabajo remunerado, eso implica, que las mujeres tengan acceso al crédito, con las mismas oportunidades y capacidades de decisión, administración y poder que los hombres; en el campo del empleo, igual salario a igual trabajo; en el campo de las decisiones de la política pública, no solo igual representación y paridad, sino acceso al poder que decida la política pública relativa al DaA, en todos sus aspectos.

En la economía del cuidado significa un recambio de roles entre hombres y mujeres y una afectación decisiva a la carga global de trabajo. Sin estas modificaciones, el DaA difícilmente podrá ser una realidad cotidiana.

Las mujeres y su participación en el modelo de desarrollo y el derecho humano a la alimentación

Es vital decir que las mujeres se han convertido en el soporte de la transición del modelo neoliberal al modelo neo desarrollista promovido por el gobierno de Rafael Correa.

Las mujeres han sido beneficiarias en gran medida de la política social del gobierno. Ello es cierto; sin embargo, las limitaciones de la política pública también han impactado en la vida de las mujeres, convirtiendo a los resultados de la política pública en deficiente frente a las necesidades de cambio que las mujeres han manifestado para gozar de un bienestar social digno.

La relación que el Estado ha tratado de promover entre la explotación de los recursos naturales y la política social, ha sido conflictiva. Para la mayoría de mujeres que reciben el Bono de Desarrollo Humano y tienen cierto acceso al crédito, ello no necesariamente implica un mayor desarrollo ni que se modifique la forma de explotación de los recursos naturales, mucho menos que se alcance mayor equidad para las mujeres.

Durante estos últimos años, organizaciones de mujeres diversas, como parte de otros actores sociales, o como organizaciones autónomas, muestran la incoherencia de la política pública en estos mismos aspectos que aparecen como beneficios sociales para las mujeres y sus familias. Los cuestionamientos no son solo a la cantidad y al nivel de la política pública y sus limitaciones, sino a la duda de si realmente estos procesos están llevando a las mujeres y al país al “desarrollo”, tanto como si estos aspectos realmente van a incorporar a las mujeres al desarrollo o nuevamente las van a convertir en el sujeto esencial de su sostenimiento, sin el acceso pleno a beneficios propios o a decidir qué hacer con el actual modelo propuesto.

Eso ha sido manifestado por las organizaciones de mujeres y sectores de la población al respecto de la Ley del Agua, la Ley de Minería, el Código Penal, la Ley de Economía Social y Solidaria; cuestionando sobre todo el carácter extractivista del modelo económico propuesto por el gobierno, procesos que son decisivos para el ejercicio pleno del DaA y a los DESC.

Estas divergencias no han sido resueltas y hacen parte de esa tensión que manifestábamos entre Estado y luchas de resistencia, en la que inclusive algunas mujeres, sus familias y varios dirigentes sociales han sido criminalizados por exigir sus derechos; entre ellos los derechos de la naturaleza y el DaA como la prioridad de cualquier propuesta de desarrollo o como andamiaje para repensar otra manera de vivir.

Derechos económicos, sociales y culturales pendientes

El informe presentado por la FAO en octubre de 2012 plantea que si bien existe una reducción de los índices de desnutrición a nivel mundial, hay países donde se muestra un progreso insuficiente en este sentido, entre ellos Ecuador. A esto se suma que el Índice Global del Hambre 2012 presentado el 18 de octubre de 2012, ubica al Ecuador en el cuarto puesto de América Latina y el Caribe en prevalencia del retardo en la talla de los niños menores de cinco años. En cuanto al bajo peso de los niños menores de cinco años Ecuador ocupa el quinto puesto. Ecuador se ubica entre los 79 países con peor clasificación en el Índice Global del Hambre.

El Estado ecuatoriano está incumpliendo con su obligación de garantizar y proteger el DaA, frente a actividades de terceros y por las propias actuaciones del Estado como los megaproyectos extractivistas, los cuales no han sido realizados con los parámetros establecidos en la Constitución y en tratados internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se establece que: “en caso de proyectos que impliquen un impacto sobre comunidades indígenas, los Estados tienen que realizar la consulta previa con el fin de obtener el consentimiento de los miembros de la comunidad afectada”. Un ejemplo claro de esto es el caso del Proyecto Minero de Kimsacocha en el cual no se ha realizado dicha consulta a los miembros de las comunidades que resultarían afectadas, ni tampoco se ha tomado en cuenta la consulta comunitaria realizada en octubre de 2011 en dos parroquias afectadas directamente. Este proyecto afectaría (en caso de ser ejecutado) principalmente a las fuentes de agua, provocando una disminución de los humedales existentes en Ecuador.¹⁷

Las políticas agrarias tampoco son coherentes con las obligaciones internacionales del Estado en materia de género y protección contra la discriminación de la mujer, en la medida en que no se han tomado las medidas necesarias para la visibilización de la feminización en las labores agropecuarias, que garanticen a las mujeres el acceso a la tierra. Según la FAO las mujeres tienen 11,72 veces menos acceso a la tierra que los hombres y en Ecuador “a más de los factores estructurales [...] se debe mencionar también las estructuras culturales que impiden a las mujeres heredar o ser las dueñas legítimas de las tierras de sus padres o familiares”,¹⁸ a un adecuado nivel de ingresos y a la seguridad social. Por el contrario se beneficia con políticas de desarrollo agropecuario a medianos, grandes agricultores y agroempresas.

La implementación de programas alimentarios presenta prácticas discriminatorias, derivadas aún de una política clientelar. Su naturaleza asistencialista amenaza la sostenibilidad del acceso a los alimentos de los destinatarios de los programas, y no garantizan adecuadamente el DaA, ni respetan el principio constitucional de soberanía alimentaria. Adicionalmente, los programas no cumplen con

17. Carlos Pérez Guartambel, *Agua u oro: Kimsacocha la resistencia por el agua*, Cuenca, Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Estatal de Cuenca, 2012, p. 113.
18. Judith Flores Chamba, “Tierra y mujeres, un problema económico y sexual”, en Francisco Hidalgo, *Tierra urgente*, Quito, SIPAE, p. 99.

los elementos normativos de la adecuabilidad y aceptabilidad cultural de las ayudas alimentarias.

El gobierno ecuatoriano mantiene el discurso del buen vivir y los derechos de la naturaleza, consagrados en la Constitución y que son perfectamente armónicos con los DESC (DESC más derechos ambientales), sin embargo, criminaliza la protesta de los movimientos sociales en defensa de dichos derechos humanos, debilita, y divide a las organizaciones sociales históricas bajo el argumento de defensa del interés general.

Lo que falta por cumplir en materia del derecho a la alimentación

FIAN Ecuador recomienda al Estado ecuatoriano tomar medidas que permitan:

- a) Garantizar la participación efectiva de la población ecuatoriana en el diseño, la implementación y el monitoreo de las leyes relacionadas con el DaA como parte del cumplimiento del principio de soberanía alimentaria y derechos del buen vivir.
- b) Promover el cese de la criminalización y judicialización de la protesta social contra defensores de los derechos humanos, el DaA, la soberanía alimentaria y los derechos de la naturaleza.
- c) Trabajar para que las propuestas del buen vivir se implementen de manera coherente con las obligaciones internacionales que bajo los DESC ha asumido el Estado ecuatoriano.
- d) Agilitar el proceso de distribución y legalización de las tierras a las asociaciones posesionarias, garantizándoles así el acceso seguro a los recursos que necesitan para alimentarse adecuadamente, de acuerdo a lo que manifiesta la Directriz Voluntaria sobre Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (directriz N° 26.2).
- e) Encaminar una política de reforma agraria con visión integral, con la participación de organizaciones sociales, donde se fortalezca la agricultura familiar campesina, diversificada y ecológicamente sustentable, de esta manera se garantiza el DaA en forma adecuada.
- f) Asegurar el acceso de los pequeños productores a los mercados agrícolas, como proveedores de los programas alimentarios, mejorando de esta manera el circuito producción-consumo entre las economías campesinas locales y los beneficiarios de los programas alimentarios.
- g) Fortalecer procesos de educación y sensibilización en torno al DaA como formas de difusión de los derechos.

El vínculo entre producción negligente, débil justicia y ciencia comprada

¿Colusión?

Jaime Breilh Paz y Miño



Casos demostrativos de asociación para fabricar la duda jurídica: manipular y diluir evidencias, alterar los términos de litigación y desgastar la credibilidad de denuncias ante daños en salud y ambientales.

Un desafío para las ciencias jurídicas y de la salud

La literatura científica desde el siglo anterior permite reunir muchos casos de controversia sobre la evaluación de impactos de industrias peligrosas; interpretados por científicos independientes como una historia de “colusión”¹ de las empresas con funcionarios públicos permisivos y científicos contratados, para soslayar por motivaciones lucrativas, los derechos humanos y de salud de colectividades afectadas. En cambio, investigadores vinculados a las empresas, han descontado tales investigaciones de denuncia como faltas de evidencia sobre la relación entre exposición y daño, o por adolecer de supuestas fallas de conocimiento, con lo cual han contribuido a crear incertidumbre y obstaculizar la aplicación del derecho y la prevención de daños masivos.

El estudio detenido de este tipo de controversia científica es importante por razones evidentes para las ciencias de la salud, pero lo es también para las ciencias jurídicas, puesto que, la forja intencionada de tales disensos, obstaculiza el ejercicio del derecho y protege la continuidad de acciones dañosas, impidiendo la precaución que debería aplicarse para interrumpir los agravios y salvar vidas.

1. Colusión implica según el Diccionario de la Lengua Española un “pacto ilícito para dañar a un tercero”, siendo lo ilícito lo “no permitido legal o moralmente”.

En otros términos, el propósito de esta recopilación casuística es mostrar la importancia de las controversias sobre la construcción de evidencias para el ejercicio de la justicia sanitaria y ambiental, –problemática ampliamente estudiada en otras latitudes– tema de central interés para un informe sobre derechos humanos en la época actual. Se pretende extraer de los casos señalados, un esclarecimiento sobre el papel de la ciencia en apoyo del derecho sanitario y ambiental, tarea de primordial interés para los programas de posgrado en terrenos como la salud colectiva o el derecho. Un quehacer que amerita la construcción interdisciplinaria de un modelo ético y científicamente fundamentado para manejar los conflictos sobre el derecho a la salud y el derecho ambiental.

Es importante aclarar que el autor adhiere a la perspectiva descrita como independiente y crítica, no solo por el principio epistemológico del mayor horizonte de visibilidad científica del pensamiento crítico, sino también por la contundencia de la investigación de los casos referidos, cuya solidez metodológica es incuestionable.

La síntesis que se presenta tiene tres argumentos: a) un esbozo de la historia de conflictos célebres sobre grandes industrias contaminantes que permite analizar el patrón de argumentaciones y estrategias observadas, y de ahí desprender lecciones importantes para el ejercicio de la salud pública y el derecho; b) una síntesis de las implicaciones del disenso para la metodología científica; y c) una conclusión sobre la necesidad de instaurar normas y procedimientos claros y libres de presión que permitan garantizar y proteger la vigencia del principio constitucional de precaución, así como el ejercicio profesional de los investigadores e instituciones que con sus estudios garantizan la viabilidad de los derechos y la protección humana frente a esas producciones dañosas. Todo lo cual, finalmente, tiene que ver con la manera como se enseña en los posgrados y se transmite una ética profesional al estudiantado.

La ciencia y los derechos: industrias dañosas contra colectividades afectadas

No solo en Ecuador, sino en todos los países del mundo donde han sucedido efectos negativos de operaciones productivas de gran escala, se ha repetido un ciclo típico de dilatada confrontación entre los científicos que han publicado estudios que develan dichos efectos, versus científicos vinculados a las empresas que buscan diluirlos. Un hecho cuyo análisis no merecería mayor interés de haber sido raro o de haber afectado a poca gente. Pero, lamentablemente, dichas confrontaciones son cada vez más frecuentes y debemos estudiarlas, pues no solo provocan un retardo muy peligroso para la adopción de medidas que prevengan daños irreparables en vidas humanas y ecosistemas, sino porque plantean serios desafíos para el ejercicio ético de la ciencia.

En el país hay una importante historia de esos conflictos entre empresas y colectividades afectadas. La literatura ambiental y sanitaria reúne un amplio y espinoso expediente que no se considerará aquí. Pero en dicho acervo, no se encuentra un análisis profundo sobre el disenso científico y su papel en tales disyuntivas, por lo cual se recurre a la literatura internacional, y sobre todo a obras científicas que han reunido una vasta documentación sobre la connivencia organizada por empresas que defienden inescrupulosamente el derecho irrestricto de sus negocios.

Es un ejercicio epistemológico urgente –que en el presente resumen apenas se puede esbozar– cuya intención es rescatar un enfoque científico riguroso, despojando la polémica de valoraciones a priori o subjetividades interesadas. Cuestión necesaria en un país donde el conflicto se presenta a cada rato, politizado al extremo y localizado en el ojo del huracán social.

En esas circunstancias, este breve resumen vendría a ser un alegato a nombre de quienes trabajamos en el campo de la investigación, y luchamos por una ciencia comprometida con la vida y los derechos, con la responsabilidad de posicionar una discusión sensata e informada sobre el compromiso científico y el papel de los programas de posgrado avocados al estudio de los impactos que la producción genera en la salud de la población laboral o de comunidades, o de sus efectos en los ecosistemas; es más que nada un llamado para trabajar por ciencias dirigidas a construir un nuevo modo de civilización, en el que los propietarios de empresas, aprendan que el readecuar, limitar o cancelar procesos que generan daños, no es una concesión graciosa que debe ser arrancada por la fuerza, sino un acto civilizado de inteligencia y sabiduría, pues la explotación inhumana y destructiva no generan beneficiario alguno en el largo plazo.

Los casos que presenta el científico David Michaels² en su obra “La duda es su producto: el asalto de la industria a la ciencia como amenaza para la salud”³ son aleccionadores. Han sido cuidadosamente descritos, cuentan con una amplia y rigurosa bibliografía de respaldo, y exponen con lujo de detalles la asociación entre empresas negligentes, instancias públicas permisivas y consultoras científicas bajo contrato.

El expediente se inicia con el caso del asbesto en que la investigación epidemiológica probó los peligros de trabajar con esas fibras, décadas antes de que se tomaran medidas, luego de perderse muchas vidas por cáncer y enfermedades respiratorias, y no por conciencia, sino por la virtual quiebra de las fábricas por el pago de compensaciones; como lo refiere un informe citado de la aseguradora “Prudential”: “En la práctica de empresas canadienses y estadounidenses de seguros de vida los trabajadores de asbesto son rechazados debido a la presunción

2. Secretario de Energía para el Ambiente. Seguridad y Salud en la Administración Clinton. Epidemiólogo, Director del Proyecto sobre Conocimiento Científico y Política Pública de la Escuela de Salud Pública y Servicios de Salud de la Universidad de George Washington. Secretario de Energía para el Ambiente. Seguridad y Salud en la Administración Clinton.
3. David Michaels, *Doubt is their product: how industry's assault on science threatens your health*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

efectiva de las condiciones de alto peligro para la salud de dicha industria”.⁴ En 1957, los autores de un estudio sobre cáncer pulmonar en mineros del asbesto en Canadá retiraron, por pedido de la Asociación de Minerías del Asbesto de Quebec (QAMA) toda referencia a las altas tasas de cáncer pulmonar encontradas en trabajadores con asbestosis, en circunstancias de un persistente subregistro de los dos problemas. Michaels explica cómo recién en 1964, el Dr. Irvin Selikoff, en su histórica conferencia organizada para la Academia de Ciencias de Nueva York, redobló los hallazgos y cómo la industria trató de silenciar al reconocido médico, mediante increpaciones jurídicas, preparadas por su cuerpo de abogados que le urgían tener precaución sobre la relación entre el asbesto y el mesotelioma, que según aquellos “traían noticias peligrosas y engañosas”.⁵

Como se explica en la obra citada, el patrón se repite y sofisticada en el caso de la industria tabacalera, que fue la fundadora de la estrategia empresarial denominada: “manufactura de dudas”. El expediente muestra como durante medio siglo las compañías contrataron asesores y científicos, primero, para negar –muchas veces bajo juramento– que los fumadores tenían mayor riesgo de cáncer pulmonar y enfermedad cardíaca, o luego para refutar los estudios sobre el problema de los fumadores pasivos. Eso a pesar de que ya en 1938, científicos de la conocida Universidad de Johns Hopkins revelaron el problema, no se diga en 1950 cuando cinco estudios mostraban la relación del tabaquismo con el cáncer, –entre ellos la notable investigación de Richard Doll y Austin Bradford Hill sobre carcinoma en fumadores–. La respuesta de las empresas en 1953, fue el informe del ejecutivo John Hill que alerta a las compañías sobre “las amenazas de los estudios que denuncian el problema, proclama la urgencia de enfriar el tema en el congreso y la idea de crear un comité que debe llevar el calificativo de científico”,⁶ “lo que dio nacimiento al Comité Científico de la Industria Tabacalera, luego llamado Consejo para Investigación del Tabaco: única manera de combatir la ciencia es con la ciencia”.⁷

En los años siguientes, se publicaron en las más prestigiosas revistas como JAMA nuevos y consistentes estudios que perfeccionaban las evidencias, pero nuevamente la respuesta empresarial a investigaciones como el renombrado estudio de Hammond-Horn, suscrita por el Dr. Clarence Little –director científico del comité empresarial– buscó crear la incertidumbre: “que se realice investigación básica, más extendida, amplia y diversificada en relación a varios hábitos de los diferentes tipos de seres humanos relativos a su salud y bienestar, a través de todo su ciclo vital [...] [se requiere] más experimentación, concebida sabiamente, ejecutada

4. Frederik Hoffman, *Mortality form respiratory diseases fron dusty trades (inorganic Dusts)*, Washington DC, US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Whole No. 231, Industrial Accidents and Hygiene Serie, No. 17, junio, 1918.
5. David Michaels, *Doubt is their product:...*, p. 18.
6. Kate Miller, *Voice of Power*, Hill and Knowlton and Postwar Public Relations, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, 1999.
7. David Michaels, *Doubt is their product:...*, p. 5.

pacientemente e interpretada imparcialmente en nuestra búsqueda de la verdad”.⁸ Y en medio de esa lógica disuasiva, entre 1961 y 1964 las compañías publicaron el “Reporte sobre Investigación de tabaco y Salud”, donde aparecen un conjunto de artículos que culpan del cáncer pulmonar a los patrones de conducta desde la infancia, a los trabajos peligrosos, declinación de la TBC, urbanización, etc. En síntesis, la estrategia de exculpación buscó: a) sembrar controversia y duda; b) implantar la idea de “otros factores causales”; y c) crear incertidumbre por supuestas fallas en diseño o de datos. La industria tabacalera comprendió además que el público general no puede distinguir entre ciencia amañada y ciencia rigurosa.

Gracias a la campaña de sus científicos, las empresas ganaron tiempo y obstaculizaron la adopción de medidas que hubieran salvado miles de vidas, pues no fue sino hasta 1964 que el Reporte del Cirujano General de los EUA sembró conciencia nacional y se empezó a ponerlas en práctica. El autor menciona que de las miles de páginas del expediente, el texto más claramente auto incriminatorio es el de un ejecutivo de la firma Brown and Williamson que escribió: “La duda es nuestro producto, ya que es la mejor manera de competir con el ‘cuerpo de evidencias’ que circula en las mentes del público general. Es también el medio para establecer controversia”.⁹

El caso del benceno; –solvente antes ampliamente usado, constituyente de la gasolina y cancerígeno leucémico– es otro ejemplo visible del uso de los trucos del oficio epidemiológico para enmascarar en lugar de revelar. Aquí nuevamente, y a pesar de que la literatura médica de los 30s y 40s, ya citaba frecuentemente la relación entre el benceno y la leucemia, y que incluso el propio Instituto Americano de Petróleo (API), aseveraba que “la única concentración segura de benceno es cero”,¹⁰ las empresas entraron en un juego de refutaciones que ilustra un capítulo notable del juego de influencias y estudios vinculados. En la década de 1970, el National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), realizó un estudio comprobatorio de la alta incidencia de leucemia en trabajadores de la llantera Goodyear en Ohio, que incitó a la reducción de los umbrales de concentración de benceno en las plantas de 10 a 1 pm., a lo que naturalmente se contrapuso la industria, logrando que la Corte Suprema revea la sentencia por falta de evidencias suficientes de que la medida reduciría el riesgo. A pesar de todas las evidencias y de un nuevo estudio que en 1987, realizó el Instituto Nacional del Cáncer en China, que volvió a corroborar el problema aun a niveles inferiores de exposición, la industria sigue hasta ahora invirtiendo millones para atacar la epidemiología de NIOSH. El API contrató dos veces al notorio Dr. Dennis Paustenbach, primero al amparo de

8. Informe que consta en el expediente expuesto por David Michaels en la obra citada.
9. Brown and Williamson, “Smoking and Health Proposal”, Brown and Williamson document No. 680561778-1786, 1969, citado en David Michaels, *Doubt is their product*, también en <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/nvs40f00/pdf;jsessionid=1E1CF432E916992AED5599471AE0340B.tobacco03>.
10. American Petroleum Institute, *API Toxicological Review: Benzene*, Nueva York, American Petroleum Institute, 1948.

la consultora ChemRisk y luego de Exponent Inc. para que rediseñe la ponderación de las estimaciones de exposición, para redibujar las curvas de exposición y poder argumentar que solo los niveles más altos implican efectos significativos.¹¹

La valiosa recopilación de Michaels muestra que si la estrategia falla en frenar la admisión de la causa, vuelve a darse en la litigación de la fase probatoria y las apelaciones. En el caso del benceno, una vez fracasado el intento de dilución de pruebas y siembra de incertidumbre, se recurrió a estrategias para la Corte, la preparación de expedientes “científicos” intencionalmente extensos y complejos, cuya validez en un escenario académico sería mínima, pero que sirven para confundir a los magistrados y dilatar los procesos.

El oscuro caso de los plaguicidas deja lecciones semejantes. En 1963, menos de un año después de la publicación de la *Primavera Silenciosa*¹² de Rachel Carson, el presidente Kennedy encargó al Comité Científico Asesor de la Presidencia, estudiar este grave problema. Como explica Michaels, eran los tiempos en que habían aparecido los informes incendiarios del Cirujano General de EUA sobre el tabaco y los del Dr. Irving Selikoff sobre el asbesto; había surgido una ola de conciencia sobre la contaminación e incluso se fundaron la Agencia de Protección del Ambiente (EPA) y Administración de la Salud y la Seguridad Ocupacional (OSHA). Pero la experiencia ganada por los expertos y consultoras, les permitió aplicar, en el caso de los agrotóxicos y hasta hora, mil “tecnicidades” y enredos jurídicos para conseguir la impunidad de sus contratantes.

Finalmente, la larga cadena de argucias y operaciones se cierra hoy en pleno siglo XXI con el caso de los productos transgénicos, con renovados bríos, millones de dólares de respaldo y genetistas vinculados, dispuestos a diluir y crear incertidumbre.

Un mismo hilo conductor de una lógica de asociación para manipular y diluir evidencias, alterar los términos de litigación y desgastar la credibilidad de denuncias ante daños en salud y ambientales, a la que se han prestado, lamentablemente, algunos núcleos científicos y técnicos del sector público.

Otra víctima la ciencia: manipulación metodológica

El autor referido demuestra, mediante una amplia bibliografía, que tras todos los casos emblemáticos de conflicto entre los intentos públicos regulatorios y las campañas disuasivas de las empresas –tabaco, asbesto, vinil cloruro, plomo, freon y capa de ozono, etc.– se encuentra la consultora Hill and Knowlton y su División de Asuntos Científicos, Técnicos y Ambientales. Cuestión que no consiste en una “mera coincidencia, sino por la autoconfesada misión de dicha consultora de ayudar a pelear y, finalmente, someter bajo control los más violentos e incendiarios

11. David Michaels, *Doubt is their product...*, p. 71-72.

12. Rachel Carson, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.

movimientos regulatorios promovidos por el gobierno [...] con el resultado siempre de que la OSHA terminó disminuyendo sus exigencias”¹³

Aprovechándose de la complejidad de la salud, del hecho de que no se pueden hacer observaciones experimentales con humanos, y de la propia naturaleza de la ciencia –que requiere de tiempo para acumular y sistematizar evidencias–, los consultores científicos bajo contrato, especializados en la defensa de productos peligrosos, han forjado muchos recursos de tergiversación metodológica, para confundir a los abogados y a las autoridades; como lo demuestra la obra que citamos con casos precisos. En su arsenal constan: las modificaciones de la muestra para generar resultados negativos y diluir las pruebas; la construcción sesgada de bases de datos; la mezcla intencionada de distintos tipos de población, para diluir los niveles de exposición al producto denunciado; el artefacto de introducción de otras variables asociadas (“confounding factors”) para crear confusión e incertidumbre sobre la atribución del daño; el meta-análisis de muestras sesgadas para amplificar los resultados negativos. Todos estos ejemplos están bien documentados en litigios famosos de esta larga historia de construcción de la duda.

El círculo de exculpación expuesto por Michaels se cierra con el capítulo sobre institucionalización de la incertidumbre, en el cual explica cómo las corporaciones han logrado institucionalizar estrategias, para crear mecanismos burocráticos que les permitan cuestionar informaciones, estudios o regulaciones públicas que afecten sus intereses.

Garantías para una ciencia independiente y normas de precaución

El 31 de mayo de 2011, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Agencia Internacional de Investigación del Cáncer, publicaron su informe científico en el que admiten que el uso de teléfonos celulares está asociado a la ocurrencia de cáncer y clasifican a la radiofrecuencia como potencial cancerígeno humano (clase 2B), en respuesta a los estudios acumulados sobre uso de teléfonos inalámbricos y cáncer cerebral.

En estas dos últimas décadas, científicos oncólogos y epidemiólogos de todo el mundo, han reunido un significativo expediente sobre esta problemática, y han expuesto en los foros científicos más importantes la necesidad de instaurar una regulación mucho más estricta en este campo. La figura más visible de esta lucha, la Dra. Devra Davis; directora fundadora del Centro de Oncología Ambiental de la Universidad de Pittsburgh, y autora de otro testimonio sobre el peligro masivo que significa el uso inadecuado de celulares y la instalación inconsulta de estaciones base de transmisión,¹⁴ a más de haber sistematizado los hallazgos más significativos

13. David Michaels, *Doubt is their product...*, p. 45.

14. Davis Devra, *Cellphone exposure toxicity and epidemiology: an update*, Research Triangle Park, North Carolina (USA), National Institute of Environmental Sciences, 2012.

de una docena de equipos científicos del mundo, ha documentado con no poca indignación, el caso de un pionero de esta denuncia sobre los peligros de la telefonía móvil: el Dr. Henry Lai; exprofesor de las Escuelas de Medicina e Ingeniería de la Washington State University, quien ya advirtió en 1996 en un foro mundial sobre dichos peligros. Como en los casos anteriores, la respuesta fue la cancelación de su proyecto científico y un grave hostigamiento personal. En los años subsiguientes se han acumulado evidencias consistentes sobre el tema, incluso en América Latina.

El caso lamentable del Dr. Lai, o el acoso más reciente a nuestro buen amigo Andrés Carrasco; Jefe del Laboratorio de Biología Molecular de la Universidad de Buenos Aires, ante sus estudios sobre el impacto en embriones del herbicida Glifosato que se usa por millones en la Argentina sojera, o los discursos descalificadores de algunos gobiernos y de sus corifeos científicos sobre investigaciones acerca del impacto de productos y procesos productivos peligrosos, son apenas eslabones de una misma cadena de protección de los negocios y de las rentas de oportunidad por encima de la vida; cuestión reñida con los principios de un ejercicio responsable de la tarea pública y con la ética de la ciencia, que tanto han defendido las figuras mayores de la ciencia universal como el propio Alberto Einstein.

Por todo lo dicho, un informe sobre la vigencia real de los derechos humanos, de la salud y de la naturaleza, no puede soslayar la necesidad urgente de posicionar un debate científico-ético sobre esta temática, y sobre sus consecuencias frente a la aplicación del principio constitucional de precaución.

En otras latitudes, esto ha merecido un trabajo profundo, como el que se efectuó en la Unión Europea,¹⁵ que arroja el balance de una década de tales conflictos y la conclusión de que la respuesta central es la forja de bases sólidas; científicas, jurídicas y éticas, para la aplicación del principio de precaución y la transformación de la ciencia, de su paradigma hegemónico positivista, lineal y reduccionista –que sustenta la impunidad–, para desarrollar una ciencia de la complejidad y del manejo responsable de los márgenes de incertidumbre, que siempre los hay, a favor de la vida y de la construcción no retórica de un vivir soberano, solidario, bioseguro y saludable.

15. Ángela Guimarães Pereira, Sofia Guedes Vaz y Sylvia S. Tognetti, *Interfaces between science and society*, Sheffield, Greenleaf, 2006.

Derechos lingüísticos, derechos humanos y derechos colectivos en Ecuador



Ariruma Kowii Maldonado

La violación de los derechos humanos, los derechos colectivos de los pueblos indígenas en general y del pueblo kichwa en particular, no ha cesado desde la invasión española. Precisamente por esas prácticas de violación de derechos, en la época temprana de la invasión, luego en el proceso de consolidación del sistema colonial y posteriormente republicano, la reflexión sobre los derechos del otro fueron debatidos en diferentes niveles. En el caso al que hacemos referencia, los pueblos indígenas, la reflexión sobre el rol de la lengua fue un tema que estuvo presente en todo el proceso de de la invasión, dichos derechos se expresan en documentos como las cédulas reales de la Corona española, las bulas; papales de la iglesia, las resoluciones de los concilios provinciales de la iglesia, que dictaminan inicialmente la enseñanza de la lengua española.¹ Luego, al percatarse de las dificultades de comunicación existentes y constatar la existencia de lenguas diversas, optarán por instrumentalizar el uso de la lengua, es decir, exigir el aprendizaje de la lengua kichwa, la lengua general, con fines netamente políticos asociados a la evangelización, para lo cual dictarán normas, procedimientos, estrategias que garantizarán el cumplimiento de dichos objetivos.

Con ese propósito, el 23 de septiembre de 1580 se crea en Lima y en Quito, la Cátedra de enseñanza del kichwa, la misma que va acompañada de normas que sancionan con drasticidad a aquellos religiosos que no aprendan la lengua. Las sanciones consistían en: multas económicas, no recibirse de sacerdotes, entre otras. Estas disposiciones significaron, por un lado, el sacrificio de las lenguas de otros pueblos y por otro, la continuidad del kichwa, prolongación orientada al servicio de los objetivos de colonización, de sometimiento a la Corona española.

1. Cédula Real de 17 de noviembre de 1599.

¿Qué repercusiones tuvieron estas normas? Varias, entre ellas, estar informados y garantizar la comunicación certera por parte de los indígenas, lo que facilitó los interrogatorios, una mejor comunicación en el sacramento de la confesión para detectar e identificar a las personas que realizaban prácticas religiosas andinas y su posterior sometimiento a las sanciones de la inquisición y las normas establecidas en la ley de extirpación de idolatrías.

Otra práctica de violación a los derechos fue la anulación de la memoria. Con este fin definieron como objetivo, recopilar la literatura, la filosofía, la religión del mundo andino, intervenirlo y suplantarlo con contenidos de la religión católica que fomentaba el miedo, el individualismo, el conformismo e introdujeron parámetros culturales e históricos de occidente. Todas estas acciones fueron realizadas en la lengua materna, el kichwa, práctica que estuvo vigente hasta 1781, y que fue anulada a raíz de las rebeliones indígenas que se generaron a lo largo y ancho del Tawantinsuyu, particularmente la revolución de Tupak Amaru, Tupak Jatari, Bartolina Sisa y Micaela Bastidas.

En la sentencia de Tupak Amaru se menciona lo siguiente:

Al propio fin se prohíbe que usen los indios los trages de la gentilidad, y especialmente los de la nobleza de ella [...] Del propio modo, se prohíben y quitan las trompetas o clarines que usan los indios en sus funciones, a las que llaman pututus, [...] se prohíbe absolutamente el que los indios se firmen Incas, [...] Y para que estos indios se despeguen del ódio que han concebido contra los españoles, y sigan los trages que les señalan las leyes, se vistan de nuestras costumbres españolas, y hablen la lengua castellana, se introducirá con más vigor que hasta aquí el uso de sus escuelas bajo las penas más rigurosas y justas contra los que no las usen, después de pasado algún tiempo en que la puedan haber aprendido²

Sanción que se establece, considerando que la lengua materna, el kichwa, fue un vehículo importante en la organización y ejecución de la revolución.

La República por su parte, se caracteriza por desarrollar prácticas de mayor exclusión y violencia en contra de los derechos culturales, lingüísticos, sociales y económicos de los pueblos ancestrales. A diferencia del sistema colonial, el republicano se desentiende del tema indígena y más bien, pone al servicio de los grupos de poder y de la sociedad en general, toda su institucionalidad, el ejército, la policía, los juzgados, las normas, las leyes, etc., tácitamente anulan la existencia de las nacionalidades y pueblos y fomentan su integración a la sociedad envolvente. De las veinte constituciones ecuatorianas, solamente la constitución de 1945, la de 1998 y la de 2008, hacen referencia a la existencia de las lenguas ancestrales.

2. The Rockefeller Foundation (presentado por), documentos para la Historia de la Sublevación de José Gabriel de Tupac Amaru, Cacique de la provincia de Tinta en el Perú, Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1836, en http://books.google.com.ec/books?id=TYVDAAAAYAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

Estas prácticas hegemónicas, excluyentes del Estado y de la sociedad, motivaron el fortalecimiento de diversos procesos socio organizativos; en unos casos como organizaciones campesinas, en otros como movimientos culturales, en otros como el movimiento indígena contemporáneo que se definió como representante de las nacionalidades y pueblos, a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del País por una parte; y por otra, de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas (FENOCIN), como una organización de carácter clasista y diverso.

Las acciones del movimiento indígena, la definición de un proyecto político que recupera el estatus de pueblos y nacionalidades, y su lucha constante, permitió que en 1990 se realice el levantamiento indígena, con alcance nacional y que cuestionó el carácter unitario del Estado ecuatoriano, planteando al mismo tiempo la necesidad de realizar una Asamblea Constituyente que permita la refundación del país, como terruño unido en la diversidad e incluyente, que reconozca el estatus de nacionalidades y pueblos. Este gran objetivo solo se cristalizará en las dos últimas constituciones, la de 1998 y fundamentalmente la de 2008. En ambos casos, la conquista de estos derechos son consecuencia del nivel organizativo, de movilización y de propuestas que generaron las nacionalidades y pueblos del país.

La actual Constitución define al país como intercultural y plurinacional; reconoce: el derecho de ser entidades históricas, pueblos y nacionalidades; el derecho de la oficialidad de la lengua kichwa y shuar; y los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos. Es decir, sienta las bases constitucionales para enmendar errores, injusticias históricas que han amparado las constituciones anteriores.

Al respecto, cabe preguntarse si a raíz de la vigencia de la nueva Constitución, se están superando estos rezagos coloniales de exclusión, de anulación de los derechos históricos de las nacionalidades y pueblos; o en su defecto, el ejercicio de derechos sigue atomizado sin responder al mandato constitucional. Por ejemplo en la Asamblea Nacional se debería garantizar la representación directa por nacionalidades. Solo así este mecanismo estaría respondiendo al principio de la plurinacionalidad.

Otro tema que se debe debatir es el concerniente a la oficialidad de la lengua. ¿Qué políticas lingüísticas se están implementado para hacer realidad este mandato constitucional? Estamos conscientes de que los cambios requerirán de tiempo, pero hay temas que dependen únicamente de la voluntad política de los gobernantes. En las provincias con población indígena, las autoridades y los funcionarios de las instituciones públicas y privadas, como las Direcciones Provinciales de Cultura, por ejemplo, deberían tener como requisito para ser funcionarios y autoridades, el dominio del castellano y de una lengua indígena, sean indios, mestizos o afros. Definir una política pública en este sentido, permitiría que las lenguas indígenas comiencen a ser institucionalizadas. La institucionalización de la lengua tanto oral como escrita contribuirá a que las lenguas indígenas se fortalezcan y se recuperen; así también, se evitará el riesgo de desaparición al que están expuestas, como es el caso de la lengua Sapara, Wao, Tsachila, Epera, entre otras.

En este mismo sentido, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en la décima novena transitoria, menciona: “en el plazo de ciento ochenta días a partir de la vigencia de esta ley, la Autoridad Educativa Nacional gestionará la creación y organización [...] del Instituto de Idiomas y Ciencias Ancestrales”; sin embargo, esta disposición no se ha concretado hasta la presente fecha.

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), no da cumplimiento al mandato de su creación: “Garantizar el derecho de los pueblos a educarse en su propia lengua”, en la práctica, la lengua que prevalece en el proceso educativo es el castellano, la lengua materna es utilizada únicamente como lengua auxiliar, situación que contribuye al deterioro de la lengua. En otras palabras, en tanto que la DINEIB es una instancia estatal y no cumple con sus objetivos, el Estado está contribuyendo al deterioro de la lengua.

El Ministerio de Educación por otra parte, tampoco define políticas que progresivamente permitan dar cumplimiento al num. 10 del art. 347 de la Constitución, en el cual se manifiesta: “Asegurar que se incluya en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral”.

Considero que los ciudadanos en general y principalmente las autoridades del país, deben definir con la debida claridad el principio de interculturalidad y plurinacionalidad, la concepción del territorio, la organización de la institución pública, la definición de las políticas públicas, el modelo de Estado que debe regir al país; es decir, se debe asumir el reto de generar cambios estructurales en la concepción y funcionamiento de la estructura pública, pues el no hacerlo significará que los mandatos constitucionales queden como letra muerta y pondrá en riesgo la existencia misma de las nacionalidades y pueblos. En otras palabras, promoverá el etnocidio y el epistemicidio de las nacionalidades y pueblos que subsisten hasta la actualidad. Estamos a tiempo, lo único que se necesita es voluntad política, cumplir con los mandatos de la Constitución.

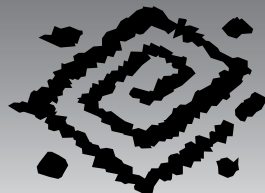
Personas y grupos de atención prioritaria



El femi(ni)cidio como expresión de dominio patriarcal

Susy Garbay Mancheno

Personas
y grupos
de atención
prioritaria



La utilización de los términos femicidio y feminicidio en Ecuador, es relativamente reciente, y aunque no existe una figura penal que acoja alguna de estas denominaciones, a priori se refiere al homicidio de mujeres. El concepto de femicidio fue introducido en los debates sobre violencia contra las mujeres en los 70, para referirse al asesinato perpetrado por hombres a mujeres, motivados por un sentido de poder y al mismo tiempo de desprecio o desvalorización de sus cuerpos y proyectos de vida.

Diana Rusell, feminista estadounidense, planteó la definición de femicidio, con el objeto de que al nombrar los crímenes de mujeres en manos de hombres, sea más fácil identificarlos en el ámbito de la política sexual, y para que estos dejen de ser asumidos como cuestiones privadas y/o patológicas, y más bien sean analizados como expresión del dominio patriarcal: “Cuando los hombres matan a las mujeres [...] el poder dinámico de la misoginia y el sexismo está involucrado”.¹

Siguiendo esta línea de reflexión, la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, explica que al hablar de femicidio se refiere a las muertes violentas de mujeres, que no se producen en forma casual, y tampoco son producto de actos de violencia social generalizada. Por otro lado, recalca que los femicidios ocurren bajo lógicas y dinámicas distintas que las que envuelven los homicidios de hombres causados por hombres.²

1. Diana Rusell y Roberta Harmes, edit., *Femicidio: Una perspectiva global*, trad. Guillermo Vega Zaragoza, México DF, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Autónoma de México, 2006, p. 58.
2. Ana Carcedo, *Femicidio en Ecuador*, Quito, Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, 2010, p. 19.

Por su parte el concepto de feminicidio fue propuesto, por la mexicana Marcela Lagarde³ con el objeto de evidenciar la dimensión que alcanzan los crímenes de mujeres en las circunstancias señaladas: “El feminicidio es el genocidio contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres”.⁴ Por otro lado, la utilización de este término tiene la intención de demostrar la responsabilidad estatal en el cometimiento de estos crímenes.

Hay condiciones para el feminicidio cuando el Estado (o algunas de sus instituciones) no da las suficientes garantías a las niñas y las mujeres y no crea condiciones de seguridad que garanticen sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Más aún, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Cuando el Estado es parte estructural del problema por su signo patriarcal y por su preservación de dicho orden, el feminicidio es un crimen de Estado (Marcela Lagarde, 2008: p. 216).

De esta forma, se pretende dar un sentido político a la muerte de mujeres, como resultado del ejercicio de violencia patriarcal, con la nominación de feminicidio. Sin dejar de reconocer el aporte de esta posición, en este artículo se utilizará el término femicidio, para coincidir con la denominación realizada en varios estudios realizados sobre la temática, así como en la propuesta de tipo penal que se pretende introducir.

Contexto estatal del femicidio

En Ecuador, la violencia contra las mujeres fue colocada en la agenda estatal como un asunto de interés público a inicios de los 80, lo cual fue posible por el impulso que tomaron los debates feministas en el país, bajo la influencia de organismos internacionales e intergubernamentales, que canalizaron recursos económicos para apoyar programas y proyectos de investigación sobre esta problemática, y de

3. La traducción al español de la obra de Diana Rusell, fue promovida por Marcela Lagarde, quien tradujo intencionalmente el término femicidio por feminicidio, así de denominarse en inglés “Femicide in global perspective”, en la traducción se tituló “Feminicidio: una perspectiva global”. Lagarde explica esta denominación así: “Transité de femicidio a feminicidio, porque en castellano femicidio es una voz homóloga a homicidio y solo significa asesinato de mujeres [...] preferí la voz feminicidio para denominar así el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, secuestros y desapariciones de niñas y mujeres, en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad”, en Diana Rusell y Roberta Harmes, edit., *Feminicidio:...*, p. 20.
4. Marcela Lagarde, “Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, en Margaret Bullen y Carmen Díaz Mintegui, coord., *Retos teóricos y nuevas prácticas*, Donostia, Ankulegi Antropologia Elkarte, p. 209-239, 2008, p. 216.

atención a mujeres víctimas de violencia.⁵ En 1986, se creó la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU),⁶ que fue una de las primeras instancias oficiales que impulsó iniciativas frente a la violencia contra las mujeres. En 1994, se crearon las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia, que realmente fue la transformación de cinco comisarías de Policía que ya existían en instancias de procesamiento de casos de violencia contra las mujeres dentro del ámbito familiar.⁷ En 1995, se expidió de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, misma que dio sustento al funcionamiento de las comisarías, pues hasta entonces los actos de violencia contra la mujer en el ámbito familiar no eran objeto de juzgamiento ni sanción. A partir de esto se implementaron otras medidas, como la creación de Comisarías de la Mujer en todo el país en 1997 y la conformación en 2003, de la Fiscalía de Unidades especializadas en delitos sexuales y violencia intrafamiliar en Quito, Guayaquil, Cuenca y Portoviejo.

También se formuló en 2007, una “política” específica como es el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género,⁸ en el que se declara que la eliminación de la violencia en contra de niños, niñas, adolescentes y mujeres constituye una política de estado. Este plan tiene cuatro ejes que son: a) Modificar patrones socioculturales discriminatorios a través de programas y campañas de sensibilización; b) garantizar un sistema integral de protección a niñas/as, adolescentes y mujeres, víctimas de violencia; c) garantizar el acceso a la justicia para las víctimas, bajo los principios de gratuidad, intermediación y celeridad; d) desarrollar un sistema nacional de información y registro de casos de violencia.

No es mi interés, detallar en este documento cada una de las medidas que a lo largo de treinta años se han tomado para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, sino más bien reflexionar sobre el impacto que han tenido en la erradicación de la violencia contra las mujeres, y en la modificación de las estructuras del sistema patriarcal como sistema de dominio y de reproducción ideológica, que cotidianamente justifica conductas violentas contra las mujeres, que llegan a provocar su muerte.

Uno de los aspectos que debe considerarse, es que ninguna de las acciones emprendidas, tiene parámetros que permitan establecer su nivel de eficacia. Así por ejemplo, de la aplicación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, de competencia de las Comisarías de la Mujer, Comisarías Nacionales, Intendencias

5. A partir de la década de los 70 el debate feminista fue impulsado por la Organización de Naciones Unidas, que en 1975, realizó en México la Conferencia Internacional de la Mujer, en la cual se declaró la Década de la Mujer, y se plantearon tres objetivos: 1. La igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación; 2. La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; 3. Una contribución de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.
6. La DINAMU surge de una transformación de la Oficina de la Mujer, creada en 1980, pero que se dedicaba a ofrecer apoyos productivos y tradicionales.
7. Las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia, se crearon en Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo.
8. Expedida mediante Decreto Ejecutivo 620, de 10 septiembre de 2007, RO 174, 20 de septiembre de 2007.

de Policía y las Tenencias Políticas,⁹ se hace un seguimiento del número de casos atendidos y el tipo de violencia, sin que sea posible determinar, con estos datos, si se han modificado patrones culturales que promueven la violencia en contra de las mujeres. No obstante, el fracaso del efecto disuasivo de las medidas de carácter punitivo, como son las previstas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia o en el Código Penal, se evidencia en los datos que arroja la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que determina que 6 de cada 10 mujeres ecuatorianas han sido objeto de violencia de género (física, psicológica, sexual y/o patrimonial), siendo la de mayor prevalencia la violencia psicológica con el 53%; en segundo lugar la violencia física con el 38%; seguida de la violencia patrimonial con el 35%; y finalmente la violencia sexual con el 25,7%.¹⁰

Otro dato relevante, es que del total de mujeres que han sido violentadas, en un 48,7% la violencia provino de parte de sus parejas y exparejas. Los datos de la encuesta, también dan cuenta que las mujeres indígenas y afrodescendientes son particularmente afectadas; así, en el primer caso la prevalencia de la violencia es del 67,8%; mientras que, para el segundo grupo, es del 66,7%. En relación al ámbito geográfico, se establece que la violencia de género contra las mujeres supera el 50% a nivel nacional, siendo las provincias de mayor incidencia, las de Morona Santiago con el 72%, Tungurahua con el 70% y Pichincha con el 68%.

Estos datos ponen en evidencia la persistencia de la violencia contra las mujeres, lo que obliga a reflexionar sobre la pertinencia y eficacia de las estrategias de intervención estatal, que han tenido un énfasis en el ámbito legal, especialmente de carácter punitivo, sin generar cambios significativos en las estructuras del sistema patriarcal. Justamente algunos de estos aspectos fueron motivo de observación al Estado ecuatoriano, por parte del Comité para la Eliminación de Discriminación de la Mujer:

Preocupa al Comité la gran incidencia de casos de violencia contra mujeres y niñas en el Estado parte, en particular la violencia doméstica y sexual, así como el alcance insuficiente y los recursos limitados de los programas dirigidos a proteger a las mujeres víctimas. Al Comité le preocupa que, a pesar de leyes y planes específicos, siga proliferando la violencia sexual contra las niñas y el acoso de las niñas en las escuelas. Al Comité le preocupa también que, como se indica en el informe del Estado parte (párr. 163), la violencia contra las mujeres es considerada todavía como contravención. Además, el Comité observa con preocupación que

9. En 2009, se expidió el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial que eliminó las instancias de carácter jurisdiccional que dependían del Ejecutivo, como es el caso de las Comisarías Nacionales, Comisarías de la Mujer y la Familia; y las Intendencias y Tenencias Políticas; en su lugar la ley prevé, bajo el principio de unidad jurisdiccional, la conformación de Juzgados especializados en temas de violencia contra las mujeres.
10. Instituto Nacional de Estadística y Censo, “Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres”, 2011, en http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/.

el castigo corporal es legal en el hogar y constituye una forma de violencia contra los niños, incluidas las niñas.¹¹

En este contexto, en el cual todas las formas de violencia contra las mujeres persisten y la tolerancia social es elevada, se produce el femicidio, pues como lo señala Marcela Lagarde este “se fragua en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, así como en la dominación de los hombres sobre las mujeres que tienen en la violencia de género, un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres.”¹²

En Ecuador, es difícil dimensionar esta problemática debido a la ausencia de datos oficiales actualizados al respecto. No obstante, los esfuerzos aunque aislados, realizados en los últimos años para registrar información, denunciar y evidenciar la presencia de esta forma extrema de violencia contra las mujeres, alerta sobre una grave violación de derechos humanos frente a la cual no parecen existir medidas efectivas de prevención, sanción y reparación.

Un acercamiento al femicidio en Ecuador

Varios de los documentos que sobre esta problemática se han elaborado, hacen notar la falta de información, pues no se registran, en las instancias oficiales correspondientes las causas de los homicidios.¹³ Es importante mencionar que no existe en el país un sistema de datos que permita hacer un seguimiento de las denuncias presentadas en la Fiscalía y luego procesadas en las instancias judiciales penales,¹⁴ lo cual constituye una restricción material al derecho de acceso a la información pública, garantizado en la Constitución.

Sorteando estos límites, en la investigación sobre femicidio elaborada por la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, se ofrecen datos que dan cuenta; por un lado, de la existencia de este tipo de homicidios de mujeres en Ecuador, y; por otro lado, revela que es una problemática ignorada y que no se le ha dado la relevancia que merece. Así, en las ciudades de Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo, que constituyeron el ámbito geográfico del estudio, se identificaron, entre 2005 y 2007, 170 muertes de las cuales, 77 corresponden a homicidios, 3 a sospechas de homicidio y 16 a homicidios ignorados,

11. Organización de Naciones Unidas, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador” (CEDAW/C/ECU/CO/7), 2008, párr. 20.
12. Marcela Lagarde, “Antropología, feminismo y política...”, p. 10.
13. Ana Carcedo, *Femicidio en Ecuador...*, p. 40.
14. Se espera que en la Función Judicial se implemente el funcionamiento del programa informático denominado Justicia 2.0 y en la Fiscalía el Registro Único de Denuncia, con lo cual se aspira a tener un sistema de registro y seguimiento adecuado de las denuncias y las causas penales. Intervención de Alex Tupisa, a nombre de la Fiscalía General del Estado, en el Seminario “Violencia contra las Mujeres: del anonimato a las cifras” realizado en la FLACSO, el 20 de noviembre de 2012.

está última categoría según se explica en el documento de investigación, se refiere a casos en los que no se cuenta con información suficiente que permita contextualizar los homicidios y que permita inferir que se trata de femicidios. En todo caso, del análisis de los 80 homicidios de mujeres, en los que si se cuenta con ese tipo de información, se llega a la siguiente constatación:

Que 62 corresponden a femicidios (77,5%) y surgen 13 sospechas de femicidio (16,3%), resultando que solo 5 del total (6,3%) son en realidad homicidios donde la condición de subordinación de género no fue la causante [...]. Esta categorización efectuada de las muertes estudiadas permite visibilizar que los femicidios constituyen la gran mayoría del conjunto de los homicidios cometidos contra mujeres.¹⁵

Otro dato que merece rescatarse, es que en el 76% de los casos identificados como femicidios, los responsables fueron parejas, las exparejas y familiares de las víctimas. Le siguen los casos realizados en contextos de violencia sexual, que constituyen un 16%; en este tipo de homicidios se asocia al responsable con la figura de un “acosador sexual”.¹⁶ En cuanto a los métodos utilizados, se señala que en su mayoría se utilizaron armas de fuego y armas blancas para provocar la muerte de los casos registrados para esa investigación. También se evidencia que los agresores, recurrieron a otros métodos como la asfixia, el ahorcamiento, los golpes y el envenenamiento.¹⁷ Por otro lado se destaca que entre los móviles identificados están los celos y la no aceptación de una separación o propuesta de divorcio.¹⁸ La mayoría de las víctimas son mujeres jóvenes, pues su edad promedio es de treinta años.¹⁹

En la investigación “Estudios de caso de impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas en los cantones Guamote y Colta, provincia de Chimborazo”, realizada por el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) se alerta sobre la existencia de varios casos de femicidios, y se afirma que: “El dato más alarmante es la existencia de 4 femicidios en los últimos cinco años. 2 de estas mujeres fueron asesinadas por sus esposos y las otras 2 por sus novios. Adicionalmente, hay 2 casos de mujeres que se suicidaron como consecuencia de la violencia”.²⁰ Por su parte, el estudio “Línea base Respuestas Alternativas a la Violencia de Género en Mujeres Evangélicas” realizado en varios cantones, en el que se incluye el cantón Guamote, identifica 4 casos de femicidios, entre 2009 y 2010, ocurridos en las comunidades de Balbanera, Sanacaguan, Santa Cruz y La Matriz de ese cantón.²¹ Cabe señalar que estos casos son diferentes

15. Ana Carcedo, *Femicidio en Ecuador...*, p. 46 y 47.

16. *Ibid.*, p. 48.

17. *Ibid.*, p. 53.

18. *Ibid.*, p. 55.

19. *Ibid.*, p. 50.

20. Nancy Carrión y Margarita Aguinaga, “Estudios de caso de impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas en los cantones Guamote y Colta-Provincia de Chimborazo”, Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos IEE y ONU Mujeres, 2012, p. 18. Estudio no publicado.

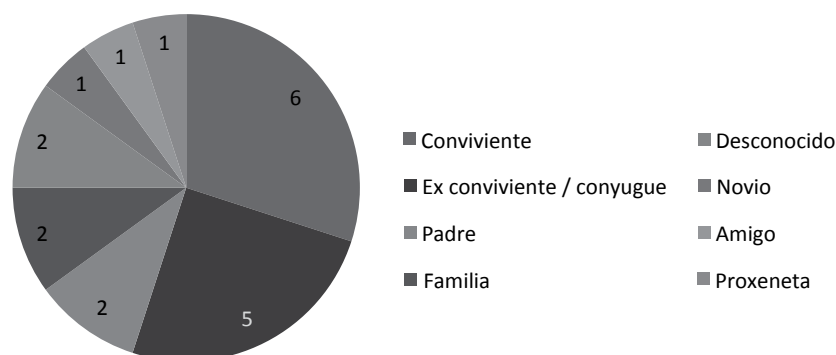
21. Susy Garbay Mancheno, *Línea de base: Violencia contra las Mujeres en los cantones de Guamote, Alausí, Otavalo y Quito*, Quito, Unión Ecuatoriana de Mujeres Evangélicas, 2012, p. 47-48. Estudio no publicado.

a los identificados en la primera investigación; por lo que, el total de casos identificados en Guamote son 8; de los cuales los causantes de las muertes fueron, en 5 casos los cónyuges, y en los demás el conviviente, el exconviviente o el exmarido de las víctimas. En todos los casos, anteceden a sus muertes experiencias sistemáticas de violencia que fueron de conocimiento de su entorno familiar y comunitario.

Otra de las fuentes a las que se recurre para tener un acercamiento a la problemática es la prensa. De esta forma, el Observatorio de los Medios de la Corporación Humanas Ecuador, luego del seguimiento realizado a diez periódicos nacionales y locales en 2010,²² sobre noticias de mujeres asesinadas concluye: “El resultado confirma la sorpresa: 111 [mujeres], la mayoría como consecuencia de violencia machista a la luz de las connotaciones y detalles que las noticias de los diarios presuponen (crimen pasional, celos, separación, alcohol, etcétera)”²³

Por otro lado, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, registró 93 homicidios de mujeres entre 2009 y 2011; de los cuales 38 casos son femicidios, y en 28 existen sospechas de que lo sean.²⁴ En la mayoría de los casos los victimarios fueron los cónyuges, seguidos de convivientes y excónyuges y convivientes, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 1
Relación del victimario con víctimas. Femicidios en el DMQ 2009-2011



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana 2012.

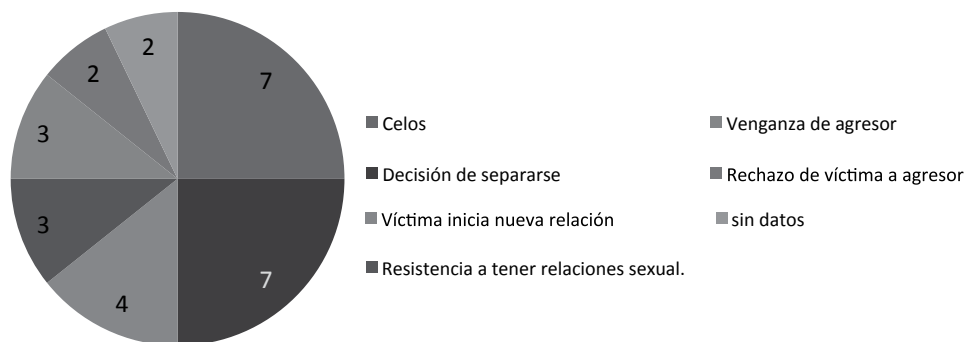
Elaboración: Susy Garbay Mancheno, 2012.

22. *El Extra, El Universo, Expreso, El Telégrafo, Diario Manabita, El Comercio, Hoy, La Hora, Últimas Noticias y El Mercurio.*
23. Blanca Diego Vicente, “¿Desconocimiento o apatía?”, en Corporación Humanas Ecuador, *Los derechos de las mujeres en la mira. Informe Anual de Observatorios de Sentencias Judiciales y de Medios 2010/2011*, Quito, Corporación Humanas Ecuador, 2011, p. 20.
24. Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, “Investigación Femicidios en el DMQ 2009-2011”, Quito, 2012, información entregada mediante comunicación electrónica, de 15 de enero de 2012.

En cuanto a los métodos utilizados para provocar los femicidios en Quito, el Observatorio Metropolitano identificó que principalmente se recurrió a la asfixia y utilización de armas de fuego y armas blancas, y en menor medida a golpes. Otro dato relevante que aporta esta investigación, es el relacionado a los motivos de los femicidios, destacándose los celos como el móvil más recurrente, seguido de la decisión de la víctima de separarse del agresor o iniciar una nueva relación. También consta como un motivo la resistencia a mantener relaciones sexuales con el victimario.

Por otro lado, el Observatorio Metropolitano establece, que el 61% de las víctimas de femicidio identificadas en Quito, están ubicadas en el rango de edad correspondiente a los 18 y 30 años, es decir son mujeres jóvenes. Es necesario hacer notar que la información relacionada a la relación del victimario con la víctima, así como de los métodos, móviles y edad de las víctimas coincide, de manera general, con los hallazgos realizados por la investigación de la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad de las Mujeres, a pesar que fueron realizadas en ámbitos geográficos y temporales diferentes.

Gráfico 2
Móviles de los femicidios en el DMO 2009-2011



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana 2012.
Elaboración: Susy Garbay Mancheno, 2012.

En 2012, según datos de prensa sustentados en la misma fuente, esto es, en el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, en la ciudad de Quito, se registraron 40 femicidios, lo que representa 5 casos más que en 2011.²⁵ Por otro lado, en el informe “Las rutas de la impunidad” elaborado por el Centro de Acción y Promoción de la Mujer de Guayaquil, se establece que entre 2010, 2011 y el pri-

25. El Comercio, “Karina buscaba empleo cuando murió”, en *El Comercio*, Quito, 10 de marzo de 2013, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Karina_del_Pozo-desaparecidos-indagacion-prision_preventiva-seguridad_0_880111997.html>.

mer trimestre de 2012, se registraron en esa ciudad, 137 crímenes de mujeres; de los cuales, 40 fueron catalogados como femicidios y en 6 se sospecha esta forma de crimen. En la mayoría de estos casos, el asesinato se cometió dentro del hogar de las víctimas.²⁶

Si bien la información recolectada da cuenta de la existencia de un fenómeno ignorado y al cual no se le ha prestado la atención que merece, no determina su dimensión, ya que como se mencionó en líneas anteriores, no existe un sistema de registro unificado, ni en la Policía Nacional, ni en la Fiscalía General, que permita establecer si los homicidios de mujeres que se denuncian, constituyen femicidio. Por otro lado, el ámbito geográfico en el que se desarrollaron los estudios disponibles, se limita a algunas provincias y cantones y no a todo el territorio nacional. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que hay asesinatos de mujeres que no se denuncian y por lo tanto no constarán en ningún registro, aun cuando existiera alguno. En todo caso, devela una problemática de derechos humanos que no debe ser ignorada.

La cobertura social para la impunidad en los femicidios

El femicidio se produce en un contexto de condiciones estructurales de desigualdad entre mujeres y hombres, que se consolidan cotidianamente con la reproducción ideológica y la construcción simbólica que toleran la violencia contra las mujeres y hasta la justifican. En este sentido, cabe recordar que la muerte de mujeres por parte de cónyuges y parientes próximos, estuvo justificada legalmente en Ecuador hasta 1989.²⁷ Hasta ese año, estaba vigente en el Código Penal Ecuatoriano la disposición por la cual se eximía de sanción penal al padre, abuelo o hermano que hiera, golpee o mate a la mujer, hija, nieta o hermana sorprendida en un *acto carnal ilegítimo*. De la misma forma, mientras la legislación penal consideró delito al adulterio hasta 1983, se eximía de responsabilidad penal, al cónyuge que golpee, hiera o mate al otro cónyuge si le sorprende en adulterio.²⁸

Evidentemente estas disposiciones justificaban el asesinato, como mecanismo de control social/sexual de las mujeres, colocando en el imaginario público estereotipos de conductas; mujeres que merecen ser reprochadas, hombres facultados a castigarlas con la muerte. De esa forma se “aleccionaba” a todas las demás mujeres para que no salgan de la norma impuesta por la sociedad patriarcal.

26. El Telégrafo, “El Cepam presentó estudio sobre feminicidio en Guayas”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 15 de marzo de 2013, <<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/sociedad/item/el-cepam-presento-estudio-sobre-feminicidio-en-guayas.html>>.

27. Derogado por Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales, RO 224, de 3 de julio de 1989.

28. Esta norma fue derogada una vez que el adulterio dejó de ser delito por lo dispuesto en artículo final del Código de Procedimiento Penal, Ley 143, RO 511, de 10 de junio de 1983.

Así como en la época medieval, el desprecio y desvalorización de las mujeres que justificó el asesinato de muchas de ellas calificadas de brujas, estas concepciones subyacen en estas normas que ya no están escritas. Los inquisidores justificaron la deshumanización de las mujeres interpretando el relato judeo cristiano de su origen:

Y debe señalarse que hubo un defecto en la formación de la primera mujer, ya que fue formada de una costilla curva, es decir, la costilla del pecho, que se encuentra encorvada, por decirlo así, en dirección contraria a la de un hombre. Y como debido a este defecto es un animal imperfecto, siempre engaña. [...] pues Fémína proviene de Fe y Minus, ya que es muy débil para mantener y conservar la fe.²⁹

Si bien los eximentes de responsabilidad penal fueron derogados de la legislación ecuatoriana en los 80, la ideología que dio lugar a su positivación permanece intacta. Como se puede evidenciar, en los estudios sobre femicidios disponibles, estos reflejan que existen patrones comunes que perpetúan la vigencia de un sistema ideológico y cultural en el cual se promueve y justifica el “castigo” a las mujeres. Así por ejemplo, es alarmante que uno de los principales motivos supuestos para quitar la vida a las mujeres, sean los celos o la posibilidad de una separación.

En el resumen de prensa de uno de los periódicos de circulación nacional, se menciona justamente que las causas de asesinato a varias mujeres durante 2012, fueron los celos de sus parejas:

Mónica, Maritza, Alicia, Karla, Bianca, Nieves, Gladys, Silvia, Nadia, Sonia, Dayana, Rosa son nombres de mujeres asesinadas por sus parejas en los doce meses de 2012, pero no son las únicas víctimas de la violencia intrafamiliar. Aunque no se tienen cifras de alguna institución oficial, al menos a 70 madres de familia, otras con anhelo de serlo, las atacan cruelmente hasta ocasionarles la muerte; la mayoría, por celos.³⁰

Los detalles de las muertes de mujeres constituyen noticia de crónica roja en la prensa nacional y local, y aunque no se hace ningún análisis sobre la temática, evidencian que, en diferentes partes del país, el femicidio, es una realidad innegable. Así, un diario de la provincia de Imbabura, bajo el título *Los celos, un detonante de la violencia contra la mujer*, relata el femicidio de dos mujeres jóvenes en 2012:

Pamela Orellana, de 19 años de edad, murió estrangulada el pasado 31 de octubre, en la casa de su exnovio Santiago Ch., de 22 años. Aparentemente una

29. Heinrich Kramer y Jacobus Sprenger, *Malleus Maleficarum (El martillo de los brujos)*, trad. Floreal Maza, Orión, Buenos Aires, 1975, p. 50, en http://www.reflexionesmarginales.com/biblioteca/Malleus_Maleficarum.pdf.

30. El Universo, “Resumen 2012: Violencia y Muerte”, en *El Universo*, Guayaquil, 14 de diciembre de 2012, <http://especiales.eluniverso.com/resumen2012/2012/12/14/violencia-y-muerte/>.

pelea entre la pareja habría desencadenado el suceso. La madrugada del viernes 2 de noviembre, en la hacienda “Perugachi”, ubicada en Otavalo, fue hallada muerta Johana Estefanía Terán Rodríguez de 20 años de edad. La víctima murió a manos de su pareja Kléver José Q, quien era casado. Se presume que los dos casos fueron por celos.³¹

En Manta en el mes de mayo, la prensa reporta la muerte de una joven mujer en manos de su conviviente:

Familiares de Yuli Roxana Mendoza Chóez, de 19 años, quien falleció estrangulada el pasado martes, manifestaron ayer que realizaron la denuncia contra su pareja, Manuel Alejandro Zambrano Vences, de 34 años, alias Oreja, quien desde el día del crimen desapareció. Mariuxi Chóez, madre de Yuli, indicó que habían recibido comentarios por parte de su hija sobre los maltratos que le propinaba su conviviente, quien a causa de celos la habría estrangulado con un cable de una plancha.³²

Otro reporte de prensa anuncia la muerte de otra mujer en el Cantón Manabí, en el mes de diciembre de 2012:

La mañana de ayer familiares despidieron a Alexandra Maribel Tuárez Quimís, de 28 años, quien fue apuñalada por su conviviente. [...] El hecho ocurrió en la casa de la pareja, ubicada en La Revancha, en Manta. [...] Allegados expresaron que los motivos del crimen serían los celos, ya que ella quería separarse de Quijije.³³

En otros casos, el femicidio se consuma conjuntamente con el asesinato de hijos/as u otros parientes de la mujer, tal como lo relata una nota periodística del mes de noviembre, de un diario local en la provincia del Guayas, cuyo titular dice *Triple crimen, por celos, en el Empalme*:

A sus 9 años, Carlitos presenció una terrorífica escena. Un hombre sacó un arma y mató a su hermanito de 3 meses de nacido, a su madre y a su abuela. [...]. Un allegado a la familia comentó que Paquita vivía con Coello en El Empalme hace dos años, pero se separaron. Él se fue a vivir a Manta (Manabí), y ella a Guayaquil, donde volvió a enamorarse.³⁴

31. Diario del Norte, “Los celos, un detonante de la violencia contra la mujer”, en *Diario del Norte*, Ibarra, 8 de noviembre de 2012, <<http://www.elnorte.ec/ibarra/actualidad/27417-los-celos,-un-detonante-de-la-violencia-contra-la-mujer.html>>.
32. El Universo, “Mujer estrangulada con un cable”, en *El Universo*, Guayaquil, 3 de mayo de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/05/03/1/1422/mujer-estrangulada-un-cable.html>>.
33. El Universo, “Familiares sepultaron a mujer asesinada por conviviente”, en *El Universo*, Guayaquil, 27 de diciembre de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/12/27/1/1422/familia-res-sepultaron-mujer-asesinada-conviviente.html>>.
34. PP El Verdadero, “Triple crimen, por celos, en el Empalme”, en *PP El Verdadero*, Guayaquil, 22 de noviembre de 2012, <<http://www.ppelverdadero.com.ec/nota-del-dia/item/triple-crimen-por-celos-en-el-empalme.html>>.

Noticias como estas, encabezan las páginas de la crónica policial de los periódicos durante todo 2012 y en todo el país; mujeres asfixiadas, apuñaladas, disparadas. No pretendo transcribir únicamente este tipo de noticias, que son abordadas en forma burda, pretendo más bien hacer notar que estos hechos, que no son aislados, tienen elementos comunes, como son las historias de violencia previas a los femicidios, que desde una perspectiva tradicional/patriarcal, hacen ver a estos homicidios como delitos pasionales, o asuntos privados, y por lo tanto no son considerados en la construcción del discurso de la seguridad pública, a pesar de la perversidad que en ellos se evidencia.

Tipificación penal del femicidio

Actualmente es objeto de discusión en la Asamblea Nacional, el proyecto de Código Penal Integral, en el cual se incluye el delito de femicidio. Según consta en el informe para primer debate, “El tipo de femicidio se ha incorporado al catálogo de conductas con relevancia, pues constituye uno de los graves problemas como consecuencia de la violencia permanente contra las mujeres con su sola condición”.³⁵ Uno de los propósitos de esta tipificación, es diferenciarlo de los homicidios y asesinatos de mujeres, en los cuales no son relevantes las relaciones desiguales de género, como por ejemplo los producidos con ocasión de un asalto.

Es indiscutible que una de las responsabilidades estatales, en relación a la violencia contra las mujeres, es reprimir penalmente estas conductas. En este sentido la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención Belem do Pará) ratificada por el Estado ecuatoriano, y que por lo tanto forma parte de la legislación nacional, establece:

Los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:[...] incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.³⁶

Sin duda, el femicidio es un problema de derechos humanos alarmante, cuyos casos no merecen quedar en la impunidad; sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos, no se puede confiar su erradicación al ámbito punitivo.

35. Asamblea Nacional, Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, Informe para primer debate, Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, Quito, 13 de junio de 2013, p. 32.

36. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994, art. 7, lit. c.

Desde los feminismos se puso en evidencia que una de las instituciones patriarcales es el derecho, y particularmente el derecho penal que ha tenido la función de ejercer control social sobre las mujeres. La propuesta feminista de incluir el género como una categoría de análisis del derecho, demostró que este no es neutro y que más allá del texto formal de la norma, es necesario identificar; por un lado, el *componente estructural*; es decir, la selección, aplicación e interpretación que hacen de esa norma, los órganos de justicia, y por otro lado, el *componente cultural*; es decir, las reflexiones, opiniones y actitudes que condicionan la aplicación de la norma.³⁷ Estos elementos han sido determinantes en la impunidad fáctica de delitos que se comenten contra las mujeres, pues aunque existen tipos penales, y se han hecho reformas para incrementar las penas, pocos casos llegan a sanción, como sucede con el delito de trata de personas con fines de explotación sexual, o el de violación, pues el tratamiento que se da a estos casos dentro del sistema penal, está condicionado por los estereotipos de género que tienen los jueces y juezas, funcionarios de la Fiscalía y de la Policía, y otros actores que condicionan su actuación, como son los medios de comunicación.

Si bien, la tipificación del femicidio, tiene una connotación política y simbólica, desde una mirada integral del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, no es pertinente apelar exclusivamente al poder punitivo, pues como dice Zaffaroni: “esto no hace otra cosa que reforzarlo y con ello fortalece los pilares de la jerarquización social discriminante, al mismo tiempo que neutraliza el potencial transformador de los discursos feministas y otros antidiscriminatorios”.³⁸

Las obligaciones estatales frente a la violencia contra las mujeres, y la muerte como consecuencia de esta, no se limitan a la tipificación de femicidio, pues deben tener un rol determinante en la prevención de la violencia, aspecto sobre el cual no se identifican medidas coherentes y sistemáticas, como lo advierte el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en las observaciones que realizó al Estado ecuatoriano, y que fueron mencionadas en líneas anteriores. En este sentido, cabe recordar que el Estado ecuatoriano mediante la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, está obligado a “Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.³⁹

Las representaciones basadas en la idea de inferioridad o superioridad se reproducen entre otros medios, a través del lenguaje y por representaciones

37. Alda Facio, *Cuando el género suena, cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, San José, ILANUD, 1992, p. 65.

38. Eugenio R. Zaffaroni, “El discurso feminista y el poder punitivo”, en Haydée Birgin, comp., *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Buenos Aires, Biblos, 2000, p. 36-37.

39. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, art. 5, lit. a)

simbólicas; de esta forma, el discurso del poder estatal también es determinante, por lo que preocupa que, desde la palabra de un actor político relevante y capaz de generar opinión pública, como lo es el Primer mandatario, se banalice la perspectiva de género y se refuercen estereotipos sexistas a través de un enlace ciudadano,⁴⁰ lo cual es evidentemente contrario a los postulados constitucionales, particularmente el contemplado en el art. 46, num. 7, que garantiza la protección estatal frente a la influencia de mensajes divulgados por cualquier medio y que promuevan la discriminación de género.⁴¹ Pero más allá de mencionar este hecho concreto, que resulta relevante en la medida que el actor que construye un discurso discriminatorio, es el Presidente de la República, el Estado ecuatoriano reconoce como un derecho de las personas el derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público y privado, para lo cual se compromete a tomar medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar todas las formas de violencia, particularmente la ejercida contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, y en general personas que por su condición etárea, de salud u otra estén especialmente expuestas a la violencia.⁴²

En este sentido, la persistencia de la violencia contra las mujeres en el país, como lo demuestran las cifras del INEC, y la comprobación de que en Ecuador existe femicidio, obligan al Estado ecuatoriano a tomar medidas urgentes, para evitar que el sistema de relaciones en los que prima la subordinación, discriminación y misoginia, continúe reproduciéndose y provocando la muerte de mujeres. Por lo tanto, urge la formulación y aplicación de políticas contundentes de prevención de la violencia de género.

Por otro lado, la tipificación del delito de femicidio, debe ir acompañada de otras medidas, unas relacionadas al registro de información general que permita determinar con mayor precisión, la dimensión de esta problemática, y otras que garanticen el procesamiento adecuado de estos casos en el sistema judicial, para lo cual debe insistirse en la formación y evaluación a jueces, juezas, fiscales y funcionarios de la Policía.

En las muertes de las mujeres que continúen dándose en el país, el Estado tendrá responsabilidad, por todas las medidas que ha dejado de tomar para evitarlas.

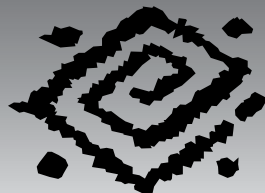
40. “Yo no sé si la equidad de género mejora la democracia lo que sí es seguro es que ha mejorado la farra impresionantemente [...] ¡Qué asambleístas que tenemos! ¡Guapísimas! ¡Corcho!: Hay que aumentarles el sueldo ¡¿eh?! Porque no tuvieron plata para comprar suficiente tela. ¡Y todas con unas minifaldas! ¡Dios mío! [...] Yo ni me fijo en esas cosas, me contaron, me contaron: unas piernas y unas minifaldas impresionantes, guapísimas las asambleístas”. *Enlace ciudadano* 252, 31 de diciembre de 2011.

41. CRE, RO 449, de 20 de octubre de 2008, art. 66, num. 3, lit. b).

42. *Ibid.*

Situación de las mujeres privadas de libertad 2012

Personas y grupos de atención prioritaria



Andrea Aguirre Salas
(Colectivo Mujeres de Frente)

Esta evaluación de la situación de las mujeres privadas de libertad se abrió como un canal de reconocimiento y expresión de los derechos humanos que ellas sienten y saben que les son violentados, y de las inquietudes que eso les genera. Al plantear a estas mujeres una evaluación sobre su situación vital, las condiciones de la vida de sus hijas e hijos pequeños aparecen como una inquietud generalizada, primordial y angustiada, por lo que la incluimos con la voluntad de respetar la perspectiva de ellas sobre su propia situación en el mundo. Así, esta evaluación organiza las denuncias de violaciones de derechos humanos y las inquietudes recogidas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ) y reflexiona sobre ellas, mostrando cómo interpelan al Estado que, según manda la Constitución de la República del Ecuador, debe asegurar el bienestar social de toda la población, sin discriminación alguna.

Además del diálogo con mujeres privadas de libertad, esta evaluación es resultado de una revisión del trabajo de organizaciones ecuatorianas de derechos humanos, durante el año 2012, sobre el asunto en cuestión; del estudio del informe “Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU Sistematización de Recomendaciones 2004-2011”;¹ de la presentación de la problemática de inseguridad ciudadana y sobre las prisiones en medios de comunicación masiva, y; de la relación de toda esa información con la Constitución de la República del Ecuador. Es así que esta evaluación resulta representativa de la situación de las mujeres privadas de la libertad por delitos comunes a nivel nacional a lo largo de 2012.

1. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), *Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU. Sistematización de recomendaciones 2004-2011*, Quito, OACDH / Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2011.

El problema de la triple sanción: penal, social y moral, acumulada para las mujeres

Como muestra la información estadística de la población privada de libertad del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, para agosto de 2012, como en quinquenios anteriores, la gran mayoría de las mujeres que infringieron la ley, optaron por delitos que, mientras son cometidos, no implican violencia ni riesgo de muerte para las víctimas, sino para quien delinque, como son el transporte intra o internacional de cantidades poco considerables de drogas ilegales, y la venta al menudeo de las mismas:

Cuadro 1
Categorización del delito

Grupo de delito	Mujer	Hombre	Total
Apremio	3	590	593
Contra el estado civil	2	0	2
Contra la administración pública	15	127	142
Contra la fe pública	23	215	238
Contra la honra	1	4	5
Contra la propiedad	251	4.497	4.748
Contra la seguridad el Estado	3	19	22
Contra la seguridad pública	37	410	447
Contra las garantías constitucionales y la igualdad racial	22	150	172
Contra las personas	162	3.528	3.690
Contravenciones	25	191	216
Delitos aduaneros	1	9	10
Delitos de función de servidoras y servidores policiales y militares	0	4	4
Ley de Armas	13	1.105	1.118
Ley de Lavado de Activos	4	8	12
Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	957	3.673	4.630
Ley de Tránsito	4	208	212
Rufianería y corrupción de menores-delitos sexuales	39	2.877	2.916
Total general	1.562	17.615	19.177

Fuente: MJDHC, agosto de 2012

Elaboración: Andrea Aguirre Salas, 201

Información contenida en oficio del MJDHC, dirigido a la Licenciada Beatriz Villareal Tobar, coordinadora social de la Fundación INREDH, de 19 de octubre de 2012.

Estos delitos son cometidos por las llamadas “mulas”, que son personas contratadas para el transporte eventual de cantidades poco considerables de drogas

ilegales, y por las llamadas “paqueteras” que expenden pequeñas cantidades de droga a los consumidores, generalmente a pie de calle. En julio de 2008, este tipo de delitos fue motivo de un indulto otorgado por el Estado a las personas detenidas con una cantidad de drogas ilegales de hasta 2.000 gramos. “En aquel momento las personas aspirantes al indulto fueron 2.614 (14,5%) personas de una población penitenciaria nacional de 18.022”.² Se trata de un indulto que puede considerarse exitoso y ejemplar, en la medida en que la gran mayoría de las personas indultadas no reincidió.³

Como muestra la misma información estadística del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el segundo tipo de delitos por los que han optado las mujeres privadas de libertad en 2012, al igual que en décadas anteriores, son el hurto, cuyo cometimiento no implica uso de la violencia, y el robo callejero, que implica uso de la violencia en la medida en que provoca miedo, malestar y potencialmente daño en la víctima. Debido a que estos delitos no producen ganancias considerables y no corresponden a verdaderas organizaciones delictivas armadas, se conocen como propios de sectores depauperados. Es por eso que su sola existencia en número tan considerable cuestiona a un Estado garantista como el ecuatoriano, cuya Constitución afirma en el art. 66 “Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.

De modo complementario, las mismas estadísticas del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos muestran que los delitos perpetrados por mujeres, cuyo cometimiento implica uso de la violencia, son estadísticamente poco considerables.

Estos datos permiten reconocer en las mujeres privadas de libertad una ética contra la violencia, propia de las mujeres de las culturas de la región y de los países de donde provienen las mujeres no nacionales privadas de libertad; poner en cuestión la necesidad de su rehabilitación moral en prisión, y; poner sobre la mesa

2. Beatriz Villareal, “Reformas penitenciarias en Ecuador: no contribuyen al proceso de rehabilitación”, Quito, INREDH, 2012, en <http://goo.gl/XaeN5>.
3. “Un total de 2.221 presos por tráfico menor de drogas en Ecuador, conocidos como ‘mulas’, quedaron en libertad amparados por un indulto oficial y menos del 1% ha reincidido, lo que prueba el éxito de la medida, dijo hoy el presidente Rafael Correa”, en Hoy, “Indulto en Ecuador permitió liberación de 2.221 mulas del narcotráfico”, Hoy, Quito, 1 de julio de 2009, <http://goo.gl/Xqi68>. “La experta estadounidense en política de drogas y derechos humanos Coletta Youngers [...] recordó que en Ecuador, donde las penas para el narcotráfico son mayores que para los asesinatos, el gobierno implementó un indulto en julio de 2008 que resultó en la excarcelación de alrededor de 2.000 microtraficantes o ‘mulas’ que eran primarios y habían cumplido al menos con 10% de la condena. La tasa de reincidencia de los indultados fue de 0,2%, destacó la experta”, en El Observador, “Experta de EEUU propone liberar presos por microtráfico”, El Observador, Montevideo, 6 de enero de 2013, <http://goo.gl/TZO1w>.

de discusión el problema del empobrecimiento crónico de determinados sectores de la sociedad ecuatoriana y el tratamiento penal que les da el Estado.

Efectivamente, como resulta evidente para cualquier visitante de los centros de detención provisional y prisiones del país, y como se afirma en la sistematización de recomendaciones referida,⁴ la gran mayoría de personas detenidas representan a los sectores étnicos y de clase históricamente explotados y cotidianamente discriminados en la región.

Las leyes ecuatorianas tipifican los actos considerados delictivos y prevén la sanción penal proporcional a la gravedad de cada delito cometido por un individuo, a modo de castigo persuasivo para él y otros potenciales infractores, y con voluntad de protección de la ciudadanía y de rehabilitación del infractor para su reinserción en la sociedad. Sin embargo, para la gran mayoría de la población ecuatoriana y de la región privada de libertad en el país, a la sanción penal proporcional al delito cometido por el individuo, se suma una sanción social por su incumplimiento de la norma de subordinación históricamente debida a su grupo social de pertenencia. Por ejemplo, entre las mujeres de sectores sociales marginales que no tuvieron acceso a la educación formal, actualmente privadas de libertad, son muy usuales los testimonios de opciones delictivas fundamentalmente vinculadas con el expendio de drogas ilegales a pie de calle, como alternativa consciente a trabajos domésticos mal remunerados y maltratantes y como posibilidad de asegurar el bienestar material y una educación formal de calidad para sus hijos e hijas. A pesar de ello, la sanción social, efectivamente sufrida por miembros de sectores históricamente depauperados y cotidianamente discriminados, permanece invisible y por tanto indiscutida.

Las sanciones penales han sido diseñadas en relación con la enorme mayoría de infractores que son individuos de sexo masculino; sin embargo, en el caso de estas mujeres, si además de su extracción social, se tiene en cuenta su condición de madres y/o de miembros económicamente activos y culturalmente responsables de sus grupos familiares, se ve que la sanción penal de ellas implica también una sanción social para sus grupos familiares desestructurados con su ausencia, frente a los que el delito se presenta como una solución ante la crisis. Prueba de ello es la existencia de numerosas/os miembros de una misma familia en prisión y en correccionales de menores, situación en que las mujeres privadas y no privadas de libertad se ven en la necesidad de coordinar la ubicación y manutención de los y las menores a su cargo, como lo testimonian varias personas privadas de libertad. En la práctica, las mujeres no pueden ser concebidas sino en el contexto afectivo y de responsabilidad que es la colectividad familiar, cosa que, por definición, no contemplan las sanciones penales vigentes.

En las estadísticas del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos citadas, al comparar entre la cantidad de mujeres y hombres privados de libertad en Ecuador, para agosto de 2012, se evidencia que la población femenina privada

4. OACDH, *Ecuador y el Sistema...*

de libertad, es considerablemente menor que la masculina: de un total de 19.177 personas privadas de libertad, 1.562 son mujeres, lo que equivale al 8%. Esto sugiere que, en términos generales, las mujeres de sectores populares despliegan estrategias para evitar la comisión de delitos, tomando la opción delictiva como la última.⁵ Se puede afirmar que entre dichas mujeres están las mujeres privadas de libertad que optaron por delinquir de modo excepcional, y aquellas para las que el delito es parte de una estrategia de ascenso social para su grupo familiar, como se puede concluir de varias historias de vida recogidas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. Esto contribuye a poner sobre la mesa de discusión el reconocimiento de una cultura femenina contra la violencia y la consecuente innecesidad de la rehabilitación moral en prisión de la enorme mayoría del sector femenino de la población.

En este contexto y en lo inmediato, la imaginación de penas alternativas a la privación de libertad para las mujeres y la concreción de condiciones materiales para su aplicación en la práctica,⁶ se presenta como fundamental para el respeto de sus más elementales derechos y los de las y los miembros de los grupos familiares que dependen, al menos parcialmente, de ellas. Además, la imaginación de penas alternativas a la reclusión es fundamental para romper con los círculos de discriminación y malestar social que estimulan el delito en sectores marginales de la sociedad.

5. “Es indudable que en la mayoría de los casos, para las mujeres, la suma de los riesgos percibidos y el coste de las penalizaciones y la estigmatización social, pesan más que los posibles beneficios que podrían obtener cometiendo delitos, por lo que se empeñan en encontrar soluciones alternativas [entre las que aquí se destacan:] la capacitación mediante el estudio [...] [y la creación de] redes de solidaridad, familiares y amistosas, que permiten una circulación más fluida de los recursos y el aprovechamiento de todas las posibilidades de supervivencia [...] También han utilizado la sobreexplotación de su capacidad laboral, aceptando trabajos precarios y en malas condiciones [...] Otro recurso que emplean [...] es recurrir a las ayudas institucionales [...] En términos generales,] a la *‘feminización de la pobreza’* las mujeres han respondido con la *‘feminización de la supervivencia’* y [...] las principales opciones al respecto que tienen las mujeres pobres son el trabajo informal, la [...] migración o la prostitución”. Dolores Juliano, *Presunción de inocencia. Riesgo, delito y pecado en femenino*, Donostia-San Sebastián, Gakoa, 2011, p. 61-69.
6. Un ejemplo elocuente de las dificultades materiales para el goce de los derechos en sectores marginales de la sociedad ecuatoriana es el de Marta, una mujer de 68 años de edad privada de libertad por tenencia de estupefacientes, que fue una de las víctimas favorecidas por el “Acuerdo de solución amistosa celebrado entre el Estado ecuatoriano y los representantes de las víctimas del caso 12.631 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. En un momento de su proceso, obedeciendo a la ley, un juez ordenó la sustitución de su prisión por el arresto domiciliario, pero el Jefe de Antinarcóticos a través de oficio firmado el 23 de julio de 2004 le hizo saber que “el domicilio de la señora [...]: ‘no cuenta con los servicios básicos elementales, ni presta las medidas de seguridad necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto’ [...] y que las condiciones del domicilio señalado ‘darían paso a que los policías designados corran el riesgo de incurrir en el art. 79 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, por las precarias condiciones de infraestructura, sanitarias, seguridad, etc.’”. Es así que Marta permaneció recluida. RO 635, de 16 de julio de 2009, p. 10.

Tal como sucedió con la diferenciación en el discurso oficial entre “mulas”, “paqueteras/os” y mandos medios y altos de las mafias vinculadas al narcotráfico, que posibilitó el indulto en 2008 para las primeras, y que puede facilitar la imaginación de penas alternativas con visión de protección social y prevención del incremento de los delitos relacionados con la pobreza, es fundamental establecer una diferenciación analítica entre diversas personas, pequeños grupos juveniles o familiares dedicados al hurto y robo callejero, y verdaderas organizaciones delictivas armadas. Esta es una tarea de primer orden para restablecer los derechos a sectores de la población históricamente empobrecidos y cotidianamente discriminados, y para prevenir el incremento y la reproducción generacional del delito común.

A continuación se resaltan como condición de posibilidad de avance en este sentido las siguientes normas constitucionales:

Art. 66, num. 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Art. 11, num. 2. Todas las personas son iguales y gozaran de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo [...] pasado judicial, condición socioeconómica [...] ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Art. 76, num. 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

Art. 77, num. 11. La jueza o juez aplicará de forma prioritaria sanciones y medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con las circunstancias, la personalidad de la persona infractora y las exigencias de reinserción social de la persona sentenciada.

Si los sectores tradicionalmente depauperados y discriminados están sobrerrepresentados en las prisiones del Ecuador, se debe también al miedo ciudadano cultivado por los medios de comunicación masiva en sus secciones y programas de crónica roja y dedicados a la seguridad ciudadana, y a un ejercicio de la política tendiente a la criminalización de los sectores marginales y al endurecimiento de las penas. La exposición simultánea en medios de comunicación masiva de personas y sectores empobrecidos y étnicamente marcados y de hechos inmorales y criminales, sin diferenciar en el discurso, pequeños perpetradores de verdaderas organizaciones armadas, es cotidiana y dificulta el reconocimiento de los delitos de pobreza como tales y su tratamiento por parte del Estado con una visión de protección social. Esa exposición mediática constituye una práctica de marcaje con efectos sobre la ciudadanía, que signa y trata como criminales a determinados perfiles marginales, sin diferenciarlos de miembros de verdaderos grupos delictivos armados e invisibilizando su condición de desprotección social.

En el mismo sentido se puede cuestionar la declaración del presidente Rafael Correa:

Este es el [delito] que más *fastidia*: el robo del celular, los aretes, la billetera [...] Desde mayo tuve que contratar un asesor para que se me dedique fundamentalmente al control de flagrancias. Se los he dicho: se agarraba a un delincuente y a las dos horas estaba suelto, así que la policía ni los agarraba porque era hasta un peligro para ese policía: agarraba el delincuente y dos horas después lo veía ahí en la esquina burlándose de ese policía y amenazándolo probablemente [...] Si yo le arranco el celular ya no es hurto, es robo, es con violencia y eso es dos años de prisión [Según muestran las estadísticas] desde junio [...] la tendencia es claramente decreciente y esto es fruto directo de los UPC [Unidades de Policía Comunitaria] y que ya tenemos un control: estamos respirando en la nuca a los jueces para que no nos suelten a los detenidos en delito flagrante.

El centro [de la ciudad de Quito está] lleno de *arranchadores* [...] En el centro histórico roban mucho. [De] la última *banda* que se capturó, que fueron como cuarenta y pico de personas, a seis personas se debieron liberar porque eran mujeres embarazadas y nuestro código penal prohíbe apresar a una mujer embarazada. ¿Casualidad que hayan sido embarazadas. Seis embarazadas en una *banda* de cuarenta personas?, no, esto es deliberado, lo hacen a propósito, aprovechándose de ese artículo del código penal [...] El asunto es tan criminal que se embarazan a propósito y abortan. Es terrible, es terrible, es un mundo que realmente destroza el corazón, ver el nivel de miseria humana al que se puede llegar [...] Señores, tenemos que ser muy realistas, aquí no estamos defendiendo derechos sino abusos, los *delincuentes* saben que hay ese artículo en el código penal [y] están *usando*⁷ mujeres embarazadas para robar y estas mujeres se están embarazando a propósito, y muchas de ellas, con el dolor en el alma, tenemos informes de inteligencia, abortan, y permanecen permanentemente embarazadas.

Que la culpa no la tiene el niño, de acuerdo, pero esa mujer si tiene hasta seis meses, veremos la parte técnica, tendrá que guardar prisión como cualquier otra. Cuando ya se vuelve delicado el embarazo podrá ir al policlínico del Centro de Rehabilitación Social, permanecer bajo custodia en un policlínico, luego da a luz, amamanta a su hijo cierto tiempo en el policlínico, pasa a custodia del Estado ese niño, y esta señora tendrá que cumplir su pena” (Presidente Rafael Correa, Enlace Ciudadano del 29 de septiembre de 2012. Énfasis de la autora).

7. Como afirma Beatriz Villareal, Coordinadora Social de la Fundación INERDH, entrevistada para la presente evaluación de la situación de las mujeres privadas de libertad: si fuera cierto que estas hipotéticas mujeres embarazadas para delinquir son *usadas*, se estaría ante víctimas de trata de personas, requeridas de la protección del Estado, según manda la Constitución. Villareal, Beatriz, entrevista de 14 de diciembre de 2012. En todo caso, la ambivalencia de este discurso sobre mujeres voluntariosas que se embarazan y abortan para delinquir y que a la vez son personas pasivas usadas por hombres voluntariosos, es propia del imaginario discriminatorio sexista. Efectivamente, la cultura de discriminación sexista implica la dificultad de reconocer la condición de sujetos activos a las mujeres, a la vez que supone la persecución y sanción de cualquier atentado al principal mandato social que pesa sobre ellas: el código de la moral sexual.

La *sanción moral* es otra dimensión efectiva del castigo penitenciario, perfectamente visible para las mujeres, pero invisible en el discurso oficial y para el sentido común.

Desde que el Programa Niños Libres, impulsado por la Vicepresidencia de la República en coordinación con otras instancias del Ejecutivo, a partir de finales de 2008, determinó la salida de la prisión de las criaturas apenas cumplidos sus 3 años de edad, se añadió a la reclusión la sanción de la separación abrupta de madres y criaturas, con dolor y angustia para ellas y sentimiento de abandono para los y las menores, según ejemplifican varios testimonios de mujeres reclusas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Si se tiene en cuenta lo profundamente arraigados que están el amor y la responsabilidad de cuidados maternos en la cultura, se podrá dimensionar la sanción moral que sufren las mujeres infractoras de la ley y de la norma moral que prescribe llevar a cabo una maternidad doméstica complementaria a una sexualidad exclusivamente marital-reproductiva.

Las sanciones penal, social y moral acumuladas, hacen del castigo penitenciario femenino desproporcionado en relación con los delitos cometidos por ellas, y discriminatorio en términos de género, en la medida en que para los hombres privados de libertad no existe sanción moral, porque el delito es permisible en el esquema de la masculinidad, pero no en el de la feminidad, y porque sobre ellos no pesa el vínculo materno-filial y la responsabilidad cultural de nuclear la estructura familiar.

En el mismo sentido, se puede reconocer una sanción moral añadida a la sanción penal en la responsabilización de las mujeres privadas de libertad del destino de precariedad y desorden social de sus criaturas, que invisibiliza la desprotección de ambas por parte del Estado.

Nuevamente, la creación de penas alternativas a la privación de libertad para las mujeres resulta imprescindible para el respeto de sus más elementales derechos y los de sus hijos e hijas, así como los de las y los miembros de los grupos familiares nucleados y sostenidos económicamente por ellas.

Aquí, es útil resaltar, como condición de posibilidad de avance en este sentido, las siguientes obligaciones constitucionales compartidas por la población y el Estado, pero muchas veces cumplidas solo por las mujeres-madres:

Art. 69, num. 1. Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo.

Art. 69, num. 4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa.

Art. 51.- Se reconoce a las personas privadas de libertad los siguientes derechos: [...] 7. Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, y las personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos [...] 14. Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generaciones, de género, y la orientación e identidad sexual.

La Constitución de la República del Ecuador define como grupos de atención prioritaria a niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas y en período de lactancia, personas adultas mayores, personas discapacitadas, personas con enfermedades catastróficas y personas privadas de libertad, puntualizando en su art. 35 que “el Estado prestará especial atención a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

El problema de la doble vulnerabilidad de diversas mujeres privadas de libertad y sus criaturas

Las mujeres privadas de libertad y embarazadas o madres de criaturas pequeñas formalmente son personas en condición de doble vulnerabilidad, desatendidas en sus necesidades más básicas como son una alimentación y una atención en salud adecuadas y un ambiente libre de hacinamiento. Asimismo, las niñas y niños hijos de mujeres privadas de libertad formalmente son personas en condición de doble vulnerabilidad, desatendidos en sus necesidades más básicas. De hecho, como testimonian las mujeres privadas de libertad en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, actualmente las criaturas que conviven con sus madres no son contabilizadas en términos de alimentación (excepto la recibida en los horarios de guardería) y habitación, con lo que sufren condiciones de alimentación precaria (dependientes de la solidaridad de familiares y compañeras) y de mayor hacinamiento que el vivido por mujeres que no conviven con sus hijos e hijas. Más aún, las niñas y niños hijos de mujeres privadas de libertad, están desatendidos en su necesidad primordial de vínculo materno-filial prolongado más allá de los tres años de edad y de todo lo que este implica.

Como muestran varias historias de vida recogidas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, desde la perspectiva de ellas, las mujeres y sus hijas e hijos pequeños no pueden ser concebidos sino como colectividad emocional y material, debido, entre otras cosas, a la fragilidad de las criaturas y a su dependencia del referente materno más allá de los tres años de vida. De hecho, investigaciones neurológicas muestran cómo las criaturas humanas sometidas a situaciones de desprotección prolongadas en el tiempo, desarrollan un sistema neurológico, neuroendócrino y neuromuscular de disposición a la violencia defensiva, entre otras afectaciones a su integridad emocional;⁸ lo que corresponde a la “integridad psíquica y moral”, hablando en los términos de la Constitución de la República del Ecuador, para referirse al bienestar emocional debido a los sentimientos de acogi-

8. Casilda Rodríguez, *La represión del deseo materno y la génesis del estado de sumisión inconsciente*, Barcelona, Criminales, 2007. También en <http://casildarodriguez.org>.

da y pertenencia familiar, comunitaria y social, y al sentimiento de cumplimiento del orden social.

Por lo demás, la separación abrupta de madres y criaturas que implica el Programa Niños Libres, en sus inicios suponía el seguimiento de cada niña y niño salido de prisión a la convivencia con miembros de su grupo familiar de origen, de familias voluntarias o en instituciones de acogida; sin embargo, en la actualidad, tal seguimiento no se realiza y es responsabilidad de cada madre el destino de sus hijas e hijos salidos de prisión al cumplir los tres años de edad. En este caso, las mujeres de sectores marginales sufren la intensificación de las sanciones social y moral invisibles, acumuladas sobre la sanción penal, debido a que tienen más dificultad de organizar espacios afectivos y protegidos para sus criaturas, debiendo conformarse con situaciones de desestructuración familiar o con la solución institucional. En 2012, esta situación se ejemplifica con el testimonio de una mujer blanco-mestiza de extracción media que impulsó la migración de sus suegros desde Colombia para organizar un hogar para su hijo de tres años separado de ella, en contra de la voluntad de ambos, y el de una mujer de extracción popular que denunció formalmente ante la religiosa directora de la Fundación de acogida responsable de sus hija e hijo pequeños el maltrato propiciado en dicha institución, sin respuesta formal hasta la actualidad. El testimonio dice:

Mis hijos menores de edad llevaban mucha ropa de invierno y verano que lo puedo justificar con los recibos [...] y que al traerlos a visitarme [...] vienen con interiores sucios y mal olientes y con ropa que no les pertenece [...] con piojos en la cabeza, sarna en la piel y mi hija [...] fue cortada el pelo sin mi autorización y además presentaba en las piernas señales de haber sido azotada.⁹

Es así que, la disposición de salida de los y las menores, hecha efectiva a través de visitas sorpresa de autoridades del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito a los pabellones, no implica la averiguación de si las condiciones de salida de las criaturas son peores que las de su permanencia junto a sus madres en la prisión. Esta situación la ejemplifica otro testimonio, el de una mujer cuya hija fue abusada sexualmente por el padrastro con quien la menor debió convivir durante el cumplimiento de la condena de su madre. En consecuencia, incluso la “integridad física y sexual” de los niños, niñas y adolescentes, amparada por la Constitución, se transforma en responsabilidad culposa de las madres privadas de libertad a la hora de ubicar a sus hijos e hijas fuera de la prisión, según sus posibilidades económicas y sociales. Evidentemente, esta problemática es más crítica para las mujeres no nacionales.

9. Carta enviada por una mujer privada de libertad a Remberta Bishof, directora de la Fundación Pueblito de la Ternura, el 22 de febrero de 2012; facilitada por el Comité de Internas del CRSFQ para la presente evaluación, y que hasta la actualidad no ha recibido respuesta formal.

Resulta obvio que desde el punto de vista de las criaturas, la imaginación de penas alternativas a la prisión para las mujeres-madres es un asunto de importancia vital.

Aquí se resaltan como condición de posibilidad de avance en este sentido los siguientes derechos de los niños, niñas y adolescentes, garantizados por la Constitución de la República del Ecuador:

Art. 44, inc. 2. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad.

Art. 45, inc. 2. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica [...] a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura; al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten.

En este contexto, la propuesta del presidente Rafael Correa, expresada en el enlace sabatino citado, resulta regresiva en términos de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, además de desconocedora de la importancia vital de la madre para las criaturas recién nacidas y en situación de crecimiento humano, a la que considera fácilmente reemplazable por el Estado:

Si a usted lo asesina una mujer embarazada, no se puede ir presa, ¿es eso correcto, están de acuerdo? “¡Ah, no, que los derechos del niño que lleva en su vientre!” Maravilloso, respetando los derechos del niño, tomemos decisiones inteligentes y en función del bien común. Por ejemplo: “¿Usted está embarazada?, si tiene hasta seis meses, señora, se va presa, a los seis meses, sigue bajo custodia, pero en el policlínico del Centro de Rehabilitación Social, da a luz, su hijo se lo cuida el Estado y usted sigue cumpliendo su pena, porque no puede quedar en la impunidad su delito” (presidente Rafael Correa, Enlace Ciudadano del 29 de septiembre de 2012).

Ante este pronunciamiento hubo reacción por parte de la Presidenta de las mujeres privadas de libertad del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito:

Señor Presidente parece que usted está desconociendo lo que establece el Código de Procedimiento Penal en el art. 171: “la prisión preventiva podrá ser sustituida por el arresto domiciliario en los casos en los que las personas procesadas tengan una discapacidad mayor al cincuenta por ciento, certificada por el CONADIS, padezca de una enfermedad catastrófica, sea mayor de sesenta años de edad, una mujer embarazada o parturienta, en esta última hasta noventa días después del parto” [N]o es que no es arrestada y su delito queda impune, para que se haga ver a la sociedad de manera degradante que el embarazo es un negocio criminal.

Me asombró oírle señor Presidente de que contamos con un Policlínico, si ahora no contamos ni con médicos, un ginecólogo, medicinas y peor espacio para tener custodiada a una mujer embarazada.

Protesto enérgicamente esta clase de comentarios que generalizan este tipo de conductas inapropiadas de algunas mujeres que quizá llevadas por la desesperación por mantener a sus hijos en condición de cabeza de hogar, equivocan su camino, quizás por tener menos poder por eso cometen delitos “torpes” de fácil detección. Estos duros comentarios suyos permiten ahora que canales de televisión [como] RTS conducida por el amarillista Sr. Jonathan Carrera denigre aún más a la mujer privada de libertad.

La policía ejerce gran violencia en los procesos de detención de mujeres embarazadas, pueden torturar, obligar a firmar declaraciones, etc. Y ninguno de estos comportamientos son sancionados [...] Las mujeres somos criminalizadas en menor número que los hombres, pero victimizadas en igual o superior medida.

Para finalizar Señor Presidente, quiero dejar claro que al querer imponernos una dosis de dolor infinitamente negativo al pretender que el Estado se haga cargo de nuestros hijos al nacer, se está violando el derecho más humano que es contar con los lazos afectivos de un recién nacido con su madre, no olvidemos que el amor inicial es el pilar fundamental para el desarrollo del niño y futuro ciudadano (Fernanda Reza Altamirano, Presidenta de Privadas de Libertad del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en carta enviada al presidente del Ecuador Rafael Correa, el 20 de octubre de 2012).¹⁰

Planes de separación abrupta de madres y criaturas son atentatorios de una serie de derechos fundamentales de ambas, entre los que vale la pena destacar uno, determinante para el reconocimiento de la humanidad de una persona, pero que es cotidianamente violado en el caso de las criaturas: el derecho a ser escuchada y a que se respete el punto de vista de la persona afectada sobre situaciones de importancia vital para ella. El derecho “a ser consultados en los asuntos que les afecten”, en los términos de la Constitución, no está siendo respetado. Y evidentemente, en la mayoría de ocasiones, las criaturas optan por la convivencia con sus madres.

Otro grupo en condición formal de doble vulnerabilidad en prisión es el compuesto por las adultas mayores y las mujeres que padecen enfermedades catastróficas o ambas situaciones a la vez, lo que las coloca en situación de triple vulnerabilidad. En este sentido, es ejemplar el testimonio de una mujer no nacional de la tercera edad que padece un cáncer terminal, entre cuyas denuncias está la lentitud de la atención en salud que para ella ha significado meses sin tratamiento, y la prohibición de las autoridades administrativas y médicas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito para que ella opte para su tratamiento por la medicina

10. Facilitada por el Comité de Internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito para la presente evaluación. También en <http://goo.gl/ZmD0Y>.

natural, fácil de obtener en centros naturistas y mercados de la ciudad, entre otras denuncias de violaciones a sus derechos.¹¹

El Código Penal y el Código de Procedimiento Penal vigentes en Ecuador, en cumplimiento de la protección constitucional debida a las personas de los grupos considerados de atención prioritaria, prevé para las mujeres embarazadas y en situación de lactancia hasta 90 días después del parto, personas adultas mayores de 65 de años llamadas a prisión preventiva, personas adultas mayores de 60 años sentenciadas a penas de reclusión y personas débiles o enfermas, entre otras, el derecho a cumplir órdenes de prisión preventiva o penas de reclusión a través de medidas alternativas como son el arresto domiciliario o la estancia en las llamadas casas prisión o prisiones correccionales, con las que el país no cuenta. Sin embargo; como muestra a modo de ejemplo el censo realizado en diciembre de 2012, por el Comité de Internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, sigue siendo común encontrar en la prisión personas en condición de doble y triple vulnerabilidad, cuyos derechos en este sentido son violados: De un total de 562 internas, se contabilizaron al menos 9 mujeres embarazadas, 7 adultas mayores de 60 años, 3 adultas mayores de 60 años con enfermedades muy graves o catastróficas, 8 mujeres con enfermedades muy graves o catastróficas y 1 adolescente de 16 años de edad que, según testimonios de sus compañeras, por motivos personales falseó su edad, logrando engañar a las autoridades que efectivamente la recluyeron en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.¹²

Aquí, resulta interesante recordar el resultado de la demanda llevada a cabo por mujeres privadas de libertad a través de la Fundación INREDH en 2009, exigiendo el restablecimiento de los derechos a condiciones alternativas a la prisión, que llevó al “Acuerdo de solución amistosa celebrado entre el Estado ecuatoriano y los representantes de las víctimas del caso 12.631 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, a partir del cual el Gobierno se comprometió, entre otras cosas, a “la creación de una casa prisión para las personas de la tercera edad y de centros especializados para establecer una reclusión diferenciada entre las distintas internas, condenadas y no condenadas”,¹³ incumplida hasta la actualidad.

El problema del no reconocimiento del carácter estructural de las deficiencias del Sistema Penitenciario del Ecuador

Las deficiencias del Sistema Penitenciario del Ecuador denunciadas por las personas privadas de libertad y diversas organizaciones de derechos humanos

11. Testimonio de una mujer privada de libertad, receptado por Andrea Aguirre, Quito, 8 de diciembre de 2012. Se guarda la confidencialidad del nombre por pedido de la testimoniante.
12. Censo elaborado en diciembre de 2012 por el Comité de Internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito para esta evaluación. También en <http://goo.gl/ZmD0Y>.
13. RO 635, de 16 de julio de 2009, p. 14.

e irresueltas durante décadas, deben ser comprendidas y repensadas en su contexto social amplio.

El hacinamiento es uno de estos problemas, que alude a deficiencias infraestructurales, pero sobre todo al tratamiento penal de asuntos de carácter social, como se analizó más arriba. Se trata de un problema cuya solución a largo plazo debe estar vinculada con la restitución de derechos para las personas de los sectores marginales de la sociedad, con la imaginación de sanciones alternativas a la prisión para diversos perfiles sociales; y, eventualmente, con el diseño y construcción de lugares diferentes de la prisión actualmente existente. Después de todo, “en nuestra sociedad en la práctica vemos que la cárcel en lugar de rehabilitar y ser un medio para reincorporar al individuo a la sociedad, lo que hace es perfeccionar y reproducir la violencia, es una escuela del delito en donde básicamente no se brinda programas de rehabilitación social y menos de reinserción, existiendo un alto índice de reincidencia”¹⁴

Como explicitan las muertes en enero de 2012, de un hombre privado de libertad a manos de otro interno con arma blanca en un pabellón de máxima seguridad del antiguo penal García Moreno de Quito, y de un hombre privado de libertad a manos de otro interno con arma de fuego en la cárcel de alta seguridad guayaquileña La Roca, y como han mostrado reiteradamente las organizaciones ecuatorianas de derechos humanos. La violencia persiste a pesar de las enormes inversiones en infraestructura y seguridad, hechas en el contexto de los dos decretos de emergencia para el sistema carcelario del país, firmados en junio de 2007 y agosto de 2010, respectivamente. “Los problemas de inseguridad en el interior de las cárceles [de varones] del país se reportan frecuentemente con balaceras, crímenes, hallazgos de droga en pequeñas cantidades. Estos hechos han quedado al descubierto en operativos sorpresas montados por la Policía.”¹⁵ A la vez, las autoridades afirman que los internos destruyen las cámaras de seguridad instaladas en las prisiones, dificultando la vigilancia al interior.¹⁶

Evidentemente, el problema fundamental no es el hacinamiento en sí, sino la propia estructura de las prisiones que, al hacinar a población marginal y de otros sectores sociales y someterla a la convivencia por la fuerza de la ley, recrudece la cultura de la violencia callejera en espirales crecientes sobre y entre personas privadas de libertad: “En las últimas décadas, el número de personas privadas de la libertad se duplicó, lo que significa que la violencia aumenta rápidamente a pesar del incremento del número de personas detenidas. De otro lado, observamos que

14. CEDHU, “Informe situación penitenciaria en Ecuador”, Oficio No. 078-CEDHU/11, dirigido al Relator sobre Cuestiones Penitenciarias de la Comisión Interamericana de derechos Humanos, de 21 de marzo de 2011, en <<http://goo.gl/U9Jk7>>.

15. El Comercio, “Violencia agrava caos carcelario”, en *El Comercio*, Quito, de 9 de febrero de 2012, <http://elcomercio.com/seguridad/Violencia-agrava-caos-carcelario_0_642535916.html>.

16. El Comercio, “Protesta de familiares revela la crisis”, en *El Comercio*, Quito, 25 de febrero de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Protesta-familiares-revela-crisis-Roca_0_652134997.html>.

acciones populistas llevaron a los políticos a inflar las penas aumentando las mismas de 16 a 25 años en determinados delitos y permitiendo su acumulación hasta los 35 años”.¹⁷

Otro problema estructuralmente vinculado con el anterior y denunciado durante décadas es el de la corrupción de guías penitenciarios y administrativos de las prisiones del país y de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que el Gobierno Nacional se propuso resolver durante 2011 y 2012, con la separación de varios guías penitenciarios y funcionarios, a través de la compra de renuncias. En el mismo sentido, se fundó la Escuela de Guías Penitenciarios cuya primera promoción, tras 60 días de preparación, se graduó de la Escuela Politécnica del Ejército, en abril de 2012. Sin embargo, el hacinamiento y recrudescimiento de las relaciones sociales callejeras en prisión, inclinan a la corrupción a los flamantes guías, como muestra el expendio y consumo de alcohol etílico y drogas ilegales en las prisiones del país, tal como denuncian mujeres privadas de libertad en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito y como se ha hecho público reiteradamente en la prensa.

Por su parte y debido a esquemas culturales vinculados con la feminidad y la maternidad, las prisiones de mujeres viven niveles de violencia muy inferiores que las de varones, lo cual vuelve a poner en cuestión la necesidad de la reclusión de ellas para su rehabilitación moral, y nos insta a abrir un espacio para pensar en alternativas a la prisión con visión de protección social de ellas y sus hijas e hijos en proceso de crecimiento. En palabras de Nelsa Curbelo, fundadora de Ser Paz: “una medida represiva es la cosa más fácil, es la primera opción, la que no requiere mucho pensamiento creativo. Además, muestra una sociedad que está acostumbrándose a que la lleven al golpe”.¹⁸

Otro problema crónico del Sistema es la falta de acceso al debido proceso garantizado por la Constitución y al conocimiento del estado de la propia defensa, que el Gobierno Nacional intentó solucionar con la consolidación de la Defensoría Pública gratuita y de calidad. En este sentido, es relevante el caso ya citado de una mujer no nacional de la tercera edad enferma con un cáncer terminal, que denuncia que tuvo que pagar 2.000 dólares al defensor público que le tocó en suerte, con la promesa, por lo demás no realizada, de liberación de una familiar hecha presa con ella y su condenación a solo cuatro años de prisión por posesión de drogas ilegales.¹⁹

Un caso paradigmático de la violación impune a los derechos de protección es el de Diana Bonkovska. La lituana presuntamente se suicidó en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito en agosto de 2012. “Ricardo Morales,

17. CEDHU, “Informe situación penitenciaria...”

18. El Comercio, “Nelsa Curbelo: una medida represiva es la cosa más fácil”, en *El Comercio*, Quito, 28 de julio de 2012, <http://elcomercio.com/pais/Nelsa_Curbelo-Ecuador-Ley_de_Transito_0_745125501.html>.

19. Testimonio de una mujer privada de libertad, receptado por Andrea Aguirre, Quito, 8 de diciembre de 2012..., *op. cit.*

subsecretario del Ministerio, informó [...] que la joven, de 20 años, fue sentenciada a 4 años de cárcel por narcotráfico, pero en consulta a la Corte de Pichincha la sanción subió a 8 años el pasado 2 de agosto. ‘Esta pudo ser la causa’.²⁰ Esa fue la afirmación del subsecretario, cuando la Constitución de la República del Ecuador manda: “Art. 77, num. 14. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación de la persona que recurre.”²¹

Una situación similar de incumplimiento de los derechos de protección garantizados por la Constitución, sufren las personas de grupos de atención prioritaria reclusas, como sugiere el censo elaborado en diciembre de 2012 por el Comité de Internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito anteriormente citado.

La precaria atención en salud en general y de las mujeres en particular, no solo en términos de curación, sino también de prevención, es otro problema denunciado durante décadas e irresuelto, como evidencian las repetidas denuncias planteadas de manera escrita a lo largo de 2012 por mujeres privadas de libertad, no respondidas por las autoridades. De hecho y a modo de ejemplo, en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, mujeres con enfermedades muy graves, sobre todo diabetes, reciben su medicación cotidiana del Comité de Internas, que la autogestionan a través de la venta de pan y bebidas gaseosas.

La obligación al trabajo explotado, no remunerado, no reconocido o al ocio, es otro problema crónico del Sistema Penitenciario, persistente en 2012. Efectivamente, considerado rehabilitador más que productivo, el trabajo remunerado ofrecido a las personas privadas de libertad, además de escaso es poco creativo y pagado de un modo que las mujeres privadas de libertad no aceptarían fuera de la prisión. Por otra parte, el trabajo autónomo, por ejemplo de cocina o venta de diversos productos es sometido a “impuestos”, como les llaman las mujeres privadas de libertad en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, cobrados por las autoridades del Centro del siguiente modo: 15 dólares mensuales pagan quienes usufructúan un local, 10 dólares mensuales quienes realizan ventas por catálogo, y 5 dólares mensuales quienes realizan trabajo de venta informal al modo ambulante los días de visita.²²

Esta problemática está estrechamente relacionada con la serie de actividades de trabajo y capacitación que las personas privadas de libertad deben cumplir,

20. El Comercio, “Ministerio e internas llegan a acuerdo tras intento de motín”, en *El Comercio*, Quito, 18 de agosto de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Muerte-reclusa-ocasiona-motin_0_757724221.html>.
21. “En los últimos 20 días, este es el segundo caso de un detenido que aparece muerto por supuesto suicidio. El 30 de julio, un hombre fue hallado ahorcado en su celda, en el antiguo penal García Moreno. Él fue condenado a 25 años de reclusión por asesinato”, *El Comercio*, “6 horas de tensión en cárcel de mujeres”, en *El Comercio*, Quito, 19 de agosto de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/horas-tension-carcel-mujer-seguridad-centro-rehabilitacion-Inca-uniformados-quito-carcel_0_757724317.html>.
22. Testimonios de varias mujeres privadas de libertad, receptado por Andrea Aguirre, Quito, 1 de diciembre de 2012. Se guarda la confidencialidad de los nombres por pedido de las testimoniantes.

con el objetivo de alcanzar rebajas meritorias de sus penas, concedidas tras petición de la persona interesada a la Comisión Técnica para la reducción de penas. Para empezar, se trata de actividades cuya oferta por parte del Sistema es tan escasa, que se validan actividades autogestionadas por las personas privadas de la libertad como círculos de tejido, costura, artesanía, etc. Sin embargo; como explica la Coordinadora Social de INREDH,²³ actualmente el acceso a las rebajas meritorias implica un proceso lento y de resoluciones que infravaloran las actividades realizadas.

Otro problema vinculado estructuralmente con los anteriores y denunciado por mujeres privadas de libertad; cuyo análisis profundo queda como tarea pendiente de primera importancia, tiene que ver con la contradicción entre el proyecto estatal de reinserción social y el desarrollo de la autonomía personal. De hecho, según la Constitución de la República del Ecuador, las nociones de rehabilitación y reinserción social implican la preparación de las personas privadas de libertad para una vida de cumplimiento de sus deberes y disfrute de sus derechos, lo cual significa en primer lugar el desarrollo de una autonomía personal consciente, como se cita en el art. 201 de la Constitución:

El Sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

Sin embargo, las relaciones institucionalizadas en los Centros de Rehabilitación Social van en detrimento del desarrollo de la autonomía de las personas internas. En este sentido, mujeres privadas de libertad destacan la infantilización que sufren cotidianamente, la profunda dependencia de autoridades tutelares presentes en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito y de las instituciones de acogida de sus hijos e hijas, el silencio institucional ante muchas de sus reclamaciones orales y escritas, y la tenaz incertidumbre que significa la reclusión pendiente de abogados y comités de decisión de su situación, ubicados muy lejos de su sitio de prisión. Es así que la toma de decisiones relacionadas con asuntos de vital importancia para ellas, se lleva a cabo de manera indialogante por parte de autoridades tutelares. En el extremo, los comportamientos signados por la rebeldía son castigados con traslados intempestivos a otras prisiones, con la consecuente desprotección por la ruptura abrupta de los lazos de sostén construidos entre compañeras y con familiares o personas amigas los días de visita, como sucedió con algunas mujeres amotinadas tras la muerte, en agosto de 2012, de la lituana Diana Bonkovska en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

23. Beatriz Villareal, "Reformas penitenciarias..."

Sin embargo, como resultado de dicho motín, representantes del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y de esa prisión de mujeres “lograron acuerdos en cinco puntos: prelibertades, agilidad en los trámites para la rebaja de penas por méritos, seguridad, salud y asuntos administrativos”,²⁴ que permanecen pendientes.

Finalmente, como explican mujeres privadas de la libertad, estos problemas son especialmente graves para las personas condenadas a varios años de reclusión, cuya vida se desgasta por la estrechez física y de posibilidades vitales. La humanización de la privación de libertad, en lo inmediato, y su superación como sistema a largo plazo, es de vital importancia para ellas.

24. El Comercio, “Baltazar Garzón pide que el hacinamiento en la cárcel de mujeres se resuelva”, en *El Comercio*, Quito, 17 de octubre de 2012, <http://elcomercio.com/seguridad/Garzon-hacinamiento-carcel-mujeres-Quito_0_793120831.html>.

Ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas en Ecuador durante el año 2012

Javier Arcentales Illescas

Personas
y grupos
de atención
prioritaria



Introducción

Las tres ediciones anteriores del *Informe de derechos humanos* del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) incluyeron artículos específicos sobre movilidad humana, los cuales profundizan en los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas. Estos tres artículos previos, identifican limitaciones recurrentes en el ejercicio de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas que viven en Ecuador, las mismas que pueden sintetizarse en tres nudos críticos persistentes a los que se da seguimiento en 2012: a) Inadecuación de la normativa y la institucionalidad sobre movilidad humana a los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales; b) Prácticas de control migratorio que contradicen la prohibición de criminalización de la migración; y c) Discriminación en el ejercicio de derechos económicos y sociales y limitaciones en la integración de la población inmigrante y refugiada.

El primer aspecto hace referencia a las distancias y contradicciones a nivel jurídico existentes entre la Constitución de la República del Ecuador que mantiene una visión garante de derechos, frente a las normas de rango inferior que son opuestas al enfoque planteado por esta. Fruto de esa disonancia entre normas inferiores y Constitución, existe también una dispersión institucional.

El segundo aspecto comprende aquellas prácticas concretas de control migratorio, tendientes a restringir la migración y que han sido un factor de vulneración de los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas. Si bien, la mayoría de estas prácticas están vinculadas con la aplicación de las disposiciones de la Ley de Migración, concretamente en lo referente a la deportación y la exclusión migratoria,

merecen particular atención porque en su operativización se adoptan arbitrariamente prácticas y medidas que no están contempladas en la ley migratoria.

El tercer ámbito hace referencia a las limitaciones en el ejercicio de los derechos económicos y sociales que debe enfrentar la población inmigrante y refugiada. Estas limitaciones no solo tienen su origen en aspectos de carácter legal, sino que se sustentan en prácticas cotidianas y que no se circunscriben exclusivamente a lo público. Este ámbito está más relacionado con el nivel de convivencia e integración social que pueden alcanzar las personas inmigrantes y refugiadas mediante la posibilidad de ejercer sus derechos sin discriminación.

En el artículo se analizarán estos tres nudos críticos con miras a determinar los principales avances y limitaciones que han tenido lugar en 2012, tomando como eje principal los derechos y principios constitucionales sobre movilidad humana y las obligaciones estatales que estas implican.

Normativa e institucionalidad

En los artículos sobre movilidad humana de las ediciones anteriores, se ha insistido en que las leyes que regulan el derecho a migrar en Ecuador, en especial, la Ley de Extranjería y la Ley de Migración, no han sido adecuadas al marco constitucional actual y mantienen contradicciones con este. Por el contrario, estas leyes se sustentan en la doctrina de la seguridad nacional, bajo la cual, toda persona de otra nacionalidad que se encuentre en Ecuador, es sospechosa de poner en riesgo la seguridad estatal. Además, la Ley de Extranjería contempla tipos de visados selectivos que no se adecuan a la realidad migratoria del país y dificultan la regularización. De igual manera, la Ley de Migración establece formas de control migratorio que son criminalizadoras de la migración, entre las que se encuentran el procedimiento de deportación, el procedimiento de exclusión y en términos generales, las amplias potestades para el control migratorio a cargo de la Policía de Migración.

En este mismo sentido, se ha visto que las disposiciones de esta normativa afectan también al ejercicio de otros derechos, como el derecho a trabajo, la seguridad social, la vivienda, etc., debido a que, las leyes que regulan el ejercicio de estos derechos se remiten a las disposiciones de la Ley de Extranjería o la Ley de Migración.

En cuanto al derecho a solicitar refugio, este no ha sido regulado mediante una ley orgánica como lo determina la Constitución, sino mediante Decretos Ejecutivos que no están adecuados a las dinámicas del refugio en Ecuador, ni a los principios y derechos constitucionales e instrumentos internacionales en esta materia. No obstante, en este año entró en vigencia un nuevo decreto que establece regulaciones y restricciones a este derecho y sobre las cuales se profundizará más adelante.

Para 2012, la adecuación de la legislación en materia de movilidad humana continúa siendo un pendiente. No se ha llegado a concretar ninguna reforma

legislativa en la Asamblea Nacional. Tampoco se presentó en este año un proyecto de ley destinado a modificar sustancialmente las leyes vigentes.

La ausencia de la normativa que esté acorde a los derechos y principios constitucionales, trae como consecuencia que las autoridades migratorias continúen aplicando las leyes existentes, a pesar de que varias de sus disposiciones son evidentemente inconstitucionales, lo que justificaría inclusive su inaplicabilidad por parte de cualquier funcionario público, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador. De esta manera, las detenciones por condición migratoria, el procedimiento de deportación y de exclusión migratoria a pesar de ser opuestos a la prohibición de criminalización de la migración y de vulnerar el derecho a migrar, a la libertad personal, el debido proceso, entre otros, siguen constituyendo una práctica común que forma parte del control migratorio.

Como se mencionó anteriormente, la normativa que regula el derecho a solicitar refugio fue modificada mediante el DE 1182 de 2012 que entró en vigencia en mayo de este año.¹ Con lo cual, persiste la ausencia de una ley orgánica que regule este derecho, a pesar de que el art. 133 de la Constitución señala que los derechos y garantías deben ser desarrollados mediante leyes orgánicas. De esta manera, no se aplica el principio constitucional de reserva de ley.

El DE 1182 introdujo modificaciones que, en su gran mayoría, afectan al ejercicio del derecho a solicitar refugio. Entre las disposiciones que inciden en el núcleo esencial de este derecho, se encuentra la eliminación de la definición de refugiado que se contemplaba en el art. 2 del derogado DE 3301. En este artículo se incluía la definición ampliada de refugiado desarrollada originalmente por la Declaración de Cartagena de 1984, que adecuaba a la realidad Latinoamericana la definición inicial de la Convención de Ginebra de 1951. En la definición que fue suprimida en el DE 1182 se contemplaba a “la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado el orden público”² como causas suficientes para el reconocimiento del estatuto de refugiado. En consecuencia, gran parte de la población colombiana que ha cruzado la frontera, a causa del conflicto armado, ha sido reconocida bajo esta definición.

El eliminar esta definición y reducirla a lo establecido en la Convención de Ginebra, implica una afectación al contenido esencial de este derecho ya que reduce el ámbito de protección, y por tanto, se afecta el principio de progresividad y contradice la prohibición de regresividad en materia de derechos. Este aspecto acarrearía la automática inconstitucionalidad de la norma o política pública regresiva, según lo dispone la Constitución en el art. 11, num. 8.

Otra de las disposiciones que afecta al ejercicio de este derecho, es el establecimiento de un plazo de 15 días para solicitar refugio (art. 12). Esta restricción temporal contradice los estándares internacionales; ya que, en primer lugar

1. DE 1182, de 30 de mayo de 2012, RO 727, 19 de junio de 2012.

2. Declaración de Cartagena, 1984, Conclusión Tercera.

desconoce la posibilidad de reconocimiento *sur place*, que consiste en brindar protección a aquellas personas que, encontrándose fuera de su territorio nacional no puedan retornar a él porque las condiciones han cambiado, impidiendo su retorno. Por otra parte, este plazo no se adecua al contexto real en el que tiene lugar este hecho social en Ecuador, ya que las personas al ingresar al territorio ecuatoriano, sobre todo aquellas que se ubican en zonas rurales, no disponen de información sobre el proceso para solicitar refugio en Ecuador y el acceso a las oficinas en las que se presenta formalmente dicha solicitud todavía es limitado, por cuestiones geográficas y costos de movilización, aun cuando la Dirección de Refugiados ha implementado oficinas en las capitales provinciales de frontera (Lago Agrio, Tulcán y Esmeraldas).

De igual manera, son preocupantes las limitaciones al principio de no devolución que establece este decreto, entre ellas, la disposición de ser deportado en caso de ser negado el reconocimiento de refugio en segunda instancia, según lo determina el art. 47: “La resolución de las solicitudes de refugio en segunda instancia pone fin a la vía administrativa y el solicitante deberá ser deportado.”

El establecer de manera tajante la deportación como consecuencia de la negativa de la condición de refugiado, atenta no solamente contra los principios relacionados con el derecho a solicitar asilo, sino contra toda lógica jurídica puesto que la deportación, tal como se la ha planteado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tiene un carácter penal, lo que significaría la imposición de una sanción penal, sin que exista un delito tipificado mediante ley. El incorporar esta disposición en un DE resulta una inconsistencia jurídica y un atentado contra la protección internacional.

Adicionalmente, este reglamento contiene otras disposiciones que restringen el acceso al sistema de protección, tales como la aplicación de un procedimiento de admisibilidad poco adecuado, la reducción de plazos para presentar impugnaciones frente a la negativa de reconocimiento, la posibilidad de revisar y revocar la condición de refugiado en cualquier momento, entre otros aspectos.

No obstante, cabe indicar que este Decreto Ejecutivo contiene algunas disposiciones que son favorables al ejercicio de derechos de quienes ya han sido reconocidos como refugiados. Así por ejemplo, se ha extendido el plazo de validez del documento de identificación a dos años, lo que implica que la renovación ya no es anual como lo disponía la normativa anterior. Sin embargo, todavía se vincula la condición de refugiado a la validez del documento de identidad, dejando de lado el principio que indica que tal condición es constitutiva y no declarativa.

El Decreto Ejecutivo también contiene disposiciones que dejan en claro que tanto las personas refugiadas, como las solicitantes de tal condición, pueden realizar actividades económicas, sea bajo relación de dependencia o por cuenta propia.³ Si bien esto reafirma la titularidad del derecho al trabajo de esta población, en la práctica esta disposición no se aplica, ya que los procedimientos y sistemas infor-

3. *Ibid.*, art. 35 y 46.

máticos que operativizan este derecho aún generan complicaciones sobre todo en la legalización de contratos. Situación similar ocurre con el derecho a la seguridad social que no se garantiza de manera plena para las personas refugiadas y menos aún para quienes se encuentran como solicitantes de asilo.

También se incluye una norma que permite que a las personas refugiadas que hayan residido por al menos tres años en el país se les brinde facilidades para obtener una visa de residentes o la nacionalidad ecuatoriana mediante la naturalización, respetando el principio de no devolución. Sin embargo, esta disposición no ha llegado a implementarse, ya que los costos y requisitos para naturalizarse son poco accesibles para las personas refugiadas y los requisitos para aplicar a visas de residente no han sido adecuados a la condición de esta población.

Frente a las disposiciones de este Decreto Ejecutivo se han adoptado acciones nacionales e internacionales, así se han presentado dos demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional⁴ en los meses de octubre y noviembre de 2012, hasta el momento ninguna ha sido aceptada a trámite. Sin duda, esta es una clara oportunidad para que la Corte Constitucional aplique y desarrolle el contenido de los derechos de movilidad previstos en la Constitución de la República del Ecuador.

Y en el ámbito internacional, tuvo lugar la audiencia sobre la “Situación de los solicitantes de refugio y refugiados en Ecuador” que se llevó a cabo el 2 de noviembre de 2012 en el marco del 146 período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la cual, el representante de la Universidad San Francisco de Quito –institución peticionaria– puso en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos los aspectos de mayor preocupación sobre los derechos de las personas en movilidad, particularmente de las reformas que implica el DE 1182 y se hizo una invitación formal para que la Comisión realice una visita in loco.

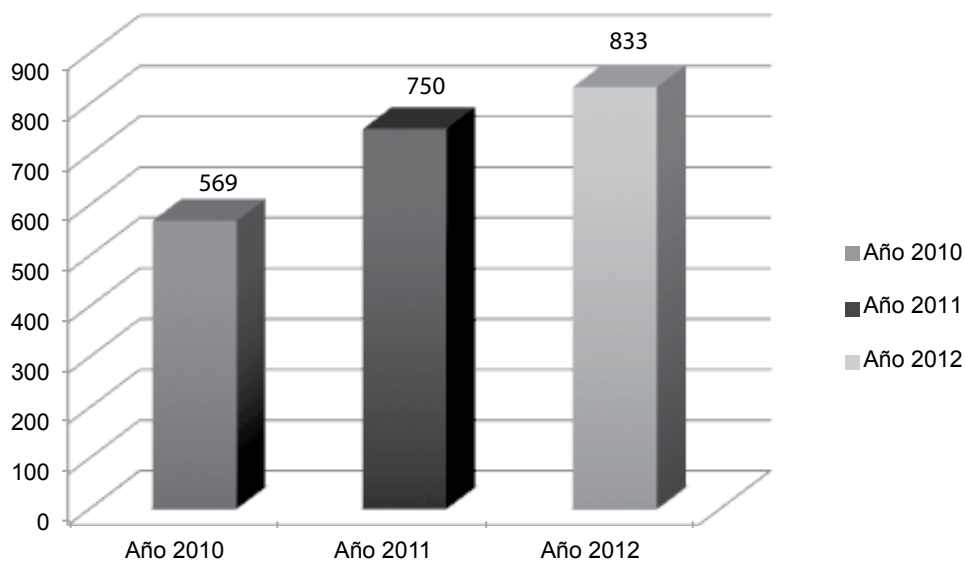
Prácticas de control migratorio contrarias a la prohibición de criminalización de la migración

El control migratorio, según lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador, es potestad exclusiva de la Función Ejecutiva⁵ y se implementa mediante la aplicación irrestricta de la Ley de Migración; que, como se ha dicho anteriormente, mantiene contradicciones sustanciales con los derechos y principios constitucionales en materia de movilidad humana.

4. La primera demanda la realizó la ONG Asylum Access, el 26 de octubre de 2012, con el número de causa 0056-2012; y, un mes después, el 26 de noviembre del mismo año, ingresa una segunda demanda por parte de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, a la cual se asigna el número de causa 003-2012.
5. Constitución ..., 2008, art. 261, num. 3.

En consecuencia, uno de los aspectos más críticos es el tratamiento de las personas que, por diferentes motivos, no gozan de estadia regular en el país, sea el caso de aquellos que se encuentran ya en el territorio nacional, como de aquellos que intentan ingresar al Ecuador. En el primer caso opera el procedimiento de deportación⁶ precedido de la privación de la libertad de la persona, y en el segundo, se aplica el procedimiento de exclusión.⁷

Gráfico 1
Deportaciones por año



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

La implementación de estas prácticas de control migratorio ha traído serias vulneraciones a los derechos de las personas inmigrantes y refugiadas, y lastimosamente, según las estadísticas revisadas, lejos de reducir su aplicación, se observa un aumento de las mismas respecto de los años anteriores.

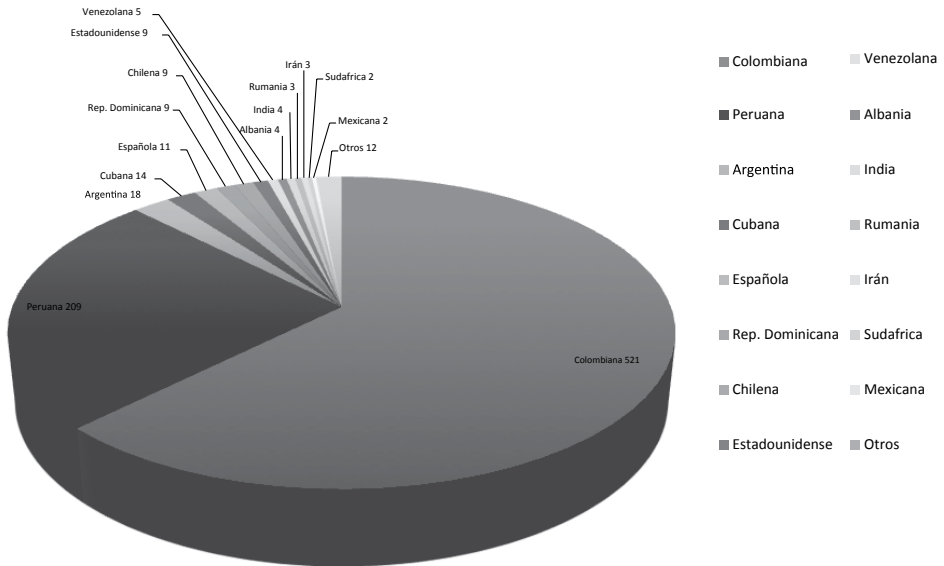
Así, hasta noviembre de 2012, se registraban 833 deportaciones, es decir, 83 más que el total de 2011. En este grupo, las personas de nacionalidad colombiana son las que registran el número más alto de deportaciones, llegando a las 521 que es equivalente al 63% del total; en segundo lugar, se ubica la población peruana que registra 209 deportaciones, equivalente a menos de la mitad del número de personas colombianas deportadas.

6. Ley de Migración, 2005, art. 19-36.

7. *Ibid.*, art. 9-18.

Si bien, por una parte, se explicaría que los datos de estos países son altos en virtud de que son países limítrofes respecto a Ecuador, llama la atención el au-

Gráfico 2
Nacionalidad de las personas deportadas



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre de 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

mento del número de deportaciones, sobre todo en relación con las personas de nacionalidad colombiana, que constituyen un caso especial en el que debe verificarse si no se vulnera el principio de no devolución previo al retorno al país de origen.

Como se ha indicado en los artículos sobre movilidad humana de años anteriores, el procedimiento de deportación establecido por la Ley de Migración contradice los principios constitucionales; en particular, el principio de no criminalización de la migración, ya que tiene como una de sus premisas la privación de libertad y la imposibilidad de subsanar la condición de irregularidad migratoria. A pesar de que la irregularidad migratoria es una falta de carácter administrativo, el tratamiento es claramente de carácter penal.

En este sentido, según el estudio “Garantías jurisdiccionales y migraciones internacionales en Quito,⁸ entre el año 2010 y el año 2012, se registran más de un centenar de hábeas corpus interpuestos en casos de detenciones por la condición

8. Javier Arcentales, Susy Garbay y Silvana Sánchez, Garantías jurisdiccionales y migraciones internacionales en Quito, Quito, PADH-UASB-E / Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) / Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2012.

migratoria de personas han permanecido de manera indefinida privadas de la libertad en un lugar inadecuado para tales efectos.

Según este estudio, de las 78 sentencias de hábeas corpus que se analizaron, el 63% aceptan la acción; es decir, se corrobora que la mayoría de detenciones en casos migratorios son arbitrarias e ilegítimas, y por tanto, vulneran derechos humanos. No obstante, se observa en dicha investigación, que a pesar de este alto porcentaje de aceptación de hábeas corpus, en ningún caso, se determina la responsabilidad estatal, ni se establecen medidas de reparación frente al daño causado, tal como lo dispone la Constitución de la República del Ecuador.

En el mencionado estudio, se constata también que persiste como política parte del control migratorio, la existencia del denominado “Albergue Temporal”, el cual, es un hotel privado, custodiado por la Policía de Migración que está ubicado en el Centro Histórico de Quito, en donde permanecen detenidas las personas en procesos de deportación, de manera ilegal y arbitraria por períodos indefinidos, que llegan inclusive a los nueve meses.

En suma, esto nos permite comprender, por una parte que, el procedimiento de deportación no solo tiene inconsistencias constitucionales de carácter normativo, sino que también su implementación lesiona seriamente el derecho a migrar, el derecho a la libertad personal, el principio de no criminalización de la migración, el principio de no devolución, entre otros derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

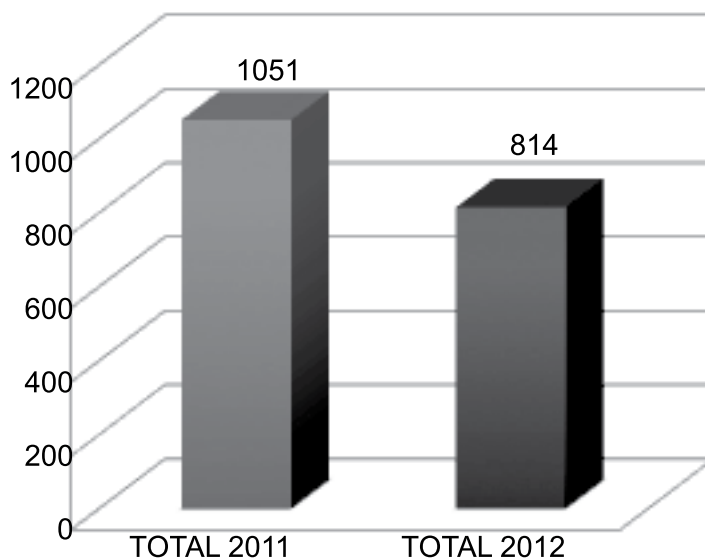
Por otra parte, devela el nivel de desconocimiento por parte de jueces, juezas y operarios judiciales acerca del contenido y alcance de los preceptos sobre movilidad humana e incluso sobre la naturaleza y finalidad de las garantías jurisdiccionales.

Además, a la par de la aplicación del procedimiento de deportación, se aplica otra medida de control migratorio conocida como exclusión, la cual, también se encuentra prevista en la Ley de Migración, como se ha señalado en líneas previas. Este procedimiento consiste en el impedimento del ingreso de una persona de otra nacionalidad al territorio ecuatoriano, aspecto que también ha acarreado serias lesiones a los derechos humanos.

Según las estadísticas de la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, el número de exclusiones hasta noviembre de 2012, llegó a 814, a diferencia del total de exclusiones en 2011, que alcanzaron las 1.051 exclusiones hasta diciembre de ese año. Si bien existe una cierta disminución, el número sigue siendo elevado.

Además, se observa que las personas de nacionalidad haitiana (336) y cubana (228) corresponden a la población sobre la que más se aplica esta medida. Llama la atención también, las personas excluidas de diversa nacionalidad originarias de países africanos y asiáticos. Si bien por el tipo de gráfico no es posible incluir a todos los países, según las estadísticas, hay 24 personas de origen africano que provienen de diez países diferentes (Nigeria, Camerún, Ghana, Gambia, Guinea, Kenia, Mali, Sierra Leona, Sudáfrica, Zimbabwe).

Gráfico 3
Exclusiones por año



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre de 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

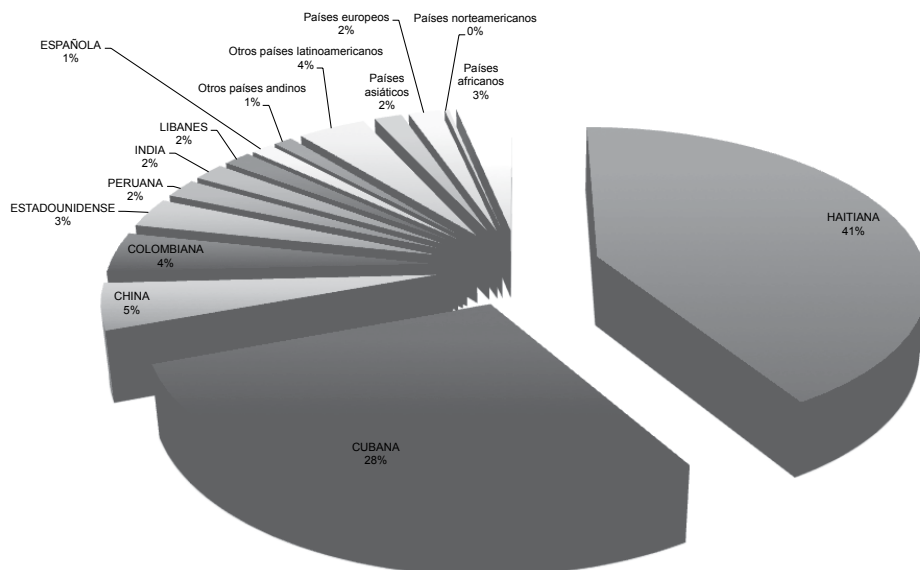
En cuanto a los países asiáticos se registran 15 personas excluidas provenientes de nueve países diferentes (Sri Lanka, Filipinas, Bangladesh, Corea del Sur, Israel, Japón, Jordania, Nepal, Pakistán y Rusia), sin contar, con las personas excluidas provenientes de India (15) y Líbano (13) que por tener número superior a diez sí son visibles en el gráfico.

Las vulneraciones a derechos que han tenido lugar en los procesos de exclusión son tan graves como los que tienen lugar en las deportaciones. Así, a inicios de 2012, en Quito, tuvo lugar una audiencia en la Defensoría del Pueblo del Ecuador, debido a que siete personas de nacionalidad cubana habían sido excluidas y se encontraban privadas de su libertad en el Aeropuerto Mariscal Sucre. A estas no se les permitía el ingreso al Ecuador y a su vez no podían regresar a Cuba, ya que la normativa del país caribeño lo impedía.

Las autoridades migratorias del Ecuador ante este caso sostienen que las personas se encuentran en una “zona franca” en la que no se aplica la legislación nacional, ya que no han ingresado formalmente a territorio ecuatoriano y descargan la responsabilidad sobre las aerolíneas manifestando que son estas quienes deben responder por las personas excluidas. No obstante, este razonamiento ha llevado a que las personas de nacionalidad cubana permanezcan privadas de libertad por más de cuatro días en una habitación del aeropuerto en condiciones de hacinamiento, con limitaciones de comunicación y restricciones en el acceso a servicios básicos.

En la audiencia realizada en la Defensoría del Pueblo del Ecuador, se determinó que efectivamente la aplicación de esta política de control migratorio vulnera

Gráfico 4
Exclusiones 2012 por nacionalidad



Fuente: Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, cifras a noviembre de 2012.
Elaboración: Javier Arcentales, 2012.

el derecho a la libertad personal, el derecho a migrar, la prohibición de considerar a alguien como ilegal por su condición migratoria, entre otros derechos constitucionales y se obligó a la Policía de Migración a permitir el ingreso de las personas al territorio ecuatoriano. Además, es evidente, que los aeropuertos no son centros de privación de libertad y por tanto, estas prácticas son inconstitucionales.

Sin embargo, estas medidas se han seguido implementando a lo largo del año, llegando a situaciones de mayor complejidad. Es así, que en el estudio sobre Garantías Jurisdiccionales y Migraciones Internacionales antes referido, se encontraron acciones de hábeas corpus que fueron activadas a favor de las personas privadas de la libertad en el Aeropuerto Mariscal Sucre, entre las cuales, uno de los jueces decidió trasladar la audiencia hasta dicho lugar y de manera contradictoria aceptó la acción, pero dispuso la privación de libertad en el “albergue temporal.”

Finalmente, una persona de origen africano permaneció detenida cerca de ocho meses, ya que no podía ser devuelta a su país de origen y tampoco se consentía otorgarle la libertad para permanecer en Ecuador.

Los casos de exclusión migratoria que han sido conocidos por la Defensoría del Pueblo del Ecuador y las ONG que trabajan en temas de movilidad humana, son aquellos que por su complejidad no pueden ser solucionados y violentan de manera evidente los derechos de estas personas; sin embargo, el número elevado de exclusiones supondría también una condición de vulnerabilidad de quienes intentan ingresar y son retornados a sus países de origen de manera expedita.

En definitiva, tanto el proceso de deportación, como el de exclusión migratoria, que se aplican como parte del control migratorio conllevan graves afectaciones a derechos, por su propia naturaleza como por la manera en cómo se implementan. En estos procesos se pone de manifiesto la manera en que los arcaicos principios de seguridad nacional y la soberanía estatal se imponen frente a los derechos de personas inmigrantes y refugiadas, fruto de una legislación desactualizada, heredada de tiempos de la Guerra Fría y que no ha sido reformada.

Al tratamiento punitivo de la irregularidad migratoria se suma la ausencia de políticas de regularización; aspectos que pueden ser vistos como contracarrera de la misma moneda y que en conjunto determinan un contexto complejo para el ejercicio de derechos de inmigrantes y personas refugiadas. Si bien, uno de los postulados más importantes de la Constitución de la República del Ecuador en el ámbito de movilidad humana, es la no discriminación por condición migratoria, es innegable que contrariamente a este principio, el estar en situación regular es una premisa para el ejercicio de derechos.

En el ámbito de la “regularidad migratoria”, la Ley de Extranjería establece categorías de visados que determinan una gradación en función de la posibilidad de ejercer más o menos derechos en el país. Estas categorías basadas en criterios de selectividad, dejan por fuera a personas que, por su situación económica u otras condiciones, no pueden acceder a la regularización, lo que acarrea la amenaza constante de la detención y el consecuente proceso de deportación.

Al parecer, estaría lejos una reforma normativa que repercuta de manera sustancial en las políticas de control migratorio; sin embargo, se observan algunos cambios que, de ser implementados adecuadamente, podrían reducir ciertos niveles de criminalización de las personas inmigrantes en situación irregular. Así por ejemplo, se observa que la Policía de Migración se ha retirado de los puestos de control migratorio de ingresos y salidas del territorio ecuatoriano y que estas funciones han sido asumidas por personal civil.

Cabe mencionar que este cambio ya se encuentra previsto en el Proyecto de ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana que está en trámite en la Asamblea Nacional.⁹

El reto aún pendiente para Ecuador, es desarrollar una política de regularización y control migratorio que esté acorde a los principios y derechos constitucionales, que como en repetidas ocasiones se ha señalado, no han sido reconocidos en ninguna otra constitución del mundo. La política migratoria ecuatoriana, por tanto, debe ser diferente a la de otros Estados, en especial de aquellos que se distinguen por ser los principales receptores y a la vez criminalizadores de la migración a nivel mundial, y corresponder más bien de manera coherente a las demandas de las y los migrantes ecuatorianos.

9. Proyecto 2011-086, presentado por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2011 y se encuentra en etapa de calificación por el CAL.

1. 2011-086 30 sep 2011 Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana Presidente de la República

Discriminación y limitaciones en la integración de la población inmigrante y refugiada

El reconocimiento de la igualdad entre personas ecuatorianas y de otras nacionalidades y la prohibición de discriminación por condición migratoria y lugar de origen, son parte del núcleo esencial del contenido sobre movilidad humana en la Constitución de la República del Ecuador. Estos preceptos constitucionales plantean una visión integral de las políticas migratorias tradicionales, más allá de las regulaciones para el ingreso, salida o permanencia de las personas de otra nacionalidad y nos invitan a considerar el ejercicio de derechos de manera integral.

En este sentido, se observa que la brecha entre los parámetros constitucionales y la realidad es todavía muy amplia y, más preocupante aún, es el escaso esfuerzo estatal por reducirla. Por una parte, la discriminación y xenofobia particularmente hacia población de origen colombiano, cubano y de origen africano (esta última población sobre todo en Quito) es persistente, ya que, de manera infundada, se vincula a esta población con el incremento de la delincuencia en el país. Además, la discriminación se profundiza al tratarse de personas afrodescendientes o mujeres, sobre quienes pesan estereotipos sexistas.

Esta limitación antecede y explica el que otros derechos sean también vulnerados como aquellos de carácter económico y social, tales como educación, trabajo y vivienda principalmente. Así, en la investigación “Ejercicio del derecho al trabajo de las personas con necesidad de protección internacional en Ecuador”¹⁰ se constata como la discriminación en razón de la nacionalidad es una gran barrera que deben sortear las personas al momento de conseguir trabajo. Los tratos discriminatorios no solo tienen lugar en el ámbito privado de las relaciones cotidianas, sino también dentro de la institucionalidad tanto pública como privada.

A la xenofobia se suma, la discriminación por condición migratoria, la cual es otra limitación importante en el ejercicio de derechos. En este sentido, se podría afirmar que las personas en condición de refugiadas, solicitantes de tal condición y quienes se encuentran en situación migratoria irregular son las que enfrentan mayor discriminación por este motivo.

Así, por ejemplo, en el caso del ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas, el estudio mencionado constata que aun cuando fue eliminada la autorización laboral para personas refugiadas exigida por el Ministerio de Relaciones Laborales, las limitaciones al momento de legalizar un contrato de trabajo y acceder a la seguridad social persistían. Aspectos que son aún más complejos para quienes se encuentran como solicitantes de la condición de refugiados o personas en situación irregular.

En gran medida, estos problemas se originan por el tipo de documentación de identidad que se emite para las personas refugiadas y solicitantes de tal

10. Javier Arcentales, “Ejercicio del derecho al trabajo de las personas con necesidad de protección internacional en Ecuador”, Quito, PADH-UASB-E / FAS / ACNUR, 2012. Estudio no publicado.

condición que no es compatible con los sistemas informáticos. En el caso de las personas en situación migratoria irregular, el no poseer documentación o no ser válida la de su país de origen, se convierte también en limitante. Sin embargo, se puede afirmar que tampoco existe una voluntad política suficientemente decisiva que permita solucionar estos problemas, que al parecer, se reducen a cuestiones operativas, pero que en el fondo determinan restricciones severas a estos derechos.

Esta situación repercute también en el acceso al sistema financiero en donde persiste la imposibilidad de acceder a los servicios que ofrecen estas entidades, sobre todo en relación con la apertura de cuentas de ahorro, cambio de cheques, acceso a créditos. Hasta el momento no existe una resolución vinculante por parte de la Superintendencia de Bancos que garantice que esta población pueda acceder a estos servicios.

Por otra parte, en ciudades de frontera como Nueva Loja (Lago Agrio) existen dificultades para la población refugiada y solicitante de refugio en la compra de gas doméstico relacionada directamente con las medidas de control adoptadas para evitar el contrabando de gas hacia Colombia.

Todas estas limitaciones hacen que la integración de la población de otras nacionalidades sea compleja y que sumada a políticas de migración restrictivas y securitistas, la exclusión por parte de la población local se acentúe. Sin embargo; deben rescatarse aquellas prácticas de solidaridad que tienen lugar en dimensiones menores y que se concretan en el trato cotidiano y en la convivencia que han generado un acercamiento y valoración de “el otro”, del cual surgen nuevas relaciones fundamentadas en el respeto y acogida a la diversidad manifiesta en los procesos de movilidad humana.

Como reto para el Estado, en su dimensión nacional y local, queda el desarrollar una política migratoria que no se circunscriba exclusivamente a las regulaciones para el ingreso y salida del territorio nacional, sino que tome en cuenta también a aquellas medidas articuladas que hagan posible el ejercicio de los derechos de las personas de otras nacionalidades que se encuentran en el país. Esta es una manera integral de concebir la política migratoria.

La misma consideración debe aplicarse a las políticas en materia de refugio, que no solo deben centrarse en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, sino tomar en cuenta el ejercicio de los derechos en la permanencia dentro del territorio ecuatoriano como una medida eficaz para su integración, en el marco de las soluciones duraderas establecidas por el Plan de Acción de México.

Caso Assange

Personas y grupos de atención prioritaria



José Ayala Lasso

Descripción

El 19 de junio de 2012, Julián Assange se presentó en las Oficinas de la Embajada del Ecuador en Londres y solicitó asilo diplomático. El 16 de agosto, el Gobierno del Ecuador le concedió el asilo solicitado. Se formalizó así una controversia entre Quito y Londres, empeñado; el primero en obtener un salvoconducto para que Assange pudiera viajar a otro país, y resuelto Londres a someter a dicho ciudadano a la justicia ordinaria británica. El Canciller inglés, por intermedio de su Embajada en Quito hizo saber al Ecuador que, según su legislación interna, estaba facultado para tomar medidas a fin de aprehender a Assange, lo que fue considerado por Ecuador como una clara amenaza a la inviolabilidad de los recintos diplomáticos en Londres. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que el asilo, prácticamente desde sus orígenes, se ha vinculado al concepto de inviolabilidad del recinto en el que se busca la protección. Singularmente, desde la época de la república veneciana, es el carácter de inviolable, propio de la residencia de los Embajadores, el factor que da fundamento a la respetabilidad del asilo. Con estos antecedentes, la advertencia de la diplomacia británica, en el sentido de que estaría autorizada por su ley interna para intervenir en la Embajada del Ecuador en Londres, constituyó, además de un grave e inaceptable error, un acto claramente violatorio de la Convención sobre Agentes Diplomáticos, reconocida y respetable universalmente. El apoyo internacional que gestionó y obtuvo Ecuador, en rechazo al pretendido desconocimiento de la inviolabilidad de sus oficinas en Londres, fue extensivamente interpretado y presentado como un apoyo al asilo que había sido concedido a Julián Assange. Las conversaciones entre los gobiernos del Ecuador y Gran Bretaña para buscar una salida al problema no han dado resultado alguno hasta la fecha.

Al momento de asilarse, Assange se encontraba sometido a la justicia británica que le había otorgado la libertad bajo fianza, a causa de un pedido de extradición presentado por Suecia, en donde Assange había sido acusado de un delito común. Este pedido fue analizado en tres instancias por la justicia británica que, finalmente, después de rechazar las objeciones de Assange, dispuso su extradición.

Explicación ecuatoriana

Para explicar la concesión del asilo diplomático solicitado por Assange, el gobierno del Ecuador presentó dos clases de argumentos: los de carácter jurídico –derecho positivo y consuetudinario– especialmente las normas establecidas en las Convenciones sobre Asilo vigentes en América Latina (La Habana, 1928, Montevideo, 1933 y Caracas 1954), principios del Derecho Internacional relativos a los derechos humanos, como la Declaración Universal de 1948 y otras declaraciones regionales; y los de carácter político.

En cuanto a los primeros, adujo que el derecho de asilo reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos tiene el carácter de *jus cogens* y rige, en consecuencia, *erga omnes*. La fundamentación política se basó en la presunción de que Assange es un perseguido político por haber hecho públicas las prácticas intervencionistas del “imperialismo” en los asuntos internos de otros Estados mediante la revelación de documentos reservados de los EUA, por lo que su libertad, seguridad y vida estaban en peligro. La Cancillería ecuatoriana dijo creer que Assange “es víctima de una persecución en distintos países, la cual deriva no solo de sus ideas y sus acciones, sino de su trabajo al publicar información que compromete a los poderosos, de publicar la verdad y, con ello, desmascarar la corrupción y graves abusos a los derechos humanos de ciudadanos alrededor del mundo”.¹ En defensa de Assange, afirmó que “es un profesional de la comunicación galardonado internacionalmente por su lucha a favor de la libertad de expresión, la libertad de prensa y de los derechos humanos en general”.² Emitió un grave juicio de valor al sostener que los países involucrados en el tema –Gran Bretaña, Suecia, Australia y los EUA– no han protegido ni respetado los derechos de Assange, tienen sistemas judiciales que no garantizan la imparcialidad de un eventual juzgamiento y podrían actuar movidos por razones políticas, lo que pone en claro que, de darse una extradición a los EUA, Assange podría ser juzgado por tribunales especiales o militares, “y no es inverosímil que se le aplique un trato cruel y degradante, y se le condene a cadena perpetua o a la pena capital, con lo cual no

1. Ricardo Patiño, “Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange”, Quito, 16 de agosto de 2012, Comunicado No. 42, en <http://cancilleria.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/>.
2. *Ibid.*

serían respetados sus derechos humanos”.³ Añadió que, “a pesar de las gestiones diplomáticas realizadas por Ecuador, los países de los cuales se han requerido garantías suficientes para proteger la seguridad y la vida de Assange, “se han negado a facilitarlas”.⁴ Concluyó que las autoridades ecuatorianas tienen la “certeza” de que es factible la extradición de Assange a un tercer país fuera de la Unión Europea sin las debidas garantías para su seguridad e integridad personal. Con respecto a la fiscalía sueca, la Cancillería dijo estar consciente que “ha tenido una actitud contradictoria que impidió al señor Assange el total ejercicio del legítimo derecho a la defensa”,⁵ lo que ha “menoscabado sus derechos procesales”.⁶ Afirmó que hay razones para creer que “al tenor de varias declaraciones públicas y comunicaciones diplomáticas realizadas por funcionarios de Gran Bretaña, Suecia y EUA, se infiere que dichos gobiernos no respetarían las convenciones y tratados internacionales, y darían prioridad a leyes internas de jerarquía secundaria, contraviniendo normas expresas de aplicación universal”.⁷

Ecuador adujo que el asilo, en cualquiera de sus formas, es un derecho humano fundamental que crea obligaciones para todos los Estados; que al ser una forma de protección de la persona, está regido por el principio “pro homine”; que siendo parte del *jus cogens* obliga a todos sin necesidad de que se encuentre recogido en acuerdos o convenios; y que todos los Estados tienen la obligación de contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional y a promover y proteger los derechos humanos.

Normativa latinoamericana

En efecto, las normas vigentes en América Latina regulan la concesión del asilo diplomático y claramente señalan que el Estado al que se solicita el asilo tiene el derecho de calificar la naturaleza del caso, así como la urgencia de conceder el asilo. Según dichas normas, Ecuador estaba autorizado para aceptar el pedido de Assange. Pero la objeción generalmente opuesta al derecho de calificar la naturaleza del delito exhibe como argumentos los dos siguientes: a) que las propias convenciones sobre asilo diplomático excluyen de la mencionada protección a quienes, al tiempo de solicitar el asilo, estuvieren enjuiciados o perseguidos por delitos comunes; y b) que las normas aceptadas convencionalmente sobre esta materia en América Latina no son parte del derecho internacional general y, en consecuencia, no obligan a los países no suscriptores de las Convenciones vigentes en América Latina sobre la materia. Citan, en apoyo de su criterio, además, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia según la cual el asilo no puede interferir en

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

la normal administración de justicia de un país que está aplicando su jurisdicción interna sobre un perseguido por delitos comunes, como dictaminó la Corte en el caso de Haya de la Torre. Este último principio ha sido vinculado, en consecuencia, con el normal y legítimo ejercicio de la soberanía del Estado que, al aplicar su jurisdicción interna en el caso del juzgamiento de un delito, no puede aceptar que la interferencia de una soberanía distinta a la propia vuelva imposible o frustre el ejercicio legítimo de sus facultades soberanas.

El asilo obedece ciertamente a una tradición inmemorial de carácter humanitario, lo que le valió ser incorporado como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ha sido, además, reglamentado en numerosas convenciones y practicado por los Estados, en muy distintas formas. Todas estas circunstancias pueden dar fundamento suficiente para considerar que la esencia del asilo tiene el carácter de generalidad, que permitiría considerarlo como parte del “derecho imperativo”, es decir, del *jus cogens* y que, en consecuencia, rige *erga omnes*, es decir, que obliga a todos. Sin embargo, este argumento es cuestionado por no pocas instituciones académicas y por los Estados que no aceptan la existencia del asilo como una institución del derecho internacional general. Además de los países europeos, tal es el caso de los EUA que no suscribió las Convenciones sobre asilo y que expresamente dejó constancia de no reconocer la obligatoriedad de la mencionada institución.

El art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”, y añade que “este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Sin embargo –dicen cuantos niegan al derecho de asilo un carácter universal– el Pacto de Derechos Civiles y Políticos no lo mencionó. A este respecto, es bueno aclarar que en los trabajos preparatorios para redactar el Pacto, el derecho de asilo –que si constaba en el proyecto original– fue removido del texto final no porque no se hubiera aceptado reconocerlo, sino porque se consideró más apropiado tratarlo en la Convención de Ginebra sobre Refugiados.

Hay autores y países que desconocen o niegan el carácter vinculante de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la que atribuyen un objetivo teórico ideal o la naturaleza de una recomendación, mas no el de norma obligatoria de derecho. Sin embargo, es cada vez más aceptada la tesis de que la Declaración Universal de Derechos Humanos contiene un conjunto tan esencial de derechos que no cabe negarle el carácter de derecho imperativo. Así lo reconoció la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán que ya desde el año 1968 aceptó que la Declaración Universal de Derechos Humanos “enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”, tesis que fue ratificada y desarrollada por la Conferencia Cumbre sobre Derechos Humanos realizada en Viena, en 1993. Al ser así, las obligaciones que de ella se derivan tendrían

el carácter de inderogables, independientemente de los cuestionamientos de naturaleza formal que puedan hacerse a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Cancillería ecuatoriana cita, en apoyo de su tesis, varios instrumentos internacionales de carácter regional que; sin embargo, consagran principios de aceptación general, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981; compromisos que, al reconocer el derecho de asilo, están admitiendo de alguna manera su carácter universal y, a fortiori, su naturaleza de derecho imperativo o *jus cogens*.

Si la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia prácticamente se limita al caso de Haya de la Torre, en cambio el Comité de Derechos Humanos, encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados suscriptores del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ha emitido varios interesantes dictámenes.

En el libro “United Nations Human Rights Committee, Case Law 1977-2008 escrito por Jakob Th. Möller y Alfred de Zayas, al hablar de la admisibilidad de un pedido de protección presentado al Comité de Derechos Humanos, los autores recuerdan el caso No. 477/1991 y manifiestan que:

Aun si la competencia del Comité se limita a examinar alegadas violaciones de los derechos contenidos en el Covenant, puede haber maneras para incorporar otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales al esquema de protección previsto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Por ejemplo, el derecho de asilo contenido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho de propiedad contenido en el artículo 17 de la Declaración Universal no tienen contraparte en el Covenant por lo que una comunicación que alegara la violación de estos derechos “per se” sería necesariamente declarada inadmisibles “ratione materiae”. Sin embargo; un individuo podría someter su caso al Comité. si su derecho al asilo o a la propiedad fuera negado sobre bases discriminatorias, es decir, en quebrantamiento del derecho autónomo de igualdad de tratamiento y no discriminación, consagrado en el artículo 26 del Covenant.⁸

En resumen, se trata de saber si el derecho de asilo es o no una institución que, dada su historia y sus características, forma parte del *jus cogens* o derecho imperativo, como lo afirma la Cancillería ecuatoriana, o no está integrado dentro del derecho internacional general, como lo defiende Gran Bretaña.

Juscogens y erga omnes

¿Qué debe entenderse por *jus cogens*? Se aplica esta denominación a las normas de derecho internacional de aceptación general pero cuyo carácter imperativo

8. Jakob Th. Möller y Alfred de Zayas, “United Nations Human Rights Committee, Case Law 1977-2008. A Handbook”, N. P. Engel, Kehl am Rhein, 2009.

no emana de tal aceptación, sino de su vinculación esencial con principios que buscan la protección del interés general. Son en consecuencia inderogables lo que significa que todo acto contrario a ellas sería nulo. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, declara que cualquier tratado contrario a una norma de derecho imperativo aceptada y reconocida por la comunidad internacional sería nulo, sin que quepa acuerdo en contrario. Añade que tales normas solo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter y concluye que si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo. Solamente pueden modificarse, en consecuencia, por una nueva norma de *jus cogens*. Son perentorias e imperativas.

Grocio distinguió entre el derecho de gentes primario, inmutable por basarse en el derecho natural, y el derecho de gentes secundario o positivo, originado en la voluntad de los Estados. Vattel aceptó también la existencia de normas de imperativo cumplimiento. Esta tesis se debilitó cuanto la escuela positiva del derecho adujo que solamente la voluntad de los Estados puede dar origen a la norma jurídica internacional. Sin embargo, ha vuelto a tomar fuerza porque las modernas concepciones democráticas del Estado afirman que existen límites objetivos a la voluntad soberana. Esos límites objetivos serían precisamente la expresión del *jus cogens*.

El *jus cogens*, por su propia naturaleza, genera obligaciones para toda la comunidad y se impone por encima de la voluntad unilateral de los Estados. Este hecho, es decir la generación incondicional de obligaciones para todos, se conoce con la expresión latina *erga omnes*. En el campo doctrinario se ha discutido acerca de la posibilidad de que existan normas de *jus cogens* aplicables regionalmente. Hay quienes piensan que si el *jus cogens* genera obligaciones sustantivas contra las cuales no cabe alegación posible, no es admisible que tal característica pueda corresponder a prácticas regionales no reconocidas por la comunidad internacional en su conjunto. Añaden que si se aplican *erga omnes*, no pueden tener solamente una vigencia limitada a lo regional.

A pesar de lo conveniente y útil que sería una descripción del contenido sustancial del *jus cogens*, las dificultades encontradas para el efecto han inhibido a las instituciones internacionales o a las academias aventurarse en tal campo. Sin embargo, hay decisiones y hechos concretos que inducen a aceptar dicho carácter en algunos casos específicos.

La Corte Internacional de Justicia de La Haya en el caso sobre la “Licitud de la amenaza o el uso de armas nucleares”, al tocar temas propios del derecho humanitario, se refirió a los que denominó “principios intransgredibles del derecho internacional” e incluyó entre ellos a la prohibición de ataques contra civiles y al uso de armas que no distingan entre civiles y militares o que causen un daño mayor que el necesario para conseguir un objetivo militar legítimo, así como algunas violaciones del derecho humanitario. El Comité de Derechos Humanos de Ginebra reconoció el carácter de *jus cogens* a la prohibición de la tortura y a la privación arbitraria de la vida, así como al derecho a tener un debido proceso y gozar de la

presunción de inocencia. El art. 2 de la Carta de la ONU señala los principios relativos a la paz y seguridad que deben guiar la conducta de los Estados, lo que puede interpretarse en el sentido de consagrar una norma “imperativa”. Lo mismo puede decirse en relación con los “crímenes contra la humanidad”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que la protección de los derechos fundamentales y el derecho a la justicia forman parte del *jus cogens*, lo mismo que la prohibición de que se aplique la pena de muerte a un menor de edad. Finalmente, la doctrina incluye en el *jus cogens* a los principios relativos a la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; la prohibición del uso de la fuerza para el arreglo de las controversias; la igualdad soberana de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos; las normas básicas de protección de los derechos humanos; la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas; la norma del *pacta sunt servanda*.

En términos generales, se puede concluir que la promoción y protección de los derechos humanos que van junto con el progreso esencial de la sociedad humana, tienden a ser consideradas como parte del derecho imperativo, que obliga a todos. Sin embargo, la aceptación de esta tesis dependerá, en buena medida, de la prudencia y mesura con que se la aplique, ya que mayor resistencia provocará mientras más extensivamente se la interprete.

El derecho imperativo se diferencia de la costumbre. Esta es una de las fuentes del derecho internacional, definida en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Para regir como tal, la costumbre debe ser de aceptación general, uniforme, de duración apreciable y debe suscitar una convicción jurídica sobre su obligatoriedad. Por esta razón, hay costumbres regionales y costumbres generales. Los Estados europeos y los EUA atribuyen al derecho de asilo la naturaleza de una costumbre y, basados en tal concepción, han formulado objeciones a su obligatoriedad general. Sin embargo, hay costumbres que llegan a constituirse en *jus cogens*. Entonces, ni siquiera la oposición inequívoca, constante y persistente de un Estado sería suficiente para modificarla, puesto que prevalece el interés general de la comunidad sobre el interés individual de un Estado.

De este modo, las normas consuetudinarias, para que puedan ser consideradas como tales y originar obligaciones, han de estar constituidas por el elemento material, consistente en una repetición de actos, y el elemento anímico o espiritual, en cuya virtud los sujetos del derecho atribuyen a tal práctica un carácter obligatorio.

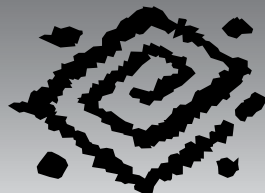
Hay que reconocer que, en la actualidad, hay una tendencia a multiplicar los entendimientos y consagrarlos en derecho positivo, con lo cual la costumbre ha ido perdiendo fuerza, pero siguen vigentes el principio y la práctica de la Corte internacional de Justicia que reconoce a la costumbre una naturaleza probatoria de la existencia de un derecho. Por esta razón, se ha dicho que ni los tratados, ni su codificación, ni la obra de las organizaciones internacionales han socavado la posición de las normas consuetudinarias en el esquema de las fuentes del derecho internacional.

No cabe negar que el asilo diplomático es una institución propia del Derecho Internacional Americano, por lo que, en un primer momento, ejemplifica un caso de costumbre regional. Sin embargo, por referirse a una materia propia de los derechos humanos, incorporada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en muchas declaraciones regionales, cabe defender su obligatoriedad general.

Sin embargo; inclusive si se llegara a aceptar esta tesis, no se estaría por tal hecho demostrando que el Estado territorial está obligado a otorgar el salvoconducto necesario para que el asilado se traslade a un tercer país. Así lo dictaminó la Corte Internacional en el caso de Haya de la Torre.

Otro tema que ha sido mencionado, en el asilo de Assange, se refiere a los pronunciamientos y declaraciones hechas por el asilado desde el recinto diplomático. La Convención de La Habana, de 1928, establece que “mientras dure el asilo, no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública”. Esta noción es ampliada por la Convención de Montevideo, de 1939, que añade que tampoco se le permitirá practicar actos “que tiendan a participar o influir en actividades políticas”. La Convención de Caracas, de 1954, dice que “El funcionario asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni intervenir en la política interna del Estado territorial”. En todos estos instrumentos, es claro que corresponde a la autoridad asilante “no permitir” al asilado la comisión de esos actos. El asilado que los practicara, en consecuencia, no estaría infringiendo una norma convencional, aunque si lo haría el Estado asilante que no demuestre diligencia y eficacia para controlar las actividades del asilado en este campo. Es obvio que Assange dispuso, en la materia, no solo de la aquiescencia del gobierno ecuatoriano sino, más aún, que contó con el beneplácito y la asistencia para organizar los actos en que públicamente hizo declaraciones sobre su asilo y anuncios sobre nuevas revelaciones de los llamados wikileaks.

Bibliografía



Libros, artículos y tesis

- Acosta, Alberto, *Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira*, Quito, Corporación Editora Nacional (CEN), 2005.
- American Petroleum Institute, *API Toxicological Review: Benzene*, Nueva York, American Petroleum Institute, 1948.
- Andrade Ubidia, Santiago, “La Función Judicial en la vigente Constitución de la República”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) / CEN, p. 239-268, 2009.
- “Reforma judicial y administración de justicia en el Ecuador de 2008”, en Santiago Andrade y Luis Ávila, edit., *La transformación de la justicia*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), p. 3-44, 2009.
- *La casación en el Ecuador*, Quito, Andrade y Asociados, 2005.
- Ávila Linzán, Luis Fernando, “La constitucionalización de la administración de justicia en la Constitución de 2008”, en Ramiro Ávila Santamaría, edit., *La Constitución de 2008 en el contexto andino: análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito, MJDHC, p. 227-283, 2008.
- Benavides, Gina, “La excepción como regla ¿garantiza los derechos?”, en Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*, versión electrónica, Quito, UASB-E, p. 135-149, 2012, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.
- Beristain, Carlos, *Diálogos sobre la reparación, experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, t. II, San José, IIDH, 2008.
- *El derecho a la reparación en los conflictos socioambientales*, Bilbao, Hegoa, 2010.
- Buitrón, Ricardo, y Diego Cano, “La revolución ciudadana y los trabajadores en 2011”, en PADH, comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*, versión electrónica, Quito, UASB-E, p. 215-228, 2012, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.
- Carcedo, Ana, *Femicidio en Ecuador*, Quito, Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, 2010.
- Carranza, César, *Políticas públicas en alimentación y nutrición: los programas de alimentación social en Ecuador*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2011.

- Carrión, Diego, y Stalin Herrera, *Ecuador rural del siglo XXI. Soberanía alimentaria inversión pública y política agraria*, Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), 2012.
- Carson, Rachel, *Silent Spring*, Boston, Houghton Mifflin, 1962.
- Comisión Colombiana de Juristas, *Principios internacionales sobre impunidad y reparaciones*, Bogotá, Opciones Gráficas Edit., 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago, CEPAL, 2011.
- Courtis, Christian, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, No. 5, enero-junio, México DF, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional / Porrúa, p. 33-65, 2006, <http://www.iidpc.org/revistas/5/pdf/47_79.pdf>.
- Cuesta-Camacho, Francisco, y otros, *Identificación de vacíos y prioridades de Conservación para la Biodiversidad Terrestre en el Ecuador continental*, Quito, Ecociencia / The Nature Conservancy / Conservation International / Ministerio de Ambiente del Ecuador, 2006 en <http://protectedareas.info/upload/document/ecuador_terrestrial_gap_analysis.pdf>.
- Devra, Davis, *Cellphone exposure toxicity and epidemiology: an update*, Research Triangle Park, National Institute of Environmental Sciences, 2012.
- Diego Vicente, Blanca, “¿Desconocimiento o apatía?”, en Corporación Humanas-Ecuador, *Los derechos de las mujeres en la mira. Informe Anual de Observatorios de Sentencias Judiciales y de Medios 2010/2011*, Quito, Corporación Humanas Ecuador, p. 11-34, 2011.
- Donziger, Steven, Laura Garr y Aaron Page, “The Clash of Human Rights and BIT Investor Claims: Chevron’s abusive litigation in Ecuador’s Amazon”, en *Human Rights Brief. A Legal Resource for the International Human Rights Community*, vol. 17, No. 2, Washington DC, American University Washington College of Law, p. 8-15, 2010, <<http://www.wcl.american.edu/hrbrief/17/2donziger.pdf>>.
- Facio, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae: Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, San José, ILANUD, 1992.
- Ferrajoli, Luigi, “El papel de la función judicial en el Estado de derecho”, en Miguel Carbonell, J. Jesús Orozco y Rodolfo Vásquez, coord., *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México DF, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, p. 87-108, 2011, <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1695>>.
- Foodfirst Information and Action Network (FIAN), “Informe El derecho a la alimentación en el Ecuador: Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos”, Quito, FIAN, 2010.
- FIAN, “Informe sobre el derecho a la alimentación con transversalización de género 2012”, FIAN, en proceso de edición.
- Figueroa Burrieza, Ángela, *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990.
- Flores Chamba, Judith, “Tierra y mujeres, un problema económico y sexual”, en Francisco Hidalgo y Michel Laforge, edit., *Tierra urgente*, Quito, SIPAE, p. 99-112, 2011.

- Gómez Isa, Felipe, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, en *El Otro Derecho*, No. 37, Bogotá, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), p. 11-64, 2007, <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Colombia/ilsa/20120531063055/od37-felipe.pdf>>.
- Guzmán Fluja, Vicente, *El derecho de indemnización por el funcionamiento de la administración de justicia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2007.
- Hoffman, Frederik, *Mortality form respiratory diseases in dusty trades (inorganic Dusts)*, Washington, US Department of Labor Bureau of Labor Statistics, Whole No. 231, Industrial Accidents and Hygiene Serie No. 17, Washington DC, Government printing office, junio, 1918.
- Hurtado, Francisco, y Gardenia Chávez, “El derecho a la seguridad integral en 2011”, en PADH, comp., *Informe sobre derechos humanos. Ecuador 2011*, versión electrónica, Quito, UASB-E, p. 117-134, 2012, <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>>.
- Izko, Xavier, *La frontera invisible. Actividades extractivas, infraestructura y ambiente en la Amazonía ecuatoriana (2010-2030)*, Quito, Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina, 2012.
- Jochnick, Chris, Roger Normand y Sarah Zaidi, *Violaciones de derechos en la Amazonía ecuatoriana*, Quito, Abya-Yala, 1994.
- Juliano, Dolores, *Presunción de inocencia. Riesgo, delito y pecado en femenino*, Donostia-San Sebastián, Gakoa, 2011.
- Kimmerling, Judith, *Crudo amazónico*, Quito, Abya-Yala, Quito, 1993.
- Kramer, Heinrich, y Jacobus Sprenger, *Malleus Maleficarum (El martillo de los brujos)*, trad. Floreal Maza, Orión, Buenos Aires, 1975, en <http://www.reflexionemarginales.com/biblioteca/Malleus_Maleficarum.pdf>.
- Lagarde, Marcela, “Antropología, feminismo y política: Violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”, en Margaret Bullen y Carmen Díaz Mintegui, coord., *Retos teóricos y nuevas prácticas*, Donostia, Ankulegi Antropologia Elkartea, p. 209-239, 2008.
- Lanas Medina, Elisa, “El principio de libertad sindical a la luz del pensamiento de Julio César Trujillo”, en Ramiro Ávila Santamaría, comp., *El silencio ante un atropello es imposible. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*, Quito, UASB-E / CEN, p. 129-150, 2012.
- Larrea, Carlos, coord., *Petróleo, sustentabilidad y desarrollo en la Amazonía centro sur*. Quito, UASB-E / Fundación Pachamama, 2012.
- *Yasuní ITT: Una iniciativa para cambiar la historia*, Quito, UNDP / GIZ / MDGIF, 2a. ed., 2012.
- Marx, Carlos, “Prólogo de la Contribución a la crítica de la economía política”, en *Obras escogidas*, t. 1, Moscú, Progreso, s.f.
- Michaels, David, *Doubt is their product: how industry's assault on science threatens your health*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2008.

- Miller, Kate, *Voice of Power*, Chapel Hill, Hill and Knowlton and Postwar Public Relations / University of North Carolina Press, 1999.
- Möller, Jakob, y Alfred de Zayas, “The united Nations Human Rights Committee, Case Law 1977-2008. A Handbook”, Kehl/Strasbourg, N. P. Engel, Kehl am Rhein, 2009.
- Moore, Barrington Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, trad. Jaume Costa y Gabrielle Woith, Barcelona, Península, 2a. ed., 1976.
- Nash Rojas, Claudio, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*, Chile, Universidad de Chile, 2a. ed., 2009.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), *Ecuador y el Sistema de Protección de Derechos Humanos de la ONU. Sistematización de recomendaciones 2004-2011*, Quito, OACDH / Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2011.
- Ospina, Pablo, “Corporativismo, Estado y revolución ciudadana: el Ecuador de Rafael Correa”, en Büschges, Christian, Olaf Kaltmeier y Thies Sebastian, edit., *Culturas políticas en la región andina*, Madrid-Frankfurt, Iberoamericana / Vervuert, p. 85-118, 2011.
- Pereira, Ângela Guimarães, Sofia Guedes Vaz y Sylvia Tognetti, *Interfaces between science and society*, Sheffield, Greenleaf, 2006.
- Pérez Guartambel, Carlos, *Agua u oro: Kimsacocha la resistencia por el agua*, Cuenca, Facultad de Ciencias Médicas-Universidad Estatal de Cuenca, 2012.
- Reyes, Fernando, y Ajamil César, *Petróleo, Amazonía y capital natural*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2005.
- Rodrigáñez, Casilda, *La represión del deseo materno y la génesis del estado de sumisión inconsciente*, Barcelona, Crimentales, 2007, en <<http://www.casildarodriganez.org>>.
- Rodríguez Manso, Graciela, et al., *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, México DF, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007.
- Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Dejusticia, 2012.
- Rusell, Diana, y Roberta Harmes, edit., *Feminicidio: Una perspectiva global*, trad. Guillermo Vega Zaragoza, México DF, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Universidad Autónoma de México, 2006.
- Saavedra Alessandri, Pablo, *Las reparaciones en el sistema interamericano de derechos humanos*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda-Instituto de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/instituto_derechos_humanos/material/cv/reparaciones.pdf>.
- Saborn, Cinthya, y Víctor Torres, *La Economía China y las Industrias Extractivas: desafíos para el Perú*, Lima, Universidad de Pacífico y CooperAcción, 2009.
- Sánchez Parga, José, *Devastación de democracia en la sociedad de mercado*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito, 2011.
- “El pensamiento crítico contra el poder de los discursos”, en *Ecuador Debate*, No. 77, Quito, CAAP, p. 35-55, 2009.

- Sarah, Joseph, "Protracted lawfare: the tale of Chevron-Texaco in the Amazon", en *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 3, No. 1, marzo, 2012, CIUDAD, Edward Elgar Publishing, p. 70-91, 2012, <<http://e-elgar.metapress.com/content/r7861048p1773476/?p=f02bb7bef1d64bc89ff11188a9961f50&pi=3>>.
- The Rockefeller Foudation (presentado por), *Documentos para la historia de la sublevación de José Gabriel de Tupac Amaru, Cacique de la Provincia de Tinta en el Perú*, Buenos Aires, Imprenta del Estado, 1836, en <http://books.google.com.ec/books?id=TYVDAAAAYAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.
- Torres, Alexandra, "La reparación del daño en la práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Revista de Derecho Privado*, No. 4, julio 1998-diciembre 1999, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 151-175, 1999.
- Trujillo, Julio César, *Ley 133*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1992.
- Vásconez, Sigrid, y Pedro Páez, *Propuesta de consolidación de la política ambiental en el Ecuador: Garantizar el desarrollo sustentable y la conservación de la biodiversidad en el centro sur de la Amazonía*, Quito, Fundación Pachamama, 2006, en <http://www.grupofaro.org/ciudadanizando/propuestas/ambiente_web.pdf>.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl "El discurso feminista y el poder punitivo", en Haydée Birgin, comp., *Las trampas del poder punitivo. El género del derecho penal*, Buenos Aires, Biblos, p. 19-38, 2000.
- Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. Marina Gascón, Madrid, Trotta, 9a. ed., 2009.

Informes y otros estudios

- Alexandra, Almeida, "Informe de la inspección realizada a la comunidad Nueva Esmeralda", 14 de mayo de 2012.
- Arcentales, Javier, "Ejercicio del derecho al trabajo de las personas con necesidad de protección internacional en Ecuador", Quito, PADH-UASB-E / Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) / Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2012, estudio no publicado.
- Arcentales, Javier, Susy Garbay y Silvana Sánchez, *Garantías jurisdiccionales y migraciones internacionales en Quito*, Quito, PADH-UASB-E / FAS / ACNUR, 2012, estudio no publicado.
- Carrión Nancy, y Margarita Aguinaga, "Estudios de caso de impunidad en el acceso a la justicia de mujeres indígenas en los cantones Guamote y Colta-Provincia de Chimborazo", Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos IEE y ONU Mujeres, p. 18 2012. Estudio no publicado.
- CEDHU, "Informe situación penitenciaria en Ecuador", Oficio No. 078-CEDHU/11, dirigido al Relator sobre Cuestiones Penitenciarias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de 21 de marzo de 2011, en <<http://goo.gl/U9Jk7>>.
- "Informe del 10 de diciembre de 2012", Quito, 2012, en <www.cedhu.org>.
- Consejo de la Judicatura de Transición (CJT), "¡Cumplimos!" Rendición de cuentas julio 2011-enero 2013", Quito, CJT, 2013.

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). “Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012”, Quito, CPCCS, 2012.
- Garbay Mancheno, Susy, *Línea de base: Violencia contra las Mujeres en los cantones de Gualmote, Alausí, Otavalo y Quito*, Quito, Unión Ecuatoriana de Mujeres Evangélicas, p. 47-48, 2012. Estudio no publicado.
- Garzón, Baltasar, *et al.*, “Informe final de la veeduría internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador”, Quito, diciembre 2012.
- Herrera, Miguel, “En la Asamblea: La lucha campesina e indígena por la tierra”, en *La línea de fuego. Comunicación no alineada. Blog de WordPress.com.*, Quito, 12 de julio 2012, <<http://lalineadefuego.info/2012/07/12/en-la-asamblea-la-lucha-campesina-e-indigena-por-la-tierra-por-miguel-herrera/>>.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, *Investigación Femicidios en el DMQ 2009-2011*, Quito, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2012.
- Peck, Mika, “Modeling Deforestation on the Southern Ecuadorian Amazon-Identifying risks from road expansion and oil exploration”, Preliminary Report, University of Sussex, 2012.
- SENPLADES, “Recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria Bienal 2007-2009”, Quito, SENPLADES, 2009.
- Villareal, Beatriz, “Reformas penitenciarias en Ecuador: no contribuyen al proceso de rehabilitación”, Quito, INREDH, 2012, en <<http://goo.gl/XaeN5>>.

Instrumentos internacionales

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, 1979.
- Convención Americana de Derechos Humanos, 1969.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, 1994.
- Convenio 87 de la OIT, 1948.
- Convenio 156 de la OIT, 1983.
- Convenio 169 de la OIT, 1989.
- Declaración de Cartagena, 1984.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, 2007.
- Constitución Española, 1978.

Jurisprudencia y lineamientos internacionales

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Acuerdo de solución amistosa celebrado entre el Estado ecuatoriano y los representantes de las víctimas del caso 12.631 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 2009.

- CIDH, "Acuerdo de solución amistosa suscrito entre el Estado ecuatoriano y familiares del Subteniente Julio Robles", Petición 533-05, 2012.
- CIDH, "Informe de Seguimiento, Acceso a la Justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia", 2007.
- CIDH, "Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú", 2000.
- CIDH, "Informe 136/99, Caso 10.488, Ignacio Ellacuría y otros contra El Salvador", 1999.
- CIDH, "Informe 38/96, Caso 10.506, Argentina", 1996.
- CIDH, "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (OEA/Ser.L/V/II.129 Doc.4), 2007.
- Corte IDH, Caso Pueblo indígena kichwa de Sarayaku contra Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012.
- Corte IDH, Caso Reverón Trujillo contra Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009.
- Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez. Reparaciones", Sentencia de 22 de febrero de 2002.
- Corte IDH, "Caso Acevedo Jaramillo y otros", Sentencia de 7 de febrero de 2006.
- Corte IDH, "Caso del pueblo saramaka contra Surinam", de 28 de noviembre de 2007.
- Organización de Naciones Unidas, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya", Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/15/37/Add.7), 2010.
- ONU, "Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Resumen, Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido en el derecho al desarrollo", Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (A/HRC/12/34), 2009.
- ONU, "Examen del tercer informe periódico de Ecuador sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (E/C.12/ECU/3), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2012.
- ONU, "Informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU para Ecuador" (A/HRC/21/4), Consejo de Derechos Humanos, 2012.
- ONU, "Informe sobre Desarrollo Humano", México DF, Mundi-Prensa / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.
- ONU, "Observación General 29: estados de emergencia (art. 4)", Comité de Derechos Humanos, 2001.
- ONU, "Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su cuadragésimo noveno período de sesiones (14 al 30 de noviembre de 2012)", Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/ECU/CO/3), 2012.
- ONU, "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador" (CEDAW/C/ECU/CO/7), 2008.
- ONU, "Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", Comisión de Derechos Humanos, 1983.
- ONU, "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", Resolución 60/147, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-261/11.
Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-327/03.

Normativa y expedientes nacionales

Leyes

Cédula Real, de 17 de noviembre de 1599.
Constitución de la República del Ecuador, 2008.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010.
Ley Orgánica de Salud, 2006.
Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007.
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009.
Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, 2009.
Ley Orgánica de Educación Superior, 2010.
Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010.
Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, 2012.
Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, 2004.
Código del Trabajo, 2005.
Ley de Migración, 2005.
Ley de Minería, 2009.
Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009.
Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2009.
Ley reformativa al Código del Trabajo mediante la cual se establece el procedimiento oral en los juicios laborales, 2003.
Resolución Legislativa 0, 2012.
Resolución Legislativa 5, 2012.
Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa, 2012.

Decretos Ejecutivos (DE)

DE 1387, de 30 de abril de 1998, RO 311, 6 de mayo de 1998.
DE 620, de 10 septiembre de 2007, RO 174, 20 de septiembre de 2007.
DE 1317, de 9 de septiembre de 2008, RO 428, 18 de septiembre de 2008.
DE 1577, de 11 de febrero de 2009, RO 535, 26 de febrero de 2009.
DE 196, de 29 de diciembre de 2009, RO 113, 21 de enero de 2010.
DE 488, de 30 de septiembre de 2010, RO 290, 30 de septiembre de 2010.
DE 493, de 5 de octubre de 2010, RO Suplemento (ROS) 296, 8 de octubre de 2010.
DE 500, de 9 de octubre de 2010, ROS 302, 18 de octubre de 2010.
DE 571, de 9 de diciembre de 2010, RO 344, 20 de diciembre de 2010.
DE 669, de 21 de febrero de 2011, RO 399, 9 de marzo de 2011.
DE 872, de 5 de septiembre de 2011, ROS 531, 9 de septiembre de 2011.
DE 998, de 6 de enero de 2012, RO 626, 25 de enero de 2012.
DE 1000, de 9 de enero de 2012, RO 626, 25 de enero de 2012.
DE 1042, de 6 de febrero de 2012, RO 645, 23 de febrero de 2012.

DE 1089, de 8 de marzo de 2012, RO 669, 26 de marzo de 2012.
DE 1090, de 9 de marzo de 2012, RO 669, 26 de marzo de 2012.
DE 1106, de 17 de marzo de 2012, RO 673, 30 de marzo de 2012.
DE 1119, de 29 de marzo de 2012, RO 681, 12 de abril de 2012.
DE 1114, de 26 de marzo de 2012, RO 675, 3 de abril de 2012.
DE 1129, de 6 de abril de 2012, RO 685, 18 de abril de 2012.
DE 1160, de 29 de abril de 2012, RO 709, 23 de mayo de 2012.
DE 1161, de 3 de mayo de 2012, RO 709, 23 de mayo de 2012.
DE 1163, de 7 de mayo de 2012, RO 709, 23 de mayo de 2012.
DE 1182, de 30 de mayo de 2012, RO 727, 19 de junio de 2012.
DE 1231, de 6 de julio de 2012, RO 754, 26 de julio de 2012.
DE 1247, de 19 de julio de 2012, RO 759, 2 de agosto de 2012.
DE 1258, de 6 de agosto de 2012, RO 773, 23 de agosto de 2012.
DE 1281, de 27 de agosto de 2012, RO 784, 7 de septiembre de 2012.
DE 1318, de 5 de octubre de 2012, ROS 811, 17 de octubre de 2012.
DE 1352, de 5 de noviembre de 2012, RO 834, 20 de noviembre de 2012.

Acuerdos Ministeriales (AM)

AM 465, de 20 de julio de 2011, RO 84, 30 de agosto de 2011.
AM 185, de 9 de septiembre de 2011, RO 547, 3 de octubre de 2011.
AM 209-2011, de 13 de octubre de 2011, RO 589, 2 de diciembre de 2011.
AM 5, de 13 de enero de 2012, RO 629, 30 de enero de 2012.
AM 24, de 8 de marzo de 2012, RO 677, 5 de abril de 2012.
AM 00000665, de 24 de abril de 2012, ROS (2) 702, 14 de mayo de 2012.
AM MRL-2012-0076, de 11 de mayo de 2012, RO 715, 1 de junio de 2012.
AM 187, de 5 de junio de 2012, RO 729, 21 de junio de 2012.
AM 2, de 25 de octubre de 2012, RO 834, 20 de noviembre de 2012.
AM 469, de 18 de octubre de 2012, RO 853, 18 de diciembre de 2012.

Proyectos de ley

Código Orgánico Integral Penal, 2011-097.
Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, 2011-086.
Código Orgánico del Trabajo, 2012-060.
Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social sobre el Régimen Especial del Seguro Social del Trabajador Autónomo, 2012-0007.
Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, 2012-0031.
Ley para la Seguridad de los Eventos Deportivos, 2012-0032.
Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, 2012-0049.
Ley de Prevención y Control de la Violencia en los Escenarios Deportivos, 2012-0053.
Ley de Reparación a Miembros de la Policía Nacional, Víctimas de la Violencia, Fallecidos en Actos de Servicio y con Discapacidad que Devienen de Actos de Servicio, 2012-0054.
Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, 2012-0063.
Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2012-0066.
Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009-0088.

- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2012-0095.
- Ley de Formación Ciudadana con Cultura en Seguridad Social para Todos y Todas, 2012-0096.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2012-0102.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, 2012-0111.
- Ley Reformatoria a la Ley de Defensa Contra Incendios, 2012-0113.
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, 2012-0118.
- Ley de Reformas a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2012-0119.
- Ley que deroga las disposiciones generales y los art. 13 y 14 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, 2012-0123.
- Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2012-0128.
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, exp. 2012-437 Secretaría General de la Asamblea Nacional.

Expedientes

- Corte Constitucional del Ecuador, Casos Acumulados No. 0008-09-IN y 0011-09-IN, Sentencia 001-10-SIN-CC, ROS 176, 21 de abril de 2010.
- Corte Constitucional del Ecuador, Caso 0016-10-EE, Dictamen 001-11-DEE-CC, ROS 396, de 2 de marzo de 2011.
- Corte Constitucional del Ecuador, Causa 003-2012, Demanda de inconstitucionalidad del DE 1182 presentada por Universidad San Francisco de Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador, Causa 0056-2012, Demanda de inconstitucionalidad del DE 1182, presentada por Asylum Access.
- Corte Nacional de Justicia, Juicio 749-2011 MAV, Resolución Casación de 12 de agosto de 2012, contra Carlos Pérez y otros.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Social y Laboral, Gaceta Judicial. Año XCV, Serie XVI, No. 2, Quito, Sentencia de 7 de noviembre de 1994.
- Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, Causa 2011-0106, contra Chevron-Texaco, Sentencia 3 de enero de 2012.
- Presidencia Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, Causa 002-2003, contra Chevron-Texaco.
- Corte Provincial de Justicia del Azuay, Causa 128-11, contra Carlos Pérez y otros, Sentencia de 10 de agosto de 2011.
- Juzgado Vigésimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, Causa 2012-020 (Fase de instrucción fiscal por los delitos de de sabotaje y terrorismo), contra Fadia Tapia y otros.
- Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, Causa 2012-1410, Acción de Protección, contra Francisco Vivanco, Diario *La Hora*.
- Juzgado Décimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas, Causa 09264-2012-0116-0, contra Barragán Guzmán Jerson Oswaldo y otros, Auto de llamamiento a juicio, de 9 de diciembre de 2012.

- Fiscalía de Santa Isabel, Indagación previa 94-2012, Denuncia del Ministerio del Ambiente contra campesinos de la población Shagly, Azuay.
- The Arbitration Tribunal, PCA Case No. 2009-23 3, “Chevron Corporation and Texaco Petroleum Corporation vs. The Republic of Ecuador”, 2012, en <http://www.chevron.com/documents/pdf/ecuador/SecondTribunalInterimAward.pdf>.
- Fundación Pachamama, International Institute for Sustainable Development (IISD), “Amicus Curiae presentado en el caso Chevron Corp vs. Republic of Ecuador, PCA, Case No. 2009 23”, noviembre de 2010, en http://www.iisd.org/pdf/2012/submission_amici_pachamama_chevron.pdf.

Planes, políticas y agendas

Nacionales

- Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género, 2007.
- Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011.
- Agenda Política de la Defensa, 2011.
- Agenda Plan Ecuador, 2011.
- Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, 2011.
- Agenda Nacional de Inteligencia, 2011.
- Agenda de Política Exterior para la Seguridad, 2011.
- Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 2011.
- Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2011.
- Estrategias de Seguridad Vial, 2011.

Internacionales

- Banco Mundial, “Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas Operacionales”, OP 4.01, 1999, en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP401Spanish.pdf>.
- Banco Mundial, “Manual de Operaciones del Banco Mundial. Políticas Operacionales”, OP 4.10, 2005, en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Política Operativa sobre Pueblos Indígenas. Estrategia para el Desarrollo Indígena”, Washington DC, Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2006, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442291>.
- Concejo Internacional de Minería y Metales, Declaración de Posición sobre la minería y pueblos indígenas, 2008, en www.icmm.com.

Prensa

- Agencia Tegantai, “Activistas entregarán mapa del Bloque 31 a Ministra de Ambiente”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 15 de febrero de 2012, <http://www.agenciaecologista.info/petroleo/324-activistas-entregaran-mapa-del-bloque-31-a-ministra-de-ambiente->.

- Agencia Tegantai, “Comunidades de Orellana se sienten amenazadas por Petroamazonas”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 2 de abril de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/oriente/356-orellana-comunidades-se-sienten-enganadas-por-petroamazonas>>.
- Agencia Tegantai, “Primer derrame de crudo producido bajo contrato de ‘servicios específicos integrados con financiamiento’ en el Campo Libertador”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 23 de abril de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/petroleo/360-derrame-en-subcampo-tetete-podria-llegar-a-los-mil-barriles-segun-pobladores>>.
- Agencia Tegantai, “Derrame de petróleo en comunidad shuar de Orellana”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 4 de junio de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/petroleo/375-derrame-de-petroleo-en-comunidad-shuar-en-orellana>>.
- Agencia Tegantai, “Cinco derrames en 37 días: Nuevo Record de Petroecuador en campo Drago”, en *Agencia Tegantai*, Quito, 14 de junio de 2012, <<http://www.agenciaecologista.info/petroleo/383-5-derrames-en-37-dias-nuevo-record-de-petroecuador-en-campo-drago>>.
- Chirinos, Carlos, “Triunfo histórico de Correa”, en *BBC Mundo*, Quito, 16 de abril de 2007, <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_655_8000/6558443.stm>.
- Comuna Amazónica, “La campaña popular anti ronda petrolera llegó a Napo”, Cotundo, 17 de noviembre de 2012, en <<http://noronda.comunamazonica.org/?p=943>>.
- Diario del Norte, “Los celos, un detonante de la violencia contra la mujer”, en *Diario del Norte*, Ibarra, 8 de noviembre de 2012, <<http://www.elnorte.ec/ibarra/actualidad/27417-los-celos-un-detonante-de-la-violencia-contra-la-mujer.html>>.
- Diario Digital del Centro, “Presidente de la Febap asistió al Consejo Sectorial Nacional de SENPLADES”, *Diario Digital del Centro*, Riobamba, 29 de noviembre de 2012, <<http://diariodigitalcentro.com/index.php/actualidad-regional/4166-presidente-de-la-febap-asistio-al-consejo-sectorial-nacional-de-senplades>>, consultado el 5 de febrero de 2013.
- Ecuadorinmediato, “Otro video deja en evidencia maltrato policial”, en *Ecuadorinmediato*, Quito, 30 de enero de 2012, <http://www.ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=166257&umt=otro_video_deja_en_evidencia_maltrato_policial>.
- Ecuadorinmediato, “Para compra de renuncias voluntarias en 2012 se destinará \$154 millones, dice Ministro de Finanzas”, en *Ecuadorinmediato*, Quito, 21 de noviembre de 2011, <<http://bit.ly/PresupuestoCompraRenuncias>>.
- Ecuadorinmediato, “Postergan licitación de 5 bloques por resistencia de indígenas”, en *Ecuadorinmediato*, Quito, 25 de noviembre de 2012, <http://ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=186206&umt=postergan_licitacion_5_bloques_petroleros_por_resistencia_indigenas>.
- El Ciudadano, “Enlace ciudadano 268”, en *El Ciudadano*, Quito, 21 de abril de 2012, <http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=32006:enlace-ciudadano-nro-268-desde-quito&catid=43:enlaces-ciudadanos-todos&Itemid=67>.
- El Ciudadano, “Hasta el 2013 Plan Tierras repartirá 90.000 hectáreas a campesinos”, en *El Ciudadano*, Quito, 30 de junio de 2012, <http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=33661:hasta-el-2013-plan-tierras-habra-repartido-90-mil-hectareas-a-campesinos-&catid=40:actualidad&Itemid=63>.

- El Comercio, “Cadetes de la Policía ecuatoriana aparecen siendo gaseados en un vídeo”, *El Comercio*, Quito, 2 de febrero de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Cadetes-Policia-ecuatoriana-aparecen-gaseados_0_638936123.html>.
- El Comercio, “La judicatura revisará el método de selección de jueces”, en *El Comercio*, Quito, 5 de febrero de 2013, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Gustavo_Jalkh-Consejo_de_la_Judicatura-jueces-Ecuador_0_860314164.html>.
- El Comercio, “Violencia agrava caos carcelario”, en *El Comercio*, Quito, de 9 de febrero de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Violencia-agrava-caos-carcelario_0_642535916.html>.
- El Comercio, “Protesta de familiares revela la crisis”, en *El Comercio*, Quito, 25 de febrero de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Protesta-familiares-revela-crisis-Roca_0_652134997.html>.
- El Comercio, “Karina buscaba empleo cuando murió”, en *El Comercio*, Quito, 10 de marzo de 2013, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Karina_del_Pozo-desaparecidos-indagacion-prision_preventiva-seguridad_0_880111997.html>.
- El Comercio, “La minera china Junefield compra un proyecto de oro y plata en Azuay”, en *El Comercio*, Quito, 4 de abril de 2013, <http://www.elcomercio.com/negocios/minera-Junefield-compra-proyecto-Azuay_0_895110560.html>.
- El Comercio, “La Ley del Banco del IESS se aprobó ayer”, *El Comercio*, Quito, 7 de abril de 2009, <http://www.elcomercio.com.ec/noticias/Ley-Banco-IESS-aprobo-ayer_0_20398022.html>.
- El Comercio, “Nelsa Curbelo: una medida represiva es la cosa más fácil”, en *El Comercio*, Quito, 28 de julio de 2012, <http://www.elcomercio.com/pais/Nelsa_Curbelo-Ecuador-Ley_de_Transito_0_745125501.html>.
- El Comercio, “Condiciones chinas al descubierto”, en *El Comercio*, Quito, 9 de agosto de 2012, <http://www.elcomercio.com/negocios/finanzas-China-Ecuador-petroleo-Petroecuador-Petrochina_0_751724992.html>.
- El Comercio, “Ministerio e internas llegan a acuerdo tras intento de motín”, en *El Comercio*, Quito, 18 de agosto de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Muerte-reclusa-ocasiona-motin_0_757724221.html>.
- El Comercio, “6 horas de tensión en cárcel de mujeres”, en *El Comercio*, Quito, 19 de agosto de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/horas-tension-carcel-mujer-seguridad-centro-rehabilitacion-Inca-uniformados-quito-carcel_0_757724317.html>.
- El Comercio, “Corea mira a tres áreas estratégicas”, en *El Comercio*, Quito, 6 de septiembre de 2010, <http://www.elcomercio.com/negocios/Corea-mira-areas-estrategicas_0_330566989.html>.
- El Comercio, “Correa dice que prohibición constitucional de transgénicos es un error”, en *El Comercio*, Quito, 1 de octubre de 2012, <http://www.elcomercio.com/politica/rafael-correa-prohibicion-constitucional-transgenicos-error_0_781721838.html>.
- El Comercio, “Baltazar Garzón pide que el hacinamiento en la cárcel de mujeres se resuelva”, en *El Comercio*, Quito, 17 de octubre de 2012, <http://www.elcomercio.com/seguridad/Garzon-hacinamiento-carcel-mujeres-Quito_0_793120831.html>.
- El Comercio, “IMC, la segunda firma minera en despedirse del Ecuador este año”, en *El Comercio*, Quito, 4 de diciembre de 2012, <http://www.elcomercio.com.ec/negocios/International_Minerals_Corporation-IMC-mineria_0_821917978.html>.
- El Observador, “Experta de EUA propone liberar presos por microtráfico”, en *El Observador*, Montevideo, 6 de enero de 2013, <<http://goo.gl/TZO1w>>.

- El Telégrafo, “Grupo planificaba actos subversivos a partir del 8 de marzo”, 5 de marzo de 2012, en *El Telégrafo*, Guayaquil, <http://190.95.205.35/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=31597&Itemid=17>.
- El Telégrafo, “El CEPAM presentó estudio sobre feminicidio en Guayas”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 15 de marzo de 2013, <<http://www.telegrafo.com.ec/noticias/sociedad/item/el-cepam-presento-estudio-sobre-feminicidio-en-guayas.html>>.
- El Telégrafo, “Ronda Petrolera busca asegurar 1.955 millones de barriles de crudo”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 3 de diciembre de 2012, <http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=63299&Itemid=11>.
- El Telégrafo, “Ejecutivo tuvo prioridad en Asamblea Nacional”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 7 de diciembre de 2012, <<http://www.telegrafo.com.ec/actualidad2/item/ejecutivo-tuvo-prioridad-en-asamblea-nacional.html>>.
- El Universo, “Mujer estrangulada con un cable”, en *El Universo*, Guayaquil, 3 de mayo de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/05/03/1/1422/mujer-estrangulada-un-cable.html>>.
- El Universo, “Corea estudia ocho bloques petroleros para escoger el mejor”, en *El Universo*, Guayaquil, 5 de septiembre de 2010, Política, <<http://www.eluniverso.com/2010/09/06/1/1355/corea-estudiara-ocho-bloques-petroleros-escoger-mejor.html>>.
- El Universo, “En Galápagos prolifera plaga de caracol africano”, en *El Universo*, Guayaquil, 26 de septiembre de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/09/26/1/1447/galapagos-prolifera-plaga-caracol-africano.html>>.
- El Universo, “Ministro Pástor afirma que sí hicieron consulta previa a licitación petrolera”, en *El Universo*, Guayaquil, 5 de diciembre de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/12/05/1/1355/ministro-afirma-hicieron-consulta-previa.html>>.
- El Universo, “Resumen 2012: Violencia y Muerte”, en *El Universo*, Guayaquil, 14 de diciembre de 2012, <<http://especiales.eluniverso.com/resumen2012/2012/12/14/violencia-y-muerte/>>.
- El Universo, “Familiares sepultaron a mujer asesinada por conviviente”, en *El Universo*, Guayaquil, 27 de diciembre de 2012, <<http://www.eluniverso.com/2012/12/27/1/1422/familiares-sepultaron-mujer-asesinada-conviviente.html>>.
- Herrera Aráuz, Francisco, “En Ecuador hay petróleo, pero: ¿Es más de lo que Chile sabe?”, en *Ecuadorinmediato*, Quito, 14 de octubre de 2011, <http://www.ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=159702&umt=en_ecuador_hay_petroleo_pero_es_mas_que_chile_sabe>.
- Hoy, “Corte no tratará caso de veedores de contratos de Fabricio Correa”, en *Hoy*, Quito, 25 de enero de 2013, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/corte-no-tratará-caso-de-veedores-de-contratos-de-fabricio-correa-572483.html>>.
- Hoy, “En febrero se completará el 95% de compras de renunciaciones voluntarias”, en *Hoy*, Quito, 2 de febrero de 2012, <<http://bit.ly/CompraRenunciacionesVoluntariasHOY>>.
- Hoy, “Indulto en Ecuador permitió liberación de 2.221 mulas del narcotráfico”, en *Hoy*, Quito, 1 de julio de 2009, <<http://goo.gl/Xq68>>.
- Hoy, “Alerta por pelea entre petroleras e indígenas”, en *Hoy*, Quito, 7 de Julio de 2004, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/alerta-por-pelea-entre-petroleras-e-indigenas-180169.html>>.
- Hoy, “Mapa petrolero trae cambios”, en *Hoy*, Quito, 14 de octubre de 2011, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/mapa-petrolero-trae-cambios-507062.html>>.
- Johnson Lise, “Case Note: How Chevron vs. Ecuador is Pushing the Boundaries of Arbitral Authority”, en *Investmenttreatynews-IISD*, 13 de abril de 2012, <<http://www.iisd.org/>>

- itn/2012/04/13/case-note-how-chevron-v-ecuador-is-pushing-the-boundaries-of-arbitral-authority/).
- La Hora, “Cruel adiestramiento policial”, en *La Hora*, Quito, 25 de enero de 2012, <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101273127/-1/Cruel_adiestramiento_policial_.html#.UXhQIPIWVko>.
- La Hora, “Ecuador: 18 bloques petroleros saldrán a licitación en octubre”, en *La Hora*, Quito, 6 de agosto de 2012, <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101372948/-1/18_bloques_petroleros_saldr%C3%A1n_a_licitaci%C3%B3n_en_octubre.html>.
- La Hora, “Trabajadores de ECSA llegaron a un acuerdo”, en *La Hora*, Zamora, 1 de noviembre de 2012, <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101416319/-1/Trabajadores_y_ECSA_llegaron_a_un_acuerdo.html>.
- La República, “Detienen a ocho mujeres por protestar en Embajada China en Quito”, en *La República*, <<http://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/03/05/detienen-a-diez-mujeres-por-protestar-en-embajada-china-en-quito/>>.
- PP El Verdadero, “Triple crimen, por celos, en el Empalme”, en *PP El Verdadero*, Guayaquil, 22 de noviembre de 2012, <<http://www.ppelverdadero.com.ec/nota-del-dia/item/triple-crimen-por-celos-en-el-empalme.html>>.
- Zamorano, Abraham, “La solución china para Ecuador y Venezuela”, *BBC Mundo*, Caracas, 13 de julio de 2012, en <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/07/120712_economia_andinos_venezuela_ecuador_china_petroleo_az.shtml>

Comunicados, peticiones y denuncias

- CEDHU, Denuncia presentada a la Defensoría del Pueblo, Oficio No. 302-CEDHU/09.
- Comunidad shuar de Certero, “Carta”, 25 de mayo de 2012.
- CONAIE, CONFENAIE, “Nacionalidades de la Amazonía ecuatoriana rechazan XI ronda petrolera”, en *Ecuachasqui*, 24 de octubre de 2012, <<http://ecuachasqui.blogspot.com/2012/10/nacionalidades-del-ecuador-rechazan-xi.html>>.
- Consejo Nacional Electoral, “Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011”, RO 490, Suplemento 1, de 13 de julio de 2011.
- Contraloría General del Estado, Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental, respuesta a petición formal de auditoría realizada en 2010 por la CEDHU y Acción Ecológica, de 23 de febrero de 2012.
- Colegio de Abogados de Pichincha, “Boletín informativo No. 03”, diciembre 2012-enero 2013, Quito, 2013.
- Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), “Transgénicos: Carta de la Vía Campesina a Rafael Correa, presidente de Ecuador”, México DF, CLOC, 30 de septiembre de 2012, en <<http://www.cloc-viacampesina.net/es/temas-principales/soberania-alimentaris-y-comercio/1273-transgenicos-carta-de-la-via-campesina-a-rafael-correa-presidente-de-ecuador>>.
- Corte Nacional de Justicia, “Comunicado sobre informe de la Veeduría internacional para la reforma de la justicia en Ecuador”, 20 de diciembre de 2012, en <<http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/informe%20veeduria%20internacional/Informe%20Final%20veeduria.pdf>>.

- ECUARUNARI, “Los pueblos kichwas del Ecuador rechazan el Instructivo legislativo por serinconsulta y no ser vinculante,” Resolución de 27 de junio de 2012, en <http://ecuarunari.org/portal/vernoticias?page=5>.
- Ministerio Coordinador de la Política Económica, “Indicadores Macroeconómicos: Boletín Diciembre 2011”, Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2011.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Oficio dirigido a la Licenciada Beatriz Villareal Tobar, coordinadora social de la Fundación INREDH, de 19 de octubre de 2012
- Mujer privada de libertad, “Carta enviada a Remberta Bishof, directora de la Fundación Pueblito de la Ternura”, 22 de febrero de 2012.
- Organización Mundial Contra la Tortura, “Acción urgente realizada por el fallecimiento del subteniente Julio Robles luego de un “bautizo” en el Batallón de Infantería BI- 21 Macará-Loja”, 2001, <http://www.omct.org/es/urgent-campaigns/urgent-interventions/ecuador/2001/09/d15426/>.
- Ricardo Patiño, “Declaración del Gobierno de la República del Ecuador sobre la solicitud de asilo de Julian Assange”, Quito, 16 de agosto de 2012, Comunicado No. 42, en <http://cancilleria.gob.ec/declaracion-del-gobierno-de-la-republica-del-ecuador-sobre-la-solicitud-de-asilo-de-julian-assange/>.
- Sarayaku.org, “Nacionalidades amazónicas rechazan XI ronda petrolera”, en Sarayaku el pueblo del medio día, 26 de octubre de 2012, <http://sarayaku.org/?p=1352>.
- SENPLADES, “Consejo Ciudadano Sectorial de la SENPLADES analiza su reglamento interno”, 4 de octubre de 2012, en <http://www.planificacion.gob.ec/consejo-ciudadano-sectorial-de-la-senplades-analiza-su-reglamento-interno/>.
- Unión de Afectados por Texaco, “Boletín de prensa”, Buenos Aires, 7 de noviembre de 2012, en <http://www.texacotoxico.org/juez-argentino-acepto-embargos-de-activos-y-bienes-de-chevron-en-argentina/>.
- Vanguardia, “Yasuneando con Baki y Espinoza”, en *Vanguardia*, No. 321, Quito, 2012
- Wilson Suárez, “41 nuevos pozos en Sucumbíos, más contaminación”, en Boletín informativo del Comité de Afectados por la Contaminación del Agua de Pacayacu, Pacayacu, 20 julio de 2012.

Entrevistas y testimonios

- Entrevista a Beatriz Villareal, realizada por Andrea Aguirre, Quito, 14 de diciembre de 2012.
- Entrevista a Diana Atamaint, realizada por Gina Benavides, Quito, el 8 de enero de 2013.
- Entrevista a Fausto Cobo, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2013.
- Entrevista a Paola Pabón, realizada por Gina Benavides, Quito, 8 de enero de 2013.
- Entrevista a Santiago Tinajero, realizada por Enith Flores, Quito, 18 de septiembre de 2012.
- Entrevista a Julio César Trujillo, realizada por Gina Benavides, Quito, 9 de enero de 2013.
- Testimonios de miembros de la comuna Cofán Dureno, receptados por el equipo de monitoreo de Acción Ecológica, comuna Cofán Dureno, 16 y 17 de noviembre de 2012.
- Testimonios de varias mujeres privadas de libertad, receptado por Andrea Aguirre, Quito, 1 de diciembre de 2012.
- Testimonio de una mujer privada de libertad, receptado por Andrea Aguirre, Quito, 8 de diciembre de 2012.

Testimonios de miembros de la comunidad Secoya, receptados receptados por el equipo de monitoreo de Acción Ecológica, Estación Secoya, 7 de enero 2013.

Testimonio de Rosa Ware, trad. Mariano Mashendo, receptado por Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), Equipo Legal de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y Acción Ecológica, Tundayme, 10 de enero de 2013.

Fuentes estadísticas y bases de datos

Comité de Internas Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ), Censo CRSFQ, diciembre de 2012 en <http://goo.gl/ZmD0Y>.

Comisión Ecuémica de Derechos Humanos, “Banco de datos”, Centro de documentación, 2012.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres”, 2011.

——— “Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo”, 2011.

——— “Censo de Población y Vivienda”, 2010”.

——— “Índice de Precios del Consumidor”, 2011.

——— “Anuario de Estadísticas Vitales”, 2006-2009.

——— “Censo Nacional Agropecuario” 2012,

Observatorio Social de América Latina (OSAL-CLACSO), “Cronología Nov.-2011 / Dic.-2012”, Mario Unda-Centro de Investigaciones Ciudad, coord., Comité de Seguimiento y Análisis de la Coyuntura de Ecuador.

PADH, “Base de datos: Desarrollo normativo”, PADH, 2012.

PADH, “Base de datos: Estados de excepción”, PADH, 2007-2012.

Sistema Nacional de Información, “Indicadores meta Pan Nacional del Buen Vivir”, SIN, 2012.

Sitios web revisados

AREASURVEY S.A., Exploración Sísmica WICAP S.A., en <http://www.areasurvey sa.com/proyectos.html>.

Asamblea Nacional <http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>.

Consejo de la Judicatura, “Programa reestructuración. Ejes estratégicos”, en <http://www.funcionjudicial.gov.ec/index.php/es/programa-reestructuracion.html>,

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en Participación y Control Social, Veedurías, en <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/estado-de-veedurias->.

Ministerio del Ambiente, ¿Qué es el programa Sociobosque?, Quito, MAE, 2007, en <http://www.cifopecuador.org/uploads/docs/Qu%C3%A9%20es%20el%20Programa%20Socio%20Bosque.pdf>.

Proimpetrol, “Décima Primera Ronda Petrolera en Ecuador”, 29 de mayo de 2012, en <http://www.proimpetrol.com/home/contenidos.php?id=59&identificaArticulo=46>.

Valladares, Leo, y Jorge Santistevan, "Conferencia en el marco del XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)", San José de Costa Rica, agosto, 2000.



1. Tasa neta de matrícula en educación básica

NACIONAL	Tasa neta	Variación 2011-2012
2011	95,44%	
2012	95,07%	-0,37

POR ETNIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Afroecuatoriano	93,55%	95,75%	2,20
Blanco	95,01%	98,97%	3,96
Indígena	95,59%	91,98%	-3,61
Mestizo	95,79%	95,37%	-0,42
Montubio	92,33%	94,03%	1,70

POR PROVINCIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Azuay	95,21%	95,52%	0,31
Bolívar	95,26%	94,59%	-0,67
Cañar	93,70%	93,46%	-0,24
Carchi	95,97%	94,48%	-1,49
Chimborazo	96,44%	96,44%	0,00
Cotopaxi	96,98%	96,19%	-0,79
El Oro	95,02%	96,71%	1,69
Esmeraldas	94,23%	94,57%	0,34
Guayas	96,45%	96,35%	-0,10
Imbabura	92,44%	93,17%	0,73
Loja	93,58%	90,46%	-3,12
Los Ríos	95,03%	94,16%	-0,87
Manabí	92,01%	95,35%	3,34
Morona Santiago	96,63%	89,23%	-7,40
Napo	96,63%	89,23%	-7,40
Orellana	96,63%	89,23%	-7,40
Pastaza	96,63%	89,23%	-7,40
Pichincha	96,15%	95,88%	-0,27
Santa Elena	94,19%	95,61%	1,42
Sto. Domingo de los Tsáchilas	96,76%	95,93%	-0,83
Sucumbíos	96,63%	89,23%	-7,40
Tingurahua	97,04%	95,88%	-1,16
Zamora Chinchipe	96,63%	89,23%	-7,40

2. Tasa neta de matrícula en bachillerato

NACIONAL	Tasa neta	Variación 2011-2012
2011	62,52%	
2012	63,76%	1,24

POR ETNIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Afroecuatoriano	58,53%	53,16%	-5,37
Blanco	67,78%	54,90%	-12,88
Indígena	46,90%	50,60%	3,70
Mestizo	65,95%	67,17%	1,22
Montubio	37,34%	43,26%	5,92

POR PROVINCIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Azuay	64,71%	73,23%	8,52
Bolívar	65,33%	55,55%	-9,78
Cañar	55,67%	63,44%	7,77
Carchi	77,74%	72,80%	-4,94
Chimborazo	64,33%	71,22%	6,89
Cotopaxi	56,90%	61,73%	4,83
El Oro	71,76%	68,05%	-3,71
Esmeraldas	59,58%	50,77%	-8,81
Guayas	60,69%	63,06%	2,37
Imbabura	55,32%	63,11%	7,79
Loja	64,19%	62,44%	-1,75
Los Ríos	54,45%	54,00%	-0,45
Manabí	52,26%	57,88%	5,62
Morona Santiago	54,46%	63,65%	9,19
Napo	54,46%	63,65%	9,19
Orellana	54,46%	63,65%	9,19
Pastaza	54,46%	63,65%	9,19
Pichincha	77,00%	71,52%	-5,48
Santa Elena	59,10%	59,39%	0,29
Sto. Domingo de los Tsáchilas	66,05%	64,58%	-1,47
Sucumbíos	54,46%	63,65%	9,19
Tingurahua	64,87%	68,54%	3,67
Zamora Chinchipe	54,46%	63,65%	9,19

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

3. Tasa neta de matrícula en educación superior

NACIONAL	Tasa neta	Variación 2011-2012
2011	30,10%	
2012	28,57%	-1,53

POR ETNIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Afroecuatorino	19,66%	16,71%	-2,95
Blanco	40,42%	36,74%	-3,68
Indígena	14,53%	10,75%	-3,78
Mestizo	32,63%	31,08%	-1,55
Montubio	10,97%	11,70%	0,73

POR PROVINCIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Azuay	37,43%	37,12%	-0,31
Bolívar	25,94%	19,71%	-6,23
Cañar	27,37%	25,79%	-1,58
Carchi	25,38%	24,76%	-0,62
Chimborazo	33,41%	37,82%	4,41
Cotopaxi	30,90%	26,04%	-4,86
El Oro	26,74%	21,99%	-4,75
Esmeraldas	24,58%	16,45%	-8,13
Guayas	27,72%	27,52%	-0,20
Imbabura	24,91%	24,10%	-0,81
Loja	36,22%	28,85%	-7,37
Los Ríos	22,02%	23,60%	1,58
Manabí	28,19%	23,00%	-5,19
Morona Santiago	17,97%	13,54%	-4,43
Napo	17,97%	13,54%	-4,43
Orellana	17,97%	13,54%	-4,43
Pastaza	17,97%	13,54%	-4,43
Pichincha	41,27%	42,73%	1,46
Santa Elena	17,52%	13,99%	-3,53
Sto. Domingo de los Tsáchilas	20,44%	22,69%	2,25
Sucumbios	17,97%	13,54%	-4,43
Tingurahua	35,51%	32,16%	-3,35
Zamora Chinchipe	17,97%	13,54%	-4,43

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013.

4. Porcentaje analfabetismo funcional

NACIONAL	Porcentaje	Variación 2011-2012
2011	14,67%	
2012	14,41%	-0,26

POR ETNIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Afroecuatoriano	17,39%	15,69%	-1,70
Blanco	10,13%	9,77%	-0,36
Indígena	37,12%	40,10%	2,98
Mestizo	11,91%	11,70%	-0,21
Montubio	30,75%	30,45%	-0,30

POR PROVINCIA	Diciembre 2011	Diciembre 2012	Variación 2011-2012
Azuay	16,17%	15,82%	-0,35
Bolívar	26,43%	24,95%	-1,48
Cañar	26,30%	25,61%	-0,69
Carchi	15,87%	15,27%	-0,60
Chimborazo	32,27%	29,38%	-2,89
Cotopaxi	27,27%	27,14%	-0,13
El Oro	10,52%	10,20%	-0,32
Esmeraldas	17,36%	16,91%	-0,45
Guayas	9,86%	10,49%	0,63
Imbabura	20,16%	19,67%	-0,49
Loja	12,90%	13,67%	0,77
Los Ríos	16,41%	17,79%	1,38
Manabí	20,38%	19,98%	-0,40
Morona Santiago	15,55%	14,91%	-0,64
Napo	15,55%	14,91%	-0,64
Orellana	15,55%	14,91%	-0,64
Pastaza	15,55%	14,91%	-0,64
Pichincha	9,42%	8,14%	-1,28
Santa Elena	12,91%	13,69%	0,78
Sto. Domingo de los Tsáchilas	12,12%	12,66%	0,54
Sucumbíos	15,55%	14,91%	-0,64
Tingurahua	18,40%	17,07%	-1,33
Zamora Chinchipe	15,55%	14,91%	-0,64

Fuente: SNI, Indicadores meta PNBV, marzo 2013.

Elaboración: Gardenia Chávez Núñez, 2013

Los autores



Margarita Aguinaga Barragán es egresada de la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador, Quito (UCE). Miembro de la Asamblea de Mujeres Populares Diversas del Ecuador.

Vanessa Aguirre Guzmán es Licenciada en Ciencias Jurídicas y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito (PUCE); Especialista Superior en Derecho Procesal y Docencia Universitaria por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (UASB-E) tiene un Diploma Superior de Estudios Avanzados y es Doctora por la Universidad Pablo de Olavide (Departamento de Derecho Público), Sevilla. Docente del Área de Derecho de la UASB-E y del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ).

Andrea Aguirre Salas es Magíster en Estudios de la Cultura y candidata doctoral en Historia por la UASB-E. Profesora de la UCE. Fundadora del Colectivo Mujeres de Frente, dedicada a la producción de conocimientos y acción política entre mujeres diversas y desiguales en la cárcel de mujeres de Quito, actualmente se dedica a la educación popular feminista con mujeres excarceladas y otras mujeres de sectores urbano-marginales en Quito.

Alexandra Almeida Albuja es Bioquímica Farmacéutica por la UCE. Defensora de los derechos de la naturaleza y coordinadora del Área de Petróleo de Acción Ecológica.

Javier Arcentales Illescas es Abogado por la PUCE; Diploma en Migraciones y Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Quito (FLACSO-E) y Especialista Superior en Derechos Humanos, UASB-E. Docente contratado e investigador asociado del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la UASB-E. Miembro de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, Quito.

Ramiro Ávila Santamaría es Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la PUCE; Magíster en Derecho por la Columbia Law School, Nueva York. Docente del Área de Derecho de la UASB-E.

José Ayala Lasso es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Doctor Honoris Causa por la PUCE; Licenciado en Ciencias Políticas e Internacionales, Universidad de Lovaina. Catedrático de Derecho Internacional en la UCE. Embajador. Primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra.

Enrique Ayala Mora es Licenciado y Doctor en Educación por la PUCE; Curso de Maestría, University of Essex; DPhil por la University of Oxford. Docente de la UASB-E. Rector de la UASB-E.

Vanessa Barham Dalmau es egresada de Jurisprudencia y Ecología Aplicada de la USFQ. Integrante del equipo legal del caso Chevron-Texaco.

Gina Benavides Llerena es Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la PUCE; Especialista Superior en Derechos Humanos por la UASB-E; Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina por la UASB-E. Coordinadora del PADH de la UASB-E.

Jaime Breilh Paz y Miño es Doctor en Medicina y Cirugía por la UCE; Doctor en Epidemiología por la Universidade Federal da Bahia, Salvador; Máster en Medicina Social, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México DF; Especialista en Epidemiología, London School of Tropical Medicine and Higiene por la University of London. Director del Área de Salud de la UASB-E.

Gardenia Chávez Núñez es Antropóloga por la Universidad Politécnica Salesiana, Quito; Estudios de Diploma Superior en Ciencias Sociales, con mención en Derechos Humanos y Seguridad Democrática por la FLACSO-E; Magíster en Estudios Latinoamericanos, con mención en Políticas Culturales por la UASB-E. Docente del PADH de la UASB-E.

Gloria Chicaiza Aguilar tiene estudios en Psicología Clínica en la UCE. Defensora de los derechos de la naturaleza; coordinadora del Área de Minería de Acción Ecológica. Miembro del 325 Consejo Directivo del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. Miembro de la Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de los Derechos Sociales y Ambientales.

Enith Flores Chamba es Licenciada en Comunicación Social por la UCE. Miembro de la Asamblea de Mujeres Populares Diversas del Ecuador; responsable del Área de Comunicación de FIAN Ecuador.

Susy Garbay Mancheno es Doctora en Jurisprudencia y Diplomada en Derecho Constitucional por la UCE; Magíster en Democracia y Derechos Humanos en América Latina por la UASB-E. Docente contratada e investigadora asociada del PADH de la UASB-E.

Francisco Hurtado Caicedo es Abogado por la PUCE; Especialista Superior en Derechos Humanos por la UASB-E. Docente contratado e investigador asociado del PADH de la UASB-E. Miembro de la Asamblea de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos.

María del Carmen Jácome Ordóñez es Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la PUCE; Especialista Superior en Derecho Administrativo y Especialista Superior en Contratación Pública y Modernización del Estado por la UASB-E. Subsecretaria de Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ariruma Kowii Maldonado es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la UCE; Magíster en Letras, con mención en Estudios de la Cultura, y Doctor en Estudios Culturales Latinoamericanos por la UASB-E. Director del Área de Letras de la UASB-E.

Elisa Lanas Medina es Doctora en Jurisprudencia por la PUCE; Doctora en Derecho con especialidad en Derecho del Trabajo y Seguridad Social por la Universidad de Valencia; Diploma Superior en Pluralismo Jurídico y Derecho Indígena por la FLACSO-E. Docente investigadora del Área de Derecho de la UASB-E.

Adrián López Andrade es Bachelor en Ciencias Políticas e Historia por el Hampshire College, Amherst; Magíster en Estudios Latinoamericanos por la UASB-E; Maestro en Ciencia Política, FLACSO-E. Asesor del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Mario Melo Cevallos es Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la PUCE; Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco, Bizkaia; Diploma de Postítulo en Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago. Docente universitario en la UASB-E y en la PUCE.

Pablo Ospina Peralta es Licenciado en Historia por la PUCE, tiene un Diploma Superior en Estudios Amazónicos por la FLACSO-E. Magíster en Antropología, Universidad Iberoamericana, México DF. Candidato doctoral (PhD) en el CEDLA por la Universidad de Ámsterdam. Docente Área de Estudios Sociales y Globales e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Silvana Sánchez Pinto es Doctora en Jurisprudencia por la PUCE; Especialista Superior en Derechos Humanos, Especialista Superior en Derecho Administrativo y Magíster en Derecho Constitucional por la UASB-E. Docente del PADH y del Área de Derecho de UASB-E.

Julio César Trujillo Vásquez es Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la PUCE. Docente de Derecho al trabajo y Teoría del Estado en la PUCE, y de Derecho constitucional e Introducción al derecho procesal constitucional e instituciones del Ecuador contemporáneo en la UASB-E. Profesor invitado de varias universidades del país y el exterior.

Mario Unda Soriano es Licenciado en Sociología por la UCE. Investigador del Centro de Investigaciones Ciudad. Docente de la Carrera de Sociología de la UCE y de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la PUCE.

Edwar Vargas Araujo es Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la UCE. Candidato a Magíster en Derecho Constitucional por la UASB-E.

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS

El Programa Andino de Derechos Humanos es un espacio académico de debate, intercambio de opiniones y experiencias, orientado a contribuir a la construcción de sociedades democráticas y el Estado constitucional de derechos, desde la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los distintos países de América Latina.

Entre sus estrategias se encuentra el trabajo colaborativo con universidades de los países sudamericanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales y organismos internacionales, cuya sinergia enriquece los procesos de formación, investigación y difusión en el continente.

Los programas académicos que brinda el PADH tienen un carácter interdisciplinario y crítico, con enfoque latinoamericano y de reconocimiento de las diversidades en general, y de género en particular, vinculando teoría y práctica. En esta perspectiva ofrece posgrados y cursos de educación continua en Derechos Humanos. Además, por petición y bajo convenio con organizaciones sociales, instituciones estatales o cooperación internacional, el PADH organiza cursos específicos y de corta duración sobre distintos ámbitos de los derechos humanos.

Dispone de un sitio web que se ha constituido en un referente de encuentro y comunicación de los distintos espacios comprometidos con los derechos humanos en la región, a través de la revista electrónica cuatrimestral Aportes Andinos y un centro de referencia en línea <www.uasb.edu.ec/padh.php>. El PADH ha generado además una línea de publicaciones, a partir de investigaciones realizadas por docentes y estudiantes, materiales de trabajo producto de procesos de capacitación, y memorias de conferencias regionales y otras actividades académicas realizadas a lo largo de su gestión. La UASB-E, cuenta con un fondo bibliográfico-documental específico sobre derechos humanos, constituido por más de ocho mil registros procesados técnicamente para facilitar el acceso de quienes investigan y estudian en el campo de los derechos humanos.

El Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en el marco del compromiso asumido en 2009, de propiciar un espacio plural de reflexión anual sobre la vigencia de los derechos humanos en el país, presenta esta obra.

Este libro contiene veinte y cinco artículos de expertos en derechos humanos, que tratan de manera específica varios temas organizados en las siguientes secciones: justicia, seguridad, ambiente, participación, buen vivir y personas y grupos de atención prioritaria.

La publicación reúne las reflexiones de diversas organizaciones, colectivos, académicos, profesionales y activistas que trabajan en el campo de los derechos humanos y de la naturaleza en diferentes áreas. Desde una lectura crítica y propositiva, se plantean aportar en la construcción de un Estado y sociedad basados en el respeto, garantía, protección y el desarrollo progresivo de los derechos humanos.



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador



ISBN: 978-9978-19-587-1



9789978195871