

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 2, enero de 2016
ISSN: 1390-8081
Issue 2, January, 2016
Quito-Ecuador



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 2, enero 2016

ISSN: 1390-8081

CDD 320.900866

Issue 2, January, 2016

Quito-Ecuador

Estado & comunes es una publicación semestral del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), orientada al debate académico sobre las políticas y problemas públicos desde una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional.

© IAEN, Ecuador

Casilla postal: 17-17-219

Dirección: Av. Amazonas N27-137 y Villalengua, esq.

www.editorial.iaen.edu.ec

Teléfonos: +593-2 3829900

Dirección editorial: Roberto Ramírez Paredes

Diseño gráfico: Gabriel Cisneros

Corrección de estilo: David Chocair

Traducción: Carlos E. Gallegos Anda y Darío Cevallos

Impresión: V&M Gráficas

Ejemplares: 500

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, solicitud de canje, pedidos y distribución: estado&comunes@iaen.edu.ec

CDD 320.900866

Estado & comunes: revista de políticas y problemas públicos.—Quito: IAEN-Ecuador, 2016

Tamaño 18 cm x 25 cm

Ene-jun. 2016

Semestral

ISSN: 1390-8081

1. CIENCIAS POLÍTICAS. 2. BUEN VIVIR. 3. ESTADO. 4. RACISMO. 5. CONSTITUCIONALIDAD.
6. ECUADOR.



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

Rectora (e) del IAEN:

Analía Minteguiaga

Directora de *Estado & comunes*:

Analía Minteguiaga

Editor de *Estado & comunes*:

Miguel Romero Flores

Asistente editorial:

Romina Andrea Barboza

Coordinador del Tema central “Discusiones en torno al Estado constitucional”:

Danilo Caicedo Tapia

Comité Editorial:

Alejandro Rosillo Martínez, Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Juan Manuel García Samaniego, Universidad Técnica Particular de Loja
Norberto Emmerich, Instituto de Altos Estudios Nacionales
John Antón, Instituto de Altos Estudios Nacionales
David Sánchez Rubio, Universidad de Sevilla
Fernando Casado, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Zora Kovacic, Universidad Autónoma de Barcelona
Jorge Orbe, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Cristian Vasco, Universidad Central del Ecuador
Antonio Carlos Volkmer, Universidad Federal de Santa Catarina
Héctor Salazar Viteri, Escuela Politécnica Nacional
José Luis Coraggio, Universidad Nacional General Sarmiento
Paula Aguilar, Universidad de Buenos Aires
Amaru Villanueva, Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia
María José Fariñas Dulce, Universidad Carlos III de Madrid
Tarik Serrano, Escuela Politécnica Nacional
Fredy Rivera, Flacso Ecuador
Alberto Hutschenreuter, Escuela Superior de Guerra Aérea
Raquel Irigoyen Fajardo, Pontificia Universidad Católica del Perú

Consejo Asesor Internacional:

Bruno Dente, Politécnico de Milán

Antonio Hidalgo, Universidad de Huelva

Viviane Brachet, El Colegio de México

Enrique de la Garza Toledo, Universidad Autónoma Metropolitana

Mónica Bruckmann, Universidad Federal de Río de Janeiro

Joan Subirats, Universidad Autónoma de Barcelona

Carlos Gómez, Universidad de Alcalá

Cayetano Núñez, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México

Álvaro Sanchez Bravo, Universidad de Sevilla

Nicholas Copeland, Universidad Virginia Tech

Salo de Carvalho, Universidad Federal de Río de Janeiro

Victoria Stone Cadena, Universidad de la Ciudad de Nueva York

Estela Grassi, Universidad de Buenos Aires

Luis Daniel Vázquez Valencia, Flacso México

Andrés León Araya, Universidad de Costa Rica

Leandro Rodríguez Medina, Universidad de las Américas Puebla

Mario Zúñiga, Universidad de Costa Rica

Lorenzo Morillas Cueva, Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología

Estado & comunes

N.º 2, enero de 2016

ISSN: 1390-8081

Issue 2, January, 2016

Quito-Ecuador

Sumario

Editorial	13
Coyuntura	
Dinámicas políticas en la Asamblea Nacional de Ecuador en el período 2013-2015	17
<i>Matthieu Le Quang</i>	
Revolución Ciudadana y refundación constitucional en Ecuador: políticas públicas y cooperación para el Buen Vivir	35
<i>Bruno Ayllón Pino</i>	
<i>Michele Dolcetti-Marcolini</i>	
La crisis griega y la economía política del crecimiento	55
<i>Jorge Orbe León</i>	
Tema central	
Presentación del Tema central	71
<i>Danilo Caicedo Tapia</i>	
Aportes del Buen Vivir a la teorización sobre la sociedad justa	75
<i>Fernando Ponce León</i>	
Acción por incumplimiento y bloque de constitucionalidad	91
<i>Diego Zambrano Álvarez</i>	
La reparación integral intercultural en el Estado constitucional ecuatoriano	111
<i>Ximena Ron Erráz</i>	
Estado constitucional, medida de seguridad y derecho de igualdad y no discriminación en el sistema penal	129
<i>Viviane Monteiro</i>	

El racismo de Estado en el discurso jurídico constitucional ecuatoriano (1900-1940) (1960-1980)	151
<i>Stephanie León Calle</i>	
Entrevistas	
Aproximación al Estado constitucional: perspectiva de España y Latinoamérica	
Entrevista a Francisco Javier Ansuátegui Roig	169
<i>Por Miguel Romero Flores</i>	
Aportes del constitucionalismo crítico al Estado constitucional desde la teoría general del derecho	
Entrevista a Carlos de Cabo Martín	179
<i>Por Danilo Caicedo Tapia</i>	
Reseñas	
Disputar la democracia: política para tiempos de crisis · Pablo Iglesias.....	193
<i>Juan Montaña Pinto</i>	
Tratar de comprender · Jorge Riechmann.....	197
<i>Danilo Caicedo Tapia</i>	
Política editorial	203
Normas de publicación	204

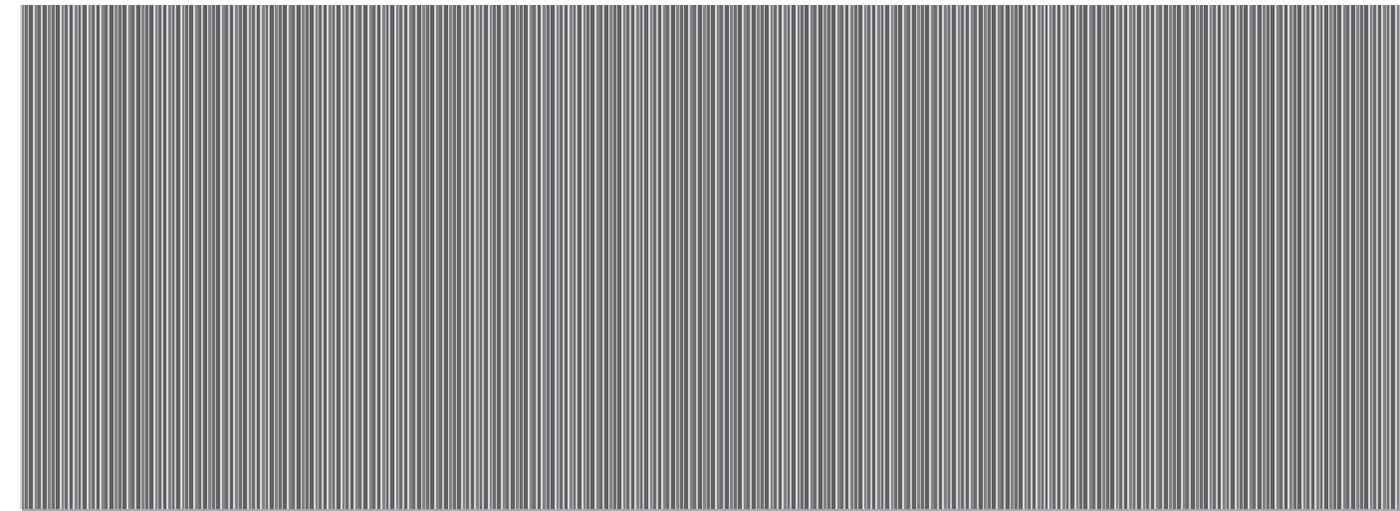
Estado & comunes

N.º 2, enero de 2016
ISSN: 1390-8081
Issue 2, January, 2016
Quito-Ecuador

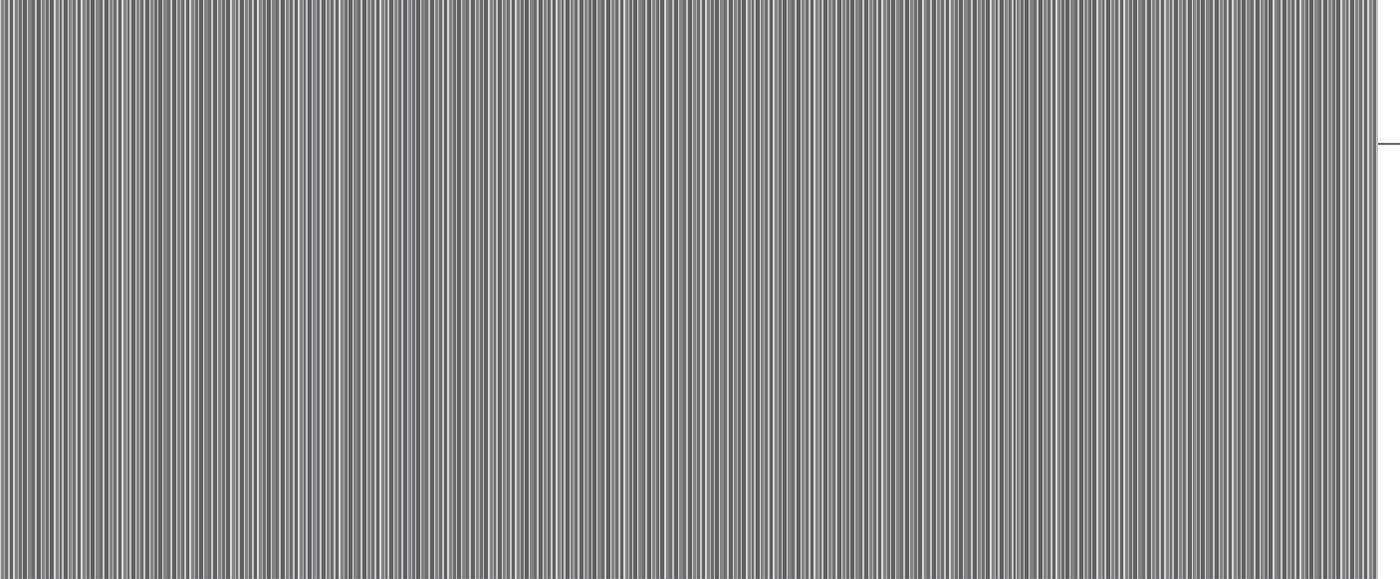
Summary

Editorial	13
Coyuntura	
The Political Dynamics of the Ecuadorian National Assembly 2013-2015 period	17
<i>Matthieu Le Quang</i>	
Citizens Revolution and the constitutional re-founding of Ecuador: public policy and cooperation for Good Living	35
<i>Bruno Ayllón Pino</i> <i>Michele Dolcetti-Marcolini</i>	
The Greek Crisis and the political economy of growth	55
<i>Jorge Orbe León</i>	
Tema central	
Presentation of the Main Subject	71
<i>Danilo Caicedo Tapia</i>	
The contributions of Good Living to the theory on a just society	75
<i>Fernando Ponce León</i>	
Non-Fulfillment Writ and the Constitutionality Block	91
<i>Diego Zambrano Álvarez</i>	
Intercultural Reparations and the Ecuadorian Constitutional State	111
<i>Ximena Ron Erráz</i>	
The Constitutional State, security measures, equality and non-discrimination in the criminal justice system	129
<i>Viviane Monteiro</i>	

State racism within Ecuadorian constitutional legal discourse (1900-1940) (1960-1980)	151
<i>Stephanie León Calle</i>	
Entrevistas	
Approaches towards the constitutional state, perspectives from Spain and Latin America Interview to Francisco Javier Ansuátegui Roig	169
<i>By Miguel Romero Flores</i>	
Critical constitutional contributions from the General Theory of Law to the constitutional state Interview to Carlos de Cabo Martín	179
<i>By Danilo Caicedo Tapia</i>	
Reseñas	
Disputing democracy: politics in times of crisis · Pablo Iglesias	193
<i>Juan Montaña Pinto</i>	
Attempting to comprehend · Jorge Riechmann.....	197
<i>Danilo Caicedo Tapia</i>	
Editorial policy	203
Standards publication	204



Editorial



Este número 2 de la revista *Estado & comunes* centra el interés académico en torno al Estado constitucional y diversas discusiones respecto a temáticas de relevancia y actualidad que lo analizan y profundizan.

La sección *Coyuntura* comienza con el artículo “Dinámicas políticas en la Asamblea Nacional del Ecuador en el período 2013-2015” de autoría de Matthieu Le Quang, quien realiza un metódico análisis respecto al órgano legislativo ecuatoriano y su comportamiento político durante los dos últimos años. Enfoca la atención en la producción legislativa, la disciplina parlamentaria, las votaciones de los movimientos y partidos políticos, así como también la lógica del bloque de mayoría y el bloque de minoría.

De su lado, Bruno Ayllón Pino y Michele Dolcetti-Marcolini abordan la concepción de Buen Vivir, interpretándola como un particular modelo de desarrollo instaurado por la Constitución de Montecristi. Destacan un impacto que sobrepasa el proceso denominado Revolución Ciudadana y rebasa además el ámbito nacional ecuatoriano para insertarse en lo internacional.

La sección se cierra con el artículo “La crisis griega y la economía política del crecimiento” de Jorge Orbe León, quien aborda una temática internacional de profunda relevancia no solo continental sino global. Este estudio académico de fácil comprensión profundiza en los pormenores de la severa crisis financiera griega, pero dimensionándola en un escenario de una auténtica crisis internacional, la cual no se limita a lo financiero o lo económico sino que alcanza dimensiones civilizatorias.

Entre tanto, la sección *Tema central* abre con el artículo “Aportes del Buen Vivir a la teorización sobre la sociedad justa” de Fernando Ponce León; él desarrolla dos ideas principales: la conceptualización del Buen Vivir como una propuesta de organización social diferente y alternativa a la hegemónica, relacionada con la idea de sociedad justa, idea que podría ser interpretada como meramente filosófica pero es también una perspectiva práctica y propositiva que, sin duda, aporta a la discusión respecto del Estado constitucional.

Por su parte, Diego Zambrano Álvarez, por intermedio de “Acción por incumplimiento y bloque de constitucionalidad”, desde una posición jurídica crítica, desarrolla un estudio empírico sobre una garantía constitucional normativa de gran relevancia (acción de incumplimiento) la que —coincidiendo con el autor— en la praxis no ha sido considerada en su real magnitud. El autor relaciona dicha garantía con un concepto relativamente nuevo en el contexto ecuatoriano: bloque de constitucionalidad, noción doctrinal y jurisprudencial, que tiene un espacio privilegiado de acción en el Estado constitucional.

Dentro de los dominios de lo jurídico, y más concretamente del moderno derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos, Ximena Ron Erráez escribe “La reparación integral intercultural en el Estado constitucional ecuatoriano”. La autora trae a discusión un interesante análisis sobre la

reparación integral intercultural, concepto novísimo que parte de la necesidad de desarrollar interpretaciones propias desde el particular contexto de diversidad de Latinoamérica, sobre todo de los países andinos. Si bien este estudio parte de un estudio mayormente focalizado en Ecuador, se proyecta como un aporte interesante para cualquier país que comparta una realidad intercultural.

“Estado constitucional, medida de seguridad y derecho de igualdad y no discriminación en el sistema penal”, por Viviane Monteiro, nos ubica ante un aporte doctrinario difícil de clasificar, esto no solo en razón de su novedad, sino principalmente por el hecho de traer a la discusión dentro del Estado constitucional una temática usualmente invisibilizada: el tratamiento que reciben las personas con trastornos mentales dentro del sistema penal. El desarrollo argumentativo del artículo traspasa fronteras geográficas y cruza los caminos de la teoría del Estado, el derecho penal y el derecho internacional de los derechos humanos.

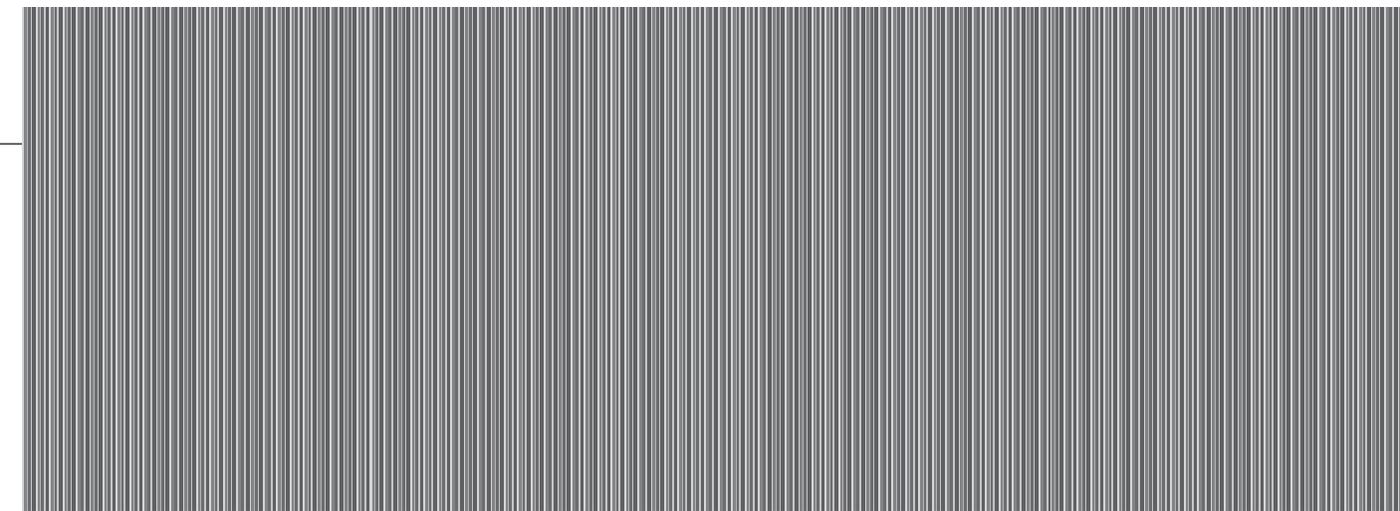
Desde el análisis del discurso y el estudio histórico de lo nacional, con “El racismo de Estado en el discurso jurídico constitucional ecuatoriano durante el período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940) y el período de constitucionalismo social (1960-1980)”, Stephanie León Calle narra, desarrolla e interpreta una realidad histórica marcada por el racismo, la cual se diferencia en muy poco de la de otros países de nuestra América. El presente estudio, además de ser novedoso, es oportuno en el contexto de Estados que se reconocen como constitucionales e interculturales, pero que aún luchan por encontrar claridad en la consolidación de dichos postulados.

En la sección de *Entrevistas*, en este número de *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, el diálogo va de la mano de dos destacados juristas y académicos internacionales. Con el profesor Francisco Javier Ansuátegui Roig se realiza una interesante aproximación al Estado constitucional: desde una perspectiva de España y Latinoamérica. Y con Carlos de Cabo Martín se recaba su criterio sobre los principales aportes del constitucionalismo crítico al Estado constitucional desde la teoría general del derecho.

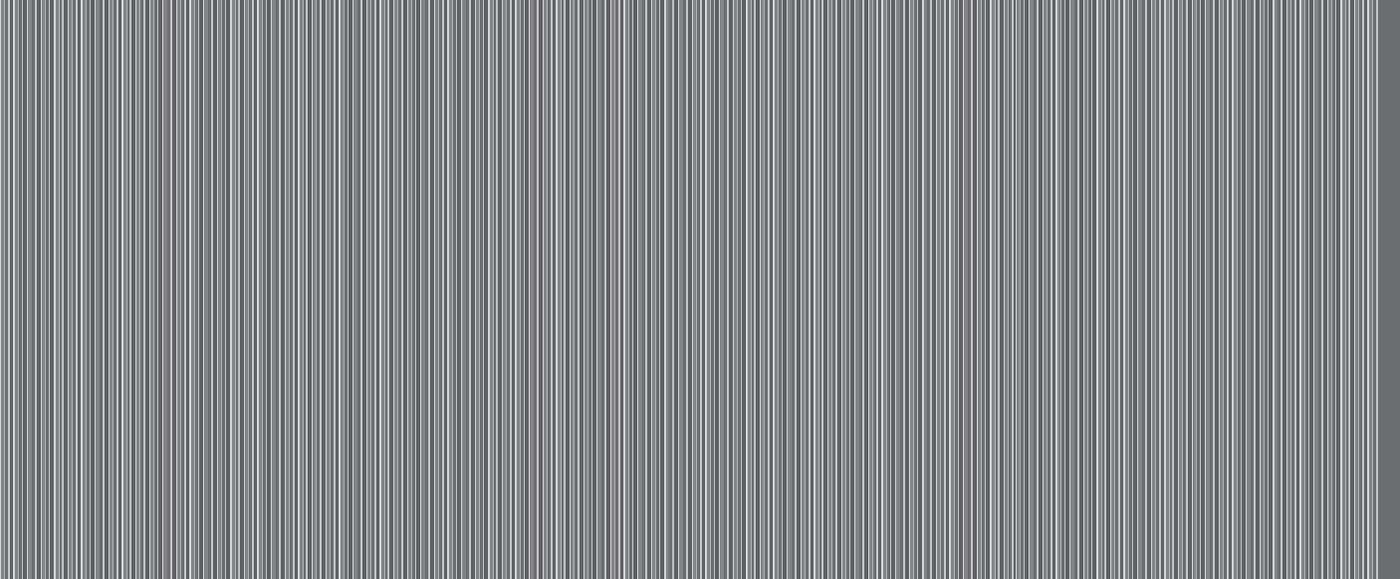
La sección final de la revista presenta dos *Reseñas*. La escrita por Juan Montaña Pinto lo hace de una obra no solo llamativa, sino apropiada en el presente entorno político internacional: *Disputar la democracia: política para tiempos de crisis*, del político y académico español Pablo Iglesias. Para concluir, Danilo Caicedo Tapia realiza la reseña de *Tratar de comprender*, de Jorge Riechmann, filósofo, ecologista y poeta, cuyo libro advierte los numerosos peligros del sistema capitalista imperante.

La lectura y discusión que fomente el contenido académico de *Estado & comunes* constituye el anhelo del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), por ello se propone esta revista especializada en políticas y problemas públicos.

Miguel Romero Flores
Editor de *Estado & comunes*



Coyuntura



Dinámicas políticas en la Asamblea Nacional de Ecuador en el período 2013-2015

*The Political Dynamics of the Ecuadorean
National Assembly 2013-2015 period*

Matthieu Le Quang

Politólogo. Doctorando, Université Paris VII.

Correo electrónico: matthieulq@hotmail.com

Resumen

Este artículo trata de analizar las dinámicas parlamentarias al interior de la Asamblea Nacional durante el primer período de la legislatura: de mayo de 2013 a mayo de 2015. El análisis se concentra en la producción legislativa, la votación de las organizaciones políticas, los bloques de mayoría y minoría, así como la disciplina partidaria. La posición hegemónica del movimiento Alianza PAIS influye en esta dinámica, lo que diferencia este período del de 2009-2013. Lo más sorprendente es la ruptura temporal poselecciones seccionales de febrero de 2014, que está marcada en todas las variables que se analizan en este artículo.

Palabras clave: Ecuador; Asamblea Nacional; Alianza PAIS; dinámicas legislativas.

Abstract

This article attempts to analyze the parliamentary dynamics within the National Assembly during the term of May 2013 to May 2015. The main focus of which will be on legislative output, voting from political organizations, majority and minority coalitions as well as party discipline. The hegemonic position of Alianza PAIS influencing these dynamics is what mainly differs from the 2009-2013 period. The most outstanding result is the temporal post-elections rupture that occurs in February 2014, which is analyzed within all the variables under scrutiny.

Key words: Ecuador; National Assembly; Alianza PAIS; legislative dynamics.

Recibido: 14-agosto-2015. Aprobado: 29-septiembre-2015.

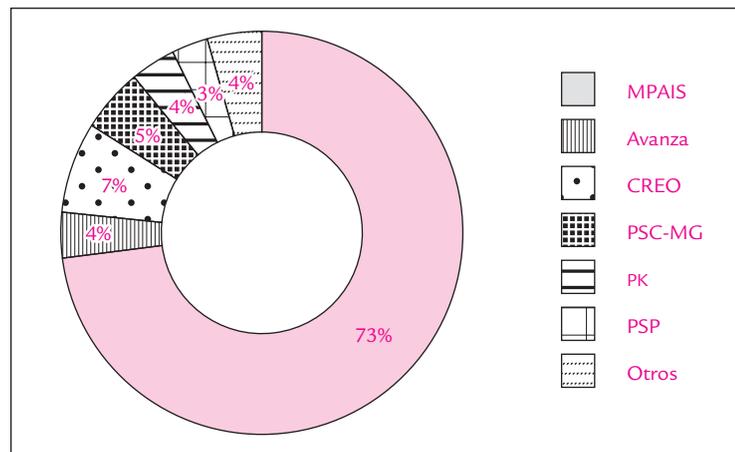
1. Introducción

En febrero de 2013 se renovó la Asamblea Nacional en elecciones legislativas cuyo resultado fue inesperado para el movimiento Alianza PAIS (PAIS). En efecto, en la nueva Asamblea, que se instaló el 15 de mayo de 2013, PAIS obtuvo 100 de los 137 asambleístas, superando ampliamente la mayoría absoluta necesaria para aprobar los proyectos de ley (69 votos). Este resultado representa un cambio radical respecto a la conformación de la anterior Asamblea Nacional, ya que entre 2009 y 2013 PAIS no tenía la mayoría absoluta¹ y entonces necesitaba negociar con otras organizaciones políticas para aprobar las diferentes leyes.

Además de PAIS, que representa el 73% de la Asamblea Nacional, cinco organizaciones políticas están personificadas con más de un asambleísta: el movimiento Creando Oportunidades (CREO), con 10 asambleístas (el 7% del total); el Partido Social Cristiano-Madera de Guerrero (PSC-MG), con 7 (5%); Avanza y Pachakutik (PK), con 5 cada uno (4%) y el Partido Sociedad Patriótica (PSP), con 4 (3%). Otros seis asambleístas completan la composición de esta Asamblea: tres vienen de fuerzas locales (Bolívar Castillo, remplazado por Verónica Arias, ambos del Movimiento Acción Regional por la Equidad (ARE); René Yandún, del Movimiento Integración Democrática del Carchi, y Daniel Cisneros, reemplazado por Raúl Villao, del Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente Lista), dos independientes que renunciaron a su organización política (Ramiro Aguilar, exmovimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA) y Luis Fernando Tapia, ex-PSP), y Abdalá Bucaram, del ex-Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE).

Gráfico 1

Composición de la Asamblea Nacional



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional (<http://asambleanacional.gob.ec/>), 2015.

¹ PAIS empezó el período legislativo en 2009 con 57 asambleístas de los 124 y lo terminó con 49, después de algunas deserciones.

La composición actual de la Asamblea es muy diferente a la anterior, integrada por 19 organizaciones políticas. Esto puede ser el efecto del nuevo método adoptado en el Código de la Democracia: el método D'Hondt, que privilegia a las organizaciones mayoritarias. Otro cambio radical en comparación con la Asamblea anterior: en este período, solo dos asambleístas se separaron de sus organizaciones políticas para ser independientes, mientras que en los dos primeros años de la Asamblea anterior, la deserción partidaria representaba el 9% (11 asambleístas renunciaron a su partido para pasar a otros o para ser independientes). Entre 2009 y 2013, el 12% del cuerpo legislativo se separó de la organización por la que fue electo (15 asambleístas).

Este artículo busca analizar las dinámicas de la Función Legislativa durante el primer período de la nueva composición de la Asamblea Nacional: desde el 15 de mayo de 2013 hasta el 14 de mayo de 2015. Para lograrlo se retoma la metodología utilizada en análisis anteriores (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a y 2013b) en la cual las dinámicas parlamentarias son “entendidas como la actuación de las organizaciones políticas en relación con sus diversos posicionamientos en cada votación” (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a: 22). Los posicionamientos están atravesados por diversos juegos de cooperación y conflicto entre las organizaciones políticas presentes en la Asamblea, y se decanta por tipos de votos: Sí, No, Blanco, Abstención y Ausencia.²

Para el análisis que sigue se construyó una base de datos con dos entradas: a) la totalidad de las votaciones en el pleno de los proyectos de ley durante el período analizado; b) el voto de cada uno de los asambleístas que forman parte del cuerpo legislativo. Así, la base permite analizar el comportamiento del voto de los 137 asambleístas en las 45 votaciones³ efectuadas entre mayo de 2013 y mayo de 2015 en torno a diversos proyectos de ley.

A partir de esta base de datos, el objetivo es analizar las dinámicas internas de la Asamblea durante los dos primeros años de la presidencia de Gabriela Rivadeneira, con una comparación parcial con los dos primeros años de la Asamblea anterior (2009-2011). Estas dinámicas se traducen en la producción legislativa, en la votación y en la conformación de bloques de mayoría y minoría, así como en la disciplina parlamentaria. Y terminaré este artículo con la siguiente conclusión: los resultados de las elecciones locales del 26 de febrero de 2014 han tenido consecuencias políticas dentro de la Asamblea Nacional a nivel de producción legislativa, del rango de apoyo de las votaciones y del promedio de votos con los cuales se aprobaron los proyectos de ley.

2 Aunque no se expresa directamente como un voto, se considera que la ‘ausencia’ puede formar parte de las estrategias de posicionamiento de cada asambleísta al momento de la votación de un proyecto de ley. Por este motivo, se coloca a la ‘ausencia’ en el mismo nivel analítico que las otras cuatro opciones de voto a disposición de los asambleístas.

3 El número de votaciones es superior al número de proyectos de ley aprobados, dado que tres proyectos fueron votados en varias partes: el proyecto de Ley Orgánica de Comunicación en siete partes, el Código Integral Penal en cuatro partes y una reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) en dos partes.

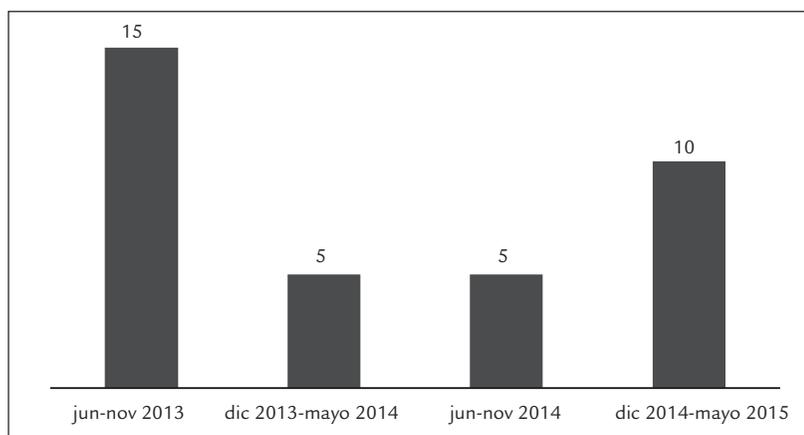
2. La producción legislativa

En este análisis solo nos interesan las votaciones de los proyectos de ley, así como la de Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní,⁴ ya que las otras votaciones —resoluciones, mociones, cambio de orden del día, vetos— tienen otras dinámicas de votos (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a). Entre el 31 de mayo de 2013, fecha de la votación del primer proyecto de ley, y el 28 de abril de 2015, fecha de la última votación, se han aprobado 34 proyectos de ley y esta Declaratoria de Interés Nacional.⁵

Para analizar la dinámica de la producción parlamentaria, decidí dividir este período en cuatro semestres: junio-noviembre de 2013, diciembre 2013-mayo 2014, junio-noviembre de 2014 y diciembre 2014-mayo 2015. En el gráfico 2 se puede observar que el primer semestre fue el de mayor producción, con la aprobación de 15 proyectos de ley; seguido por el último semestre, con 10 proyectos de ley, de los cuales cinco fueron aprobados en el último mes. Solo en los dos primeros meses de la Asamblea, entre el 31 de mayo y el 30 de julio de 2013, se aprobaron siete proyectos de ley. Las discusiones en torno al Código Orgánico Integral Penal (COIP) y las tensiones que generó la sanción a tres asambleístas de PAIS cambiaron la dinámica parlamentaria. A partir de este momento, se observa una menor producción legislativa, como si la intervención del presidente Rafael Correa dentro de la Asamblea hubiera generado una sensación de sumisión del Legislativo al Ejecutivo.

Gráfico 2

Proyectos de ley votados por semestre (mayo 2013-mayo 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

4 Se considera la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní como un proyecto de ley.

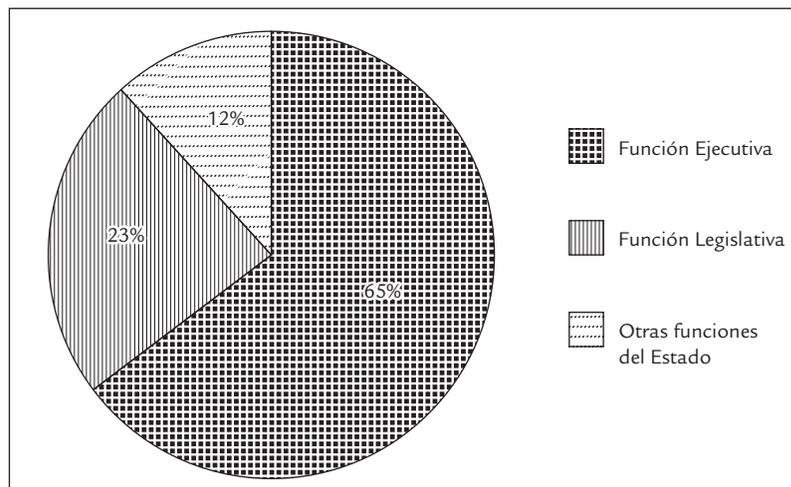
5 Estos 34 proyectos de ley dieron lugar a 44 votaciones. Con la aprobación de la Declaratoria de Interés Nacional, a continuación se analizarán 45 votaciones. Para conocer el nombre de cada uno de estos proyectos de ley, ver el anexo 1.

Si se compara esta producción con el primer período de la Asamblea anterior (agosto 2009-julio 2011) durante el cual se aprobaron 42 proyectos de ley (de los cuales 8 correspondían al Régimen de Transición de la Constitución), se observa una menor producción en el período actual, a pesar de tener una organización política hegemónica, lo que no se daba en la anterior conformación. También se observa una dinámica diferente: el primer semestre 2009 fue el de menor producción (5 leyes) y el tercero el de mayor producción (19 leyes).

Otra variable que se puede analizar dentro de la producción legislativa es el origen de la iniciativa legislativa, es decir, quiénes están proponiendo proyectos de ley.⁶ Según el gráfico 3, el 65% de los proyectos provienen del Ejecutivo, mientras que solo el 23% es de iniciativa de la Asamblea Nacional y el 12% de otras funciones del Estado. Para esta última categoría, la Función Judicial y la Función de Transparencia y Control Social comparten cuatro proyectos de ley aprobados (dos cada una).

Gráfico 3

Origen de la iniciativa legislativa 2013-2015



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Si precisamos más el análisis mediante la variable temporal, se puede observar que de los proyectos de ley aprobados con origen de la Función Legislativa, cinco de los ocho proyectos de ley provenían de la Asamblea Nacional del período 2009-2013. Es decir que solo el 9% de los proyectos de ley aprobados es de iniciativa de la Asamblea Nacional actual, cifra menor a los proyectos que vienen de las otras funciones del Estado (Judicial y Transparencia y Control Social).

⁶ En esta parte solo se toman en cuenta los proyectos de ley y no la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, que tiene un procesamiento contenido en la Constitución.

3. La votación parlamentaria

En esta parte se analiza la evolución del voto de los parlamentarios, a partir del umbral de apoyo obtenido por cada proyecto de ley, luego de las votaciones efectuadas en el pleno después del segundo debate. El umbral de apoyo alude al número de votos en favor de los diversos proyectos de ley discutidos en el pleno. Para la aprobación de un proyecto de ley se necesitan 69 votos afirmativos, es decir, la mayoría absoluta de votos de los 137 asambleístas que integran el pleno de la Asamblea Nacional. Contrariamente al período legislativo 2009-2013, en el cual cuatro proyectos de ley no alcanzaron la mayoría absoluta necesaria para su aprobación, en este período, por el momento, ningún proyecto ha sido rechazado, lo que se explica por la posición hegemónica de PAIS.

Para examinar la evolución del voto se ha construido una tipología que incluye las 45 votaciones efectuadas, con cuatro categorías que establecen rangos de apoyo a los proyectos de ley.

El tipo A corresponde al umbral de apoyo a los proyectos de ley menor a los dos tercios de la Asamblea, es decir, entre 69 y 91 votos; número menor al total de asambleístas de PAIS. En la tabla 1 se puede ver que un tercio de los proyectos de ley fueron aprobados con este rango de apoyo. A pesar de la dificultad de comparar con la Asamblea anterior, ya que PAIS actualmente posee el 73% del total de los asambleístas, mientras que en la anterior solo tenía el 46%, al principio, y el 41%, al final del primer período, el resultado es casi idéntico: entre 2009 y 2011 el 40% de los proyectos se encontraba en este rango de apoyo.

El tipo B corresponde a la aprobación de los proyectos de ley con más de los dos tercios de votos afirmativos hasta el número de asambleístas de la bancada de PAIS, es decir, entre 92 y 100 votos. En este rango solo se encuentra el 8,9% de las votaciones; eso quiere decir que en el 42% de las votaciones se llegó, como máximo, a los 100 votos favorables.

El tipo C corresponde a las votaciones que superan el número de asambleístas de PAIS (100 votos) pero que registran un apoyo menor al 80% (110 votos). Es el rango en el que se encuentran la mayoría de votaciones, con el 48,9%.

Finalmente, el tipo D corresponde a las votaciones que superan el 80% de votos favorables, es decir, más de 110 votos. Solo se encuentran cuatro votaciones en el tipo D, es decir, el 8,9%. En el primer período de la Asamblea anterior, este umbral de apoyo representaba el 28,9% de las votaciones. Esta diferencia se puede explicar por la obligación que tenía PAIS de negociar con varias fuerzas políticas para lograr la aprobación de un proyecto de ley. Aquellas leyes estaban mejor consensuadas.

Tabla 1
Tipología de apoyo a los proyectos de ley

	Rangos de apoyo	Cantidad de votaciones	Porcentaje de votaciones
Tipo A	Entre 69 y 91 votos	15	33,33
Tipo B	Entre 92 y 100 votos	4	8,89
Tipo C	Entre 101 y 110 votos	22	48,89
Tipo D	Más de 110 votos	4	8,89

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

El proyecto que menos votos positivos tuvo fue el de Ley de Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con 79 votos, y el de mayor cantidad de votos afirmativos fue el proyecto de Ley de Creación de la Universidad de las Artes (Uniartes), con 119 votos a favor. Hay que notar que las tres votaciones más numerosas corresponden a los proyectos para la creación de tres nuevas universidades: además de Uniartes, la Universidad Nacional de Educación (UNAE), con 114 votos, y Yachay, con 112.

4. Bloques de mayoría y oposición

Como se afirmaba en un análisis anterior, “las dinámicas de mayorías y oposición en un régimen presidencialista se articulan, por lo general, en relación con las orientaciones políticas y al juego de alianzas que se enmarcan desde las prioridades estratégicas del presidente de la República y del partido gobernante” (Ramírez, Le Quang, Bastidas, 2013a: 35). En la medida en que el movimiento político oficialista, PAIS, obtuvo la mayoría absoluta para aprobar por sí solo el conjunto de iniciativas legislativas propias, no necesitó proceder a un trabajo de acercamiento, negociación y construcción de mayorías, que pueden ser más o menos volátiles o durables en el tiempo, al contrario de la Asamblea anterior.

Pero aquí me interesa analizar quién está votando en el mismo sentido que PAIS y la dinámica de las otras fuerzas políticas. Para esto, se privilegia el análisis del voto de los actores legislativos como actores colectivos (organizaciones políticas), a excepción de los asambleístas que son representantes únicos de su fuerza política (tabla 3). También se calculó para cada uno de ellos el promedio de votos obtenidos en cada una de las 5 opciones de voto (Sí, No, Abstención, Blanco y Ausencia) a disposición de los asambleístas. Una opción que no voy a analizar es el voto en blanco, porque casi no ha sido utilizado durante este período (solo tres votos blancos en total, dos de asambleístas del PSC-MG y uno de un asambleísta de PAIS).

En la tabla 2 se pueden observar dos bloques muy distintos. El primero conformado por PAIS y Avanza, única fuerza política que generalmente vota con PAIS, pero que tiene el mayor porcentaje de ausentismo (20,89%). Durante este período, esta fuerza nunca votó en contra de un proyecto de ley y solo se abstuvo en el 5,33% de los casos. Se podría afirmar que, durante este período, privilegió la estrategia de la ausencia para demostrar su oposición a un proyecto de ley, como lo demuestra su actuación durante la votación al proyecto de Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, al cual se opusieron abiertamente. A este bloque se pueden añadir, a partir de los datos de la tabla 3, dos binomios, dentro de los asambleístas que vienen de organizaciones locales: Bolívar Castillo/Verónica Arias y Daniel Cisneros/Raúl Villao, que siempre votan Sí (77,8% en el primer caso y 62,2% en el segundo) o se ausentan (22,2% y 37,8%, respectivamente).

El segundo bloque es el de la oposición. Se caracteriza por su débil proporción a votar Sí: esta opción solo representa al 19,6% de los votos de PK; 14,4% del PSP; 13,6% de CREO; y 12,7% por el PSC-MG. Estas tres últimas fuerzas tienen dinámicas de votación idénticas, con aproximativamente dos tercios de sus votos por el No (entre el 41% y 51%) y la abstención (entre el 19% y 26%). CREO es la fuerza que tiene el menor porcentaje de ausencia entre todas las fuerzas políticas (por debajo del de PAIS). De modo similar que estas fuerzas políticas, Luis Fernando Tapia (ex-PSP) y Ramiro Aguilar también tienen una preferencia de votos por el No y la abstención, y Abdalá Bucaram presenta un alto ausentismo, siendo lo mayoritario en sus votaciones. Ramiro Aguilar, por su parte, es el asambleísta con el mayor número de votos negativos.

El único asambleísta que es difícil situar en estos bloques es René Yandún, cuyo patrón de votación es más polarizado: se divide entre el Sí (47,7%) y el No (34,1%), y solo en el 11,4% de los casos se abstiene.

Tabla 2

Promedio de votos de las diferentes fuerzas políticas

	PAIS	Avanza	CREO	PSC-MG	PK	PSP
AUS	10,89	20,89	10,22	17,14	20,44	15,00
SÍ	88,89	73,78	13,56	12,70	19,56	14,44
NO	0,13	0	51,11	42,86	40,89	44,44
BL	0,02	0	0	0,63	0	0
ABS	0,07	5,33	25,11	26,67	19,11	26,11

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Tabla 3
Promedio de votos de los otros asambleístas

	AUS	SÍ	NO	BL	ABS
Ramiro Aguilar	0	26,67	73,33	0	0
Bolívar Castillo/ Verónica Arias	22,22	77,78	0	0	0
Daniel Cisneros/ Raúl Villao	37,78	62,22	0	0	0
Rene Yandún	6,67	46,67	33,33	0	13,33
Abdalá Bucaram	35,56	17,78	33,33	0	13,33
Luis Fernando Tapia	6,67	17,78	46,67	0	28,89

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

5. La disciplina partidaria

La disciplina partidaria visibiliza el grado de cohesión interna de los partidos políticos. Se habla también de grado de cohesión parlamentaria o de índice de disciplina partidaria. Barry Ames lo entiende como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido” (2000: 35). Esta puede o no ser una señal del grado de desarrollo organizativo de las fuerzas partidarias; así, “un partido disciplinado no tiene por qué estar bien organizado, bien institucionalizado o ser programático, aunque es más probable que lo sea que un partido indisciplinado” (Mainwaring y Soberg Shugart, 2002: 279).

Para el cálculo de la disciplina partidaria se recurre al Índice de Jones. Mark Jones (2002) utilizó dos índices para calcular la disciplina partidaria en el Congreso argentino: el índice de disciplina relativa y el índice de disciplina absoluta. Para este estudio, se utiliza solo el segundo índice, cuya fórmula es la siguiente: votos a favor / votos a favor + votos en contra + abstenciones + legisladores presentes que no votan.

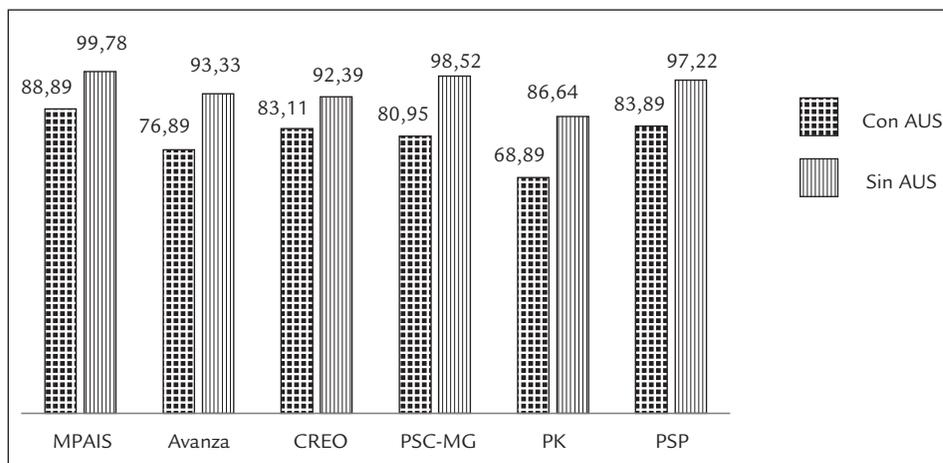
Dado que en el curso de las diferentes votaciones parlamentarias se registra un importante número de ausencias de los miembros de cada bloque, Jones delineó el uso de una fórmula adicional, el Índice de Jones considerando ausencias: votos a favor / número de legisladores totales del grupo parlamentario (*Ibid.*).

Para el análisis de la disciplina parlamentaria en la Asamblea Nacional del Ecuador 2013-2015 se considera el Índice en dos modalidades: a) el Índice de Jones sin ausencias, calculado a partir de la siguiente fórmula: votos de la opción mayoritaria / número de legisladores presentes del grupo parlamentario; b) el Índice de Jones con ausencias calculado de este modo: votos de la opción mayoritaria / número de legisladores totales del grupo parlamentario.

El promedio general de disciplina partidaria de todas las organizaciones políticas en la Asamblea Nacional 2013-2015 es del 94,65%, si no se cuentan las ausencias, y del 80,44%, si se las toma en cuenta. Estos resultados suponen un alto grado de cohesión interna de las fuerzas políticas representadas en el cuerpo legislativo. Considerar las ausencias influye de modo sustantivo en los resultados de la disciplina partidaria en general, y de cada organización en particular, y nos permite confirmar la hipótesis de las ausencias como parte de las opciones estratégicas a disposición de los asambleístas.

Gráfico 4

Disciplina partidaria 2013-2015 (valores en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Se puede observar en el gráfico 4 que PAIS es la fuerza política con mayor disciplina partidaria con o sin ausencia, como ya era el caso de la Asamblea anterior, aunque es más difícil de conseguir con el número de asambleístas que tiene actualmente. Si la cifra es alta, sin tener en cuenta la ausencia, llegando al 99,78% para este período, es ligeramente inferior cuando sí se toma en cuenta la ausencia, 88,89% (frente al 91,88%, entre 2009 y 2011); esto podría significar que las ausencias fueron utilizadas, en el momento de las votaciones, como una estrategia individual para no expresar un voto diferente al del resto del bloque.

Si no se toma en cuenta la ausencia, la única fuerza política que tiene un resultado inferior al 90% es PK con el 86,6%; el resto supera el 92%, el PSC-MG y el PSP llegan al 98,5% y al 97,2%, respectivamente. Como vimos, la ausencia es importante en el caso de PK, observable también en su Índice de Jones con ausencia, que es el menor de todas las fuerzas políticas con el 68,9%. De igual manera, Avanza tiene el segundo Índice de Jones con ausencia más bajo con el 76,9%; el resto de fuerzas políticas supera el 80%.

6. Una ruptura temporal en la dinámica parlamentaria

Si se analizan las votaciones del primer período de la Asamblea Nacional actual, se puede observar una ruptura en cuanto a la dinámica parlamentaria a partir de marzo de 2014, es decir, poselecciones seccionales de febrero de 2014. Esta ruptura está presente en todas las variables que se han analizado en este artículo.

A nivel de la producción legislativa, 18 proyectos de ley fueron aprobados entre junio de 2013 y febrero de 2014 (9 meses), mientras que entre marzo de 2014 y abril de 2015 (14 meses) fueron aprobados 18 pero en un tiempo más prolongado, es decir que el promedio de proyectos de ley aprobados por mes pasó de 2 a 1,3. Además, hay que tomar en cuenta que en el primer período hubo una larga etapa de campaña electoral que tuvo como consecuencia una única instancia de votación, entre el 17 de diciembre de 2013 y el 13 de marzo de 2014, del proyecto de Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999, que fue mandado como económico urgente.

Pero la ruptura más importante viene del rango de apoyo de las votaciones (tabla 4): si antes de febrero de 2014 el 88,9% de las votaciones obtuvieron al menos 101 votos favorables, a partir de marzo de 2014 la tendencia se revirtió, y el 88,9% de las votaciones tuvo menos de 100 votos; es decir que no alcanza la totalidad de los votos del bloque PAIS, la gran mayoría (72,2%) logró entre 79 y 91 votos.

Tabla 4

Tipología de apoyo a los proyectos de ley 2013-2015

	Rangos de apoyo	% de votaciones	
		Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
Tipo A	Entre 69 y 91 votos	7,41	72,22
Tipo B	Entre 92 y 100 votos	3,70	16,67
Tipo C	Entre 101 y 110 votos	74,07	11,11
Tipo D	Más de 110 votos	14,81	0

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Esto se refleja también en el promedio de votos con los cuales están aprobados los proyectos de ley. Antes de febrero de 2014, los proyectos de ley estaban apoyados por un promedio de 104,6 votos, mientras que después este promedio bajó a 90,3 votos. Como se puede observar en la tabla 5, la diferencia en el umbral de apoyo de las votaciones no viene tanto del aumento del No (entre el 17 de diciembre de 2013 y el 13 de marzo de 2014), sino, de manera leve, de la duplicación de la abstención (de 5,1% a 10,5%) y sobre todo del crecimiento de la ausencia. En efecto, esta última pasó de un promedio de 13,6% al 21,8%.

Tabla 5
Promedio de votos 2013-2015

	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
AUS	13,56	21,83
SÍ	104,56	90,33
NO	13,74	14,22
BL	0,04	0,11
ABS	5,11	10,50

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Si los resultados de las elecciones seccionales han jugado un rol importante en la dinámica parlamentaria, sus consecuencias podrían explicar esta ruptura temporal. Diferentes hipótesis podrían explicar este fenómeno. La primera, que no es menor, es la ausencia de un frente político dentro de la Revolución Ciudadana y especialmente la débil presencia de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política dentro de la Asamblea Nacional.

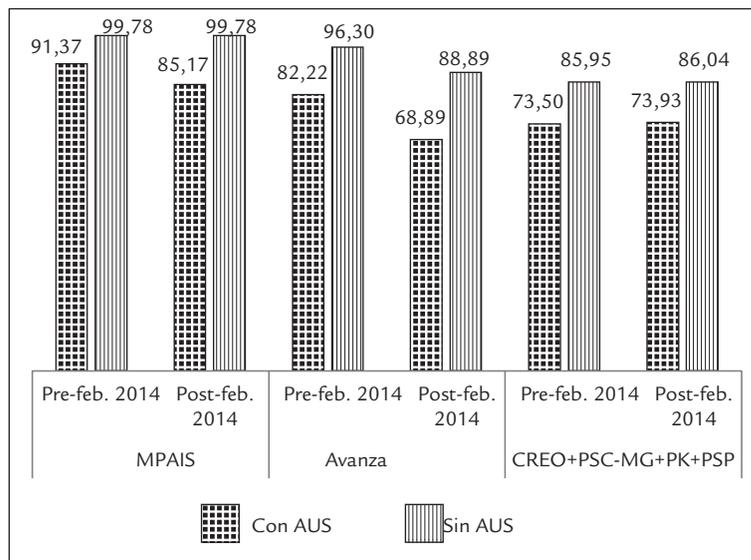
La segunda hipótesis viene de una consecuencia del discurso y de diferentes análisis apresurados poselecciones: la sensación de que PAIS ya no es el movimiento político invicto. Durante estos últimos años, PAIS, como fuerza electoral hegemónica, atraía a varios personajes políticos que, para ganar las elecciones, eligieron la fuerza política que tenía la mayor capacidad de asegurarles la victoria. Pero una vez que esta fuerza deja una sensación de derrota, ciertas personas empezaron a irse del partido, como se puede observar a escala local (por ejemplo algunos concejales de Quito, Cuenca o Portoviejo). En la Asamblea Nacional, renunciar a PAIS podría constituirse en un costo político demasiado alto debido a la importante mayoría absoluta que tiene. Frente al costo político, mayor que los beneficios (por ejemplo, la influencia de su voto), la estrategia sería ausentarse en las votaciones de los proyectos de ley con los cuales no están de acuerdo. En efecto, con la tabla 6 se puede observar que el promedio de ausencia pasó de 8,41%, antes de marzo de 2014, a 14,61% después de febrero de 2014, y la disciplina partidaria con ausencia cayó del 91,4% al 85,2% (mientras que la disciplina partidaria sin tomar en cuenta la ausencia quedó igual, según el gráfico 5).

Tabla 6
Promedio de votos de PAIS y Avanza 2013-2015

	PAIS		Avanza	
	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
AUS	8,41%	14,61%	0,70%	1,56%
SÍ	91,37%	85,17%	4,11%	3,06%
NO	0,15%	0,11%	0%	0%
BL	0,04%	0%	0%	0%
ABS	0,04%	0,11%	0,19%	0,39%

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

Gráfico 5
Disciplina partidaria 2013-2015
(valores en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015.

La tercera hipótesis es que las otras fuerzas políticas se posicionan en relación con la fuerza hegemónica. Para Avanza, si observamos la baja importante de su disciplina partidaria con ausencia (gráfico 5), esto se traduce en el aumento del ausentismo como estrategia política, que evita de votar en contra, ya que su peso político no le permite influir en los resultados de las votaciones de los proyectos de ley (tabla 6). Para el resto de la oposición, esto se traduce con una mayor oposición (casi ya no se vota Sí) y una mayor abstención (como se puede observar en la tabla 7).

Tabla 7

Promedio de votos de la oposición 2013-2015

	CREO + PSC-MG + PK + PSP	
	Pre-feb. 2014	Post-feb. 2014
AUS	3,81%	3,89%
SÍ	5,89%	0,67%
NO	11,78%	12,17%
BL	0%	0,11%
ABS	4,52%	9,17%

Fuente: Elaboración propia en base a página web de la Asamblea Nacional, 2015

7. Consideraciones finales

Este artículo indaga en las dinámicas parlamentarias en torno a las votaciones de los proyectos de ley en el primer período de la Asamblea Nacional 2013-2017. En este sentido no toma en cuenta las características de los proyectos de ley (o lo cualitativo), ni tampoco las dinámicas particulares de las comisiones legislativas.⁷ Para esto se necesitaría otro tipo de investigación más cualitativa, lo que nos permitiría observar otras dinámicas; sin embargo, se pueden tener algunas conclusiones.

Si es verdad que la producción legislativa es menor que la del primer período de la Asamblea Nacional anterior, eso podría ser el resultado del momento político en el cual se encuentra el país y de la dinámica propia de la actual Asamblea. Los períodos 2009-2013, y particularmente el 2009-2011, se podrían definir como dos períodos de transición posconstituyente y, entonces, de refundación de la institucionalidad del Estado y de adecuación de varias leyes al marco constitucional. El período actual se puede caracterizar más como un período programático-político y que se concentra más en el tema económico y de garantía de derechos (ver el anexo 1).

Pero también la intervención del presidente en los debates del COIP en torno al tema del aborto influyó bastante en la dinámica interna a la Asamblea Nacional. Se puede observar una cierta sumisión del Legislativo al Ejecutivo después de esta intervención, lo que queda de manifiesto con la caída de la producción legislativa, pero sobre todo con el origen de la iniciativa legislativa que recayó aún más en el Ejecutivo después de este acontecimiento.

Los resultados de las elecciones locales del 2014 y, sobre todo, los análisis posteriores influyeron también en las dinámicas internas de la Asamblea. Si es

⁷ Por ejemplo, algunas comisiones no han aprobado un proyecto de ley en estos dos años.

verdad que la mayoría absoluta de PAIS no ha sido afectada y que tampoco se ha puesto en peligro la aprobación de los proyectos de ley, esta ruptura temporal se puede observar en todas las variables analizadas: una menor producción legislativa, una aprobación más baja de los proyectos de ley y una mayor polarización entre el bloque de la Revolución Ciudadana (PAIS, Avanza y dos asambleístas de movimientos locales) y la oposición.

Pero el efecto más visible es el aumento del fenómeno del ausentismo después de estas elecciones, sobre todo en PAIS y aún más en Avanza. Esta estrategia puede ser vista como un posicionamiento al momento de la votación de un proyecto de ley y se puede considerar como un mecanismo disimulado de oposición a una ley sin votar No.

A nivel de las votaciones y de la aprobación de los proyectos de ley, se puede observar una menor tendencia a que PAIS articule con otras fuerzas políticas dentro de la Asamblea en comparación con el período anterior pero también con la Asamblea Constituyente (en la cual PAIS también tenía la mayoría absoluta). Esto es el resultado del repliegue hegemónico de PAIS después de la importante victoria en las elecciones presidenciales y legislativas de 2013.

Este acontecimiento es fundamental en la dinámica de PAIS porque, al inicio del período legislativo, la gestión de un bloque de 100 asambleístas, así como la administración de las tensiones internas propias de todo proceso similar, hicieron que PAIS se concentrara en cohesionar las posiciones a su interior. En la actualidad, se puede observar que, a pesar de lo analizado, sobre todo con el aumento de la ausencia, la cohesión interna está garantizada ya que PAIS tiene la mayor disciplina partidaria tomando en cuenta o no la ausencia. Estas necesidades internas, más una sobrada valoración de la fuerza propia, están limitando la apertura hacia otros actores ciudadanos, sociales y políticos progresistas. Sin embargo, una mayor articulación con el resto de la sociedad, y entonces con una mayor participación sociopolítica, legitimaría aún más a los proyectos de ley adoptados. Esto es un reto para el segundo período de esta Asamblea Nacional hasta el 2017.

Anexo 1

Tabla de los proyectos de ley aprobados en el período 2013-2015⁸

	Proyecto de Ley	Fecha de aprobación
1	Ley Reformatoria a la Ley de Creación del cantón La Concordia y a la Ley de Creación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.	31/05/2013
2	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial.	06/06/2013
3	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.	13/06/2013

⁸ A estas leyes hay que añadir la Declaratoria de Interés Nacional de la Explotación Petrolera de los Bloques 31 y 43 dentro del Parque Nacional Yasuní, aprobada el 23 de octubre del 2013.

4	Ley Orgánica de Comunicación.	14/06/2013
5	Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social.	04/07/2013
6	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.	30/07/2013
7	Ley Orgánica de Incentivos para el Sector Productivo.	30/07/2013
8	Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y El Triunfo.	01/10/2013
9	Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurredos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008.	01/10/2013
10	Ley de Creación de la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay.	12/11/2013
11	Ley de Creación de la Universidad Regional Amazónica Ikiám.	12/11/2013
12	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.	19/11/2013
13	Ley de Creación de la Universidad Nacional de Educación (UNAE).	26/11/2013
14	Ley de Creación de la Universidad de las Artes.	26/11/2013
15	Código Orgánico Integral Penal.	17/12/2013
16	Ley para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999.	06/02/2014
17	Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil.	13/03/2014
18	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad.	06/05/2014
19	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.	15/05/2014
20	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.	24/06/2014
21	Código Orgánico Monetario y Financiero.	24/07/2014
22	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados.	25/09/2014
23	Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica.	18/11/2014
24	Ley Reformatoria a las Leyes Constitutiva del Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (Iniap) y Especial del Sector Cafetalero.	27/11/2014
25	Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.	04/12/2014
26	Ley Orgánica de Telecomunicaciones.	17/12/2014
27	Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.	22/12/2014

28	Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal.	22/12/2014
29	Ley de Reconocimiento Público del Estado en las Áreas Cultural, Científica y Deportiva.	20/01/2015
30	Código Orgánico General de Procesos.	26/03/2015
31	Ley Reformatoria al Código Civil.	21/04/2015
32	Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.	14/04/2015
33	Ley Orgánica de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios sobre Impuestos Nacionales.	28/04/2015
34	Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.	28/04/2015

8. Bibliografía

- Ames, Barry (2000). “Disciplina partidaria en la legislatura brasileña”. *Política y gobierno* n.º 1, vol. VII: 15-60.
- Jones, Mark P. (2002). “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (orgs.). *Legislative politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press: 147-184.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”. En Scott, Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona: Paidós: 255-294.
- Ramírez Gallegos, Franklin (coord.), Matthieu Le Quang y Cristina Bastidas (2013a). *Coaliciones parlamentarias y conflictividad social en el Ecuador 2009-2011*. Quito: Asamblea Nacional, Ágora Democrática.
- _____ (2013). *La Nuda Política: Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-Ildis, Flacso-Ecuador, Perfiles de Opinión.

Sitios web consultados

Asamblea Nacional, <http://asambleanacional.gob.ec/>.



Revolución Ciudadana y refundación constitucional en Ecuador: políticas públicas y cooperación para el Buen Vivir

Citizens Revolution and the constitutional re-founding of Ecuador: public policy and cooperation for Good Living

Bruno Ayllón Pino

Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid (UCM).
Miembro del grupo regional de Investigación sobre América Latina y el Caribe - Relaciones Internacionales de Flacso.

Correo electrónico: brunespa@gmail.com

Michele Dolcetti-Marcolini

Maestría en Relaciones Internacionales; investigador de estudios internacionales y comunicación de Flacso-Ecuador.

Correo electrónico: micheledolc@gmail.com

Resumen

Ecuador asiste en los últimos ocho años a un proceso político de cambios profundos, uno de los momentos culminantes fue la aprobación de la Constitución de Montecristi. Sin omitir la existencia de conflictos y debates profundos sobre la continuidad y la coherencia del proceso de Revolución Ciudadana, el presente artículo busca definir los rasgos centrales de la política de cooperación para el Buen Vivir, entendiendo que la misma se compone de una variedad de dimensiones: ideológicas, esencialistas y programáticas. Mediante una cooperación para el Buen Vivir, Ecuador propicia un nuevo modelo de inserción internacional, pone en el centro del debate el modelo de desarrollo que se persigue mediante la cooperación, y demanda la adopción de criterios de apropiación y gestión soberana, consistiendo en un ejemplo novedoso y singular en el actual escenario internacional.

Palabras clave: Constitución; Buen Vivir; Revolución Ciudadana; cooperación; Ecuador.

Recibido: 17-agosto-2015. Aprobado: 29-octubre-2015.

Abstract

Ecuador has undergone profound changes in the last eight years, one of its highlights was the sanctioning of the Montecristi Constitution. Without disregard to the pending conflicts and debates surrounding the coherence and continuity of the Citizen's Revolution, the present article attempts to define the central traits of political cooperation for Good Living, through the premise that it is conformed by a variety of dimensions: ideological, essentialist and programmatic. Through cooperation for Good Living, Ecuador seeks a new strategy of international insertion. By situating the sought out developmental model through cooperation the debate centers on demanding adherence to a new set of criteria directed at sovereign management, all of which makes it a novel example within the international arena.

Key words: Constitution; Good Living; Citizen Revolution; Cooperation; Ecuador.

1. Introducción

Analizar al Ecuador del siglo *xxi* no es tarea sencilla pero resulta una labor muy necesaria y aleccionadora. El país se vio arrasado en su economía, descompuesto en su sistema político y desmoralizado socialmente hasta mediados de los años 2000. De hecho, en esos años, el 67% de sus ciudadanos se encontraba en situación de pobreza y de ellos el 35% se hallaba bajo la línea de pobreza extrema. Se trataba de un país “sumido en la desesperanza” (Núñez, 2014: 28).

A raíz de los cambios que se dieron con el proyecto de transformación denominado Revolución Ciudadana, la experiencia ecuatoriana ha conseguido situarse en el ámbito latinoamericano y también en Europa, entre los países hundidos por la crisis del año 2008, como ejemplo de recuperación de las capacidades rectoras del Estado, de reconstrucción de las políticas públicas sociales y educativas, y de revisión del modelo de desarrollo neoliberal, que le condujo a la quiebra financiera y al descrédito internacional. Todo ello, en el marco de un proceso de refundación constitucional iniciado en la Asamblea de Montecristi y culminado con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), donde se destaca la concepción del Buen Vivir, por amplia mayoría popular, en 2008.

En su discurso presidencial de toma de posesión, el 15 de enero de 2007, Rafael Correa afirmó la necesidad de la “lucha por una Revolución Ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente, sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad”.¹ Para lograr esos objetivos propuso al pueblo ecuatoriano cinco ejes fundamentales de acción: la revolución constitucional; la revolución ética para luchar contra la corrupción; la revolución económica; la revolución de la educación y la salud; y el rescate de la dignidad, la soberanía y la búsqueda de la integración latinoamericana.

¹ Recuperado en agosto de 2015 de http://www.efemerides.ec/1/enero/0115_4.htm.

Más de ocho años después resulta posible, aunque no totalmente concluyente, realizar un balance sobre los rumbos de la Revolución Ciudadana en lo que concierne a su dimensión de política exterior. En el primer apartado de este artículo se presentará el proceso de Revolución Ciudadana como respuesta al consenso neoliberal de las décadas anteriores, y la política ecuatoriana de cooperación para el Buen Vivir como propuesta y experimentación del oficialismo, orientada al cambio social y a la recuperación del Estado, así como categoría analítica plural, en la que coexisten diversas dimensiones. Estas serán enunciadas en el segundo apartado, en el que se destacará la naturaleza del Buen Vivir como categoría en disputa y, sin embargo, valiosa para imprimir un nuevo rumbo a la política exterior del país.

Finalmente, se entrará en detalle en la descripción de tres vertientes principales de la política ecuatoriana de cooperación para el Buen Vivir, siendo estas: la búsqueda de un nuevo modelo de inserción internacional, priorizando el eje Sur-Sur de interrelación; la profundización del debate acerca del modelo de desarrollo que se quiere perseguir mediante la cooperación internacional; y la adopción de criterios de apropiación y gestión soberana de la misma, que respondan al objetivo prioritario de recuperación de las capacidades rectoras, reguladoras y de planificación del Estado.

De esta manera, se evidencia que la política ecuatoriana de cooperación para el Buen Vivir refleja el rol dual de Ecuador, como país en el que la ayuda internacional puede apoyar procesos de cambio estructural y en el que la cooperación Sur-Sur, que tímidamente gana más protagonismo, ocupa un espacio más estratégico vinculado a la construcción política regional y a la integración latinoamericana. El texto concluye con unas reflexiones finales sobre los retos pendientes, vinculados a la necesidad de ampliar y fortalecer el diálogo con todos los sectores sociales para consolidar el modelo político, económico y de inserción internacional vigente desde la aprobación de la Constitución.

2. Revolución Ciudadana y refundación constitucional: respuestas al consenso neoliberal

Ecuador, como otros países latinoamericanos, se asomó al siglo **xxi** con una economía y una sociedad fuertemente trastocadas por décadas de aplicación de políticas de ajuste estructural. A raíz de la crisis de la deuda, América Latina fue el terreno de experimentación del denominado Consenso de Washington. Bajo la nueva 'ideología global dominante', en la que ya no quedaba espacio para el Estado, se relegó a la historia el consenso sobre la formulación cepalina intervencionista de Industrialización por Sustitución de Importaciones (Evans, 1997: 64). Según esta nueva visión, durante las primeras dos décadas de redemocratización del país primaron las políticas de disciplina fiscal, la reestructuración y redimensionamiento de las instituciones públicas y el aperturismo comercial, en modelos de regionalismo abierto que no preveían restricciones a los mercados.

El nuevo modelo a seguir para Ecuador y América Latina era el de los países del Sudeste Asiático, interpretado superficialmente como la experiencia más evidente de los efectos beneficiosos de la ideología del Estado mínimo (Digemans y Ross, 2012; Stiglitz, 2003; Stirton, 2000). El caso ecuatoriano resulta emblemático para ejemplificar estos procesos. Con una economía predominantemente primaria-exportadora, el país llegó al siglo XXI con un nivel récord de inestabilidad financiera y política, y con una economía finalmente dolarizada. Tal decisión restringió ulteriormente el abanico de políticas macroeconómicas disponibles.²

Los años 90 no ofrecieron cauces de recuperación ante la década perdida y no se vislumbraba un futuro de confianza ante el comienzo del nuevo siglo, con la amenaza persistente del retorno golpista de las Fuerzas Armadas y de una élite política incapaz de ofrecer alternativas a una población vulnerable y empobrecida. La perpetuación de esta situación motivó fuertes movilizaciones en el país, destacando la revitalización de las fuerzas indígenas a partir de los años 90 y su alianza con las reivindicaciones de izquierdas (Ramírez, 2009).

Estos son solo algunos de los elementos más destacados que conformaron un terreno fértil para la llegada a la escena política de un nuevo actor, que propiciaría un cambio notorio respecto a décadas anteriores: el movimiento Alianza PAIS - Patria Altiva i Soberana (PAIS), liderado por Rafael Correa. Tras ganar las elecciones de 2006, se propuso un cambio radical y estructural de las políticas e instituciones de Ecuador, que pasó a denominarse Revolución Ciudadana, inspirándose en la formulación intelectual del socialismo del siglo XXI (Le Quang y Vercoutère, 2013).

Las medidas iniciales del gobierno de Alianza PAIS se propusieron refundar la Constitución ecuatoriana de 1998. La Asamblea Constituyente de Montecristi elaboró el nuevo texto durante un año de sesiones, entre 2007 y 2008, en un ejercicio dialéctico entre las fuerzas del gobierno, intelectuales y expresiones de la sociedad civil, en ese momento cercanas al proyecto oficialista. La nueva Constitución de la República del Ecuador, apoyada por el 63,93% de los votantes en el referéndum constitucional de septiembre de 2008, se inserta en la corriente de los neoconstitucionalismos latinoamericanos (Viciano y Martínez, 2011; Pazmiño, 2015).

Entre sus elementos sobresalientes, en primer lugar, se propone una modificación sustancial de las bases dominantes de afiliación identitaria, propiciando la transición de un Estado ‘pluricultural y multiétnico’, tal como se definía en la Constitución de 1998, a un Estado ‘intercultural y plurinacional’ (art. 1). Se trataba de un paso fundamental hacia el cuestionamiento del consenso multiculturalista de los años 90 y la redefinición del papel del Estado y de lo público en un modelo de organización social ‘policéntrico’ y ‘radicalmente democrático’ (Larrea, 2010: 25).

En segundo lugar, se conforma un esquema de derechos ‘interdependientes y de igual jerarquía’, una visión ‘integral’ de la interrelación entre Estado, sociedad,

2 No obstante las promesas de los planes de ajuste estructural, el país seguía fuertemente endeudado. Según los datos del Banco Central del Ecuador y de la Subsecretaría de Financiamiento Público, el saldo total de la deuda pública en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) era del 80,9% en el año 1990 y del 85,5% en 1999.

mercados y naturaleza, que rechaza el modelo liberal imperante de jerarquización y atomización de los derechos (*Ibid.*: 26).

En tercer lugar, se acompaña el régimen de desarrollo de Ecuador con la inclusión de un 'régimen del Buen Vivir' (Título VII). La categoría del Buen Vivir, traducción al castellano de la expresión kichwa *sumak kawsay*, también es interpretada como 'vida buena' o 'en plenitud', y es seleccionada como paraguas conceptual para la orientación de las políticas públicas del país, se presenta como una posible alternativa, más amplia, integral y de visión social, a la formulación moderna y capitalista de la ecuación desarrollo/crecimiento (Calisto y Langmore, 2014; Larrea, 2010).

Todos estos elementos, que recogieron reivindicaciones centrales de los movimientos indígenas, afrodescendientes, ambientalistas y de otras expresiones de la sociedad civil ecuatoriana a partir de los años 80, contribuyeron a que la nueva Constitución cuestionara la visión hegemónica del desarrollo modernista y del papel de las instituciones liberales.

Lo dicho se puede ejemplificar observando la estructura de los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017), en los cuales, sobre la base de un diagnóstico macroeconómico y social de Ecuador claramente crítico con respecto al consenso neoliberal, se elabora un amplio programa de políticas, sustentado en doce 'objetivos del Buen Vivir', que incluían desde la búsqueda de la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial (objetivo 1); los derechos de la naturaleza (objetivo 4); la soberanía, la paz, la inserción estratégica y la integración regional (objetivo 5); hasta la reconfiguración del sistema económico, social, solidario y sostenible (objetivo 11) (Senplades, 2009).

El Buen Vivir se propone como alternativa a las 'visiones convencionales del desarrollo' y como noción y práctica política en construcción, inspirada tanto en los elementos de las cosmovisiones y vivencias indígenas y afroecuatorianas, como en las aportaciones de la economía heterodoxa y de los movimientos ambientalistas y críticos occidentales (Senplades, 2013: 18). La evidente amplitud del referente conceptual del Buen Vivir motivó un profundo debate intelectual, en las sociedades ecuatoriana e internacional, reforzado por el cuestionamiento a algunas políticas recientes del Ejecutivo, especialmente a partir de su segundo mandato iniciado en 2013.

Las críticas centrales se dirigieron a un posible giro arbitrario en la forma de gobierno del presidente de la República, a los intentos de cooptación de las fuerzas sociales indígenas y de izquierda, así como a la incongruencia del gobierno con respecto a los principios rectores del Buen Vivir inspirado en cosmovisiones biocéntricas, de políticas neodesarrollistas y neoextractivistas fuertemente antropocéntricas (Calisto y Langmore, 2014). El abandono en el año 2013 de la iniciativa Yasuní-ITT,³ junto con la propuesta de enmienda constitucional de 2014, que

3 El proyecto Yasuní Ishpingo-Tambococha-Tiputini (Yasuní-ITT) fue una propuesta inédita del primer gobierno de Correa, por el que Ecuador renunciaría a la explotación de una consistente reserva de crudo encontrada en el subsuelo del Parque Nacional Yasuní, considerada una de las áreas con mayor biodiversidad del planeta, y territorio de diversos pueblos en aislamiento voluntario o no contactados. Para hacerlo, el país

permitiría la reelección presidencial indefinida a partir del año 2017, son dos de los elementos sustantivos más destacados que exacerbaban el debate y ahondan las diferencias entre el Ejecutivo y varias fuerzas de oposición del país, así como de sectores cercanos al oficialismo que manifestaron un progresivo distanciamiento (Ortiz, 2014; 2014a).

Todos estos elementos nos muestran que la puesta en marcha de una política pública y de cooperación para el *sumak kawsay* es un proceso todavía en curso, inacabado, que debe afrontar todavía un necesario debate conceptual y operativo con sectores disconformes de la sociedad civil para forjar consensos y fortalecer sus líneas programáticas centrales, así como las fuentes teóricas e intelectuales que informan la política interna y exterior de Ecuador. En este sentido, si bien existen incongruencias con una interpretación esencialista del *sumak kawsay*, entendido como cambio paradigmático y civilizatorio, sigue siendo posible hablar de la voluntad de construir una política pública para el Buen Vivir, contextualizada en términos históricos y estructurales, como propuesta y experimentación del oficialismo, orientada al cambio social y la recuperación del Estado, y como categoría analítica plural, en la que coexisten diversas dimensiones.

3. Cooperación internacional para el Buen Vivir: las múltiples dimensiones de un concepto en disputa

La existencia de un debate sobre las traducciones y la posible implementación del *sumak kawsay* en las políticas públicas de Ecuador, por un lado, ha sido celebrada y propiciada como aspecto central de su ‘construcción’ intelectual y de sentido común, en el seno de las sociedades ecuatoriana e internacional (Le Quang y Vercoutère, 2013). Por otro lado, y sobre todo a raíz de los cambios mencionados a partir de los años 2013 y 2014, el *sumak kawsay* se ha utilizado como referente ideal y esencialista de comparación, para evidenciar la existencia de contradicciones con una línea de políticas fundamentalmente neodesarrollista y extractivista, que aprovecharía la referencia a esta categoría por su potencial ideológico de legitimación, ‘marketing político’ y movilización de consensos, mientras perseveraría en la búsqueda de un ‘desarrollo de toda la vida’ (Domínguez y Caria, 2014; Fernández, Pardo y Salamanca, 2014).

Si bien la referencia a su dimensión ideológica ayuda a destacar dinámicas hasta hace poco menospreciadas por la literatura culturalista, aquí se considera necesario complementar y complejizar tales consideraciones, recordando que el concepto ha sido y sigue siendo objeto de un profundo debate y una compleja

pedía la contribución financiera de otros gobiernos, por medio de un Fondo Fiduciario, creado en 2010 con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las dificultades de recaudar el dinero necesario y la urgencia de financiación del segundo Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) llevaron a que el Ejecutivo declarara el abandono del plan en el mes de junio de 2013. Esta decisión contribuyó a mermar la confianza de sectores ambientalistas y movimientos indígenas, que reivindican los objetivos de armonía y respeto de la naturaleza, subyacentes al paradigma del Buen Vivir.

institucionalización y que, incluso en su ‘apropiación’ o ‘domesticación’ por parte de las fuerzas gubernamentales y las burocracias ecuatorianas, no puede entenderse de otra manera que como una categoría plural caracterizada por diversas dimensiones en posible contradicción (Gudynas, 2013; 2014).

En primer lugar, no es de obviar la existencia de una dimensión culturalista o esencialista que se inscribe en el pensamiento de la post o altermodernidad, que dominó el debate hasta 2013, destacando la referencia a lo ancestral y a las vivencias y cosmologías coloniales, fronterizas y silenciadas de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas de Ecuador. Su revitalización, mediante la constitucionalización del Buen Vivir, puede contribuir a la politización de las identidades y a la construcción de alternativas, aunque no paradigmáticas, al consenso modernista sobre la ecuación desarrollo/crecimiento (Cortéz, 2010; Escobar, 2005; Gudynas y Acosta, 2011; 2011a). Se trataría, según esta primera dimensión conceptual, de un intento de reformulación de las relaciones intrasociales, localizado más allá del *locus* de enunciación gubernamental.

En segundo lugar, no es de excluir que el Buen Vivir contenga una dimensión ideológica, en la medida en que es apropiado y reproducido en el discurso oficial del aparato del Gobierno y la Administración Pública, sirve de movilizador de consensos y como instrumento legitimador de políticas públicas, cuya adecuación a los contenidos esenciales del *sumak kawsay* están en discusión (Álvarez, 2014; Domínguez y Caria, 2014; Gudynas, 2014).

En tercer lugar, se quiere destacar la centralidad de una dimensión programática, cuyo eje central es la apropiación y la reformulación del papel de las instituciones ante la sociedad y los mercados. El Buen Vivir es una vía creativa para reformular las ideas de desarrollo y cooperación, y para reconsiderar la relación entre Estado, sociedades, mercados y naturaleza (Le Quang y Vercoutère, 2013; Walsh, 2009).

Contextualizando la categoría del Buen Vivir en términos históricos y estructurales, y pensando en su construcción como ‘genealogía’ y concepto plural (Bretón, Cortéz y García, 2014: 13), es posible entenderlo como reformulación, pragmática y sincrética, de las exigencias y los caminos a emprender por el país. En su conceptualización se mezclan elementos diversos, reconocidos como centrales en la construcción identitaria de Ecuador, como la referencia hegemónica al mestizaje, las formas de vida y de pensamiento de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas, con las contribuciones teóricas más heterodoxas sobre el desarrollo, provenientes de una intelectualidad y unos movimientos sociales críticos, fundamentalmente urbanos, criollos y occidentales. En realidad, el Buen Vivir es una categoría moderna, formulada mediante el azaroso cruce semántico entre el *sumak kawsay*, neologismo de la lengua *kichwa*, y otros muchos ‘apellidos’ del desarrollo (Gudynas, 2014; Le Quang y Vercoutère, 2013; Oviedo, 2014; Pérez, 2014).

En su utilización por el Ejecutivo y la burocracia gubernamental, no se rechazan los fundamentos civilizacionales occidentales, a saber: la idea de progreso, el crecimiento económico capitalista y la democracia liberal representativa, tal como se pronosticó por una literatura más esencialista y por la retórica salvacionista y de

refundación que persiste en el discurso presidencial, sino que se propone matizar tales elementos, reubicando la estrategia de desarrollo y de inserción internacional del país. Lejos de tratarse de una alternativa de civilización, el Buen Vivir es más bien una tradición inventada y una reformulación parcial y sincrética, que el Ejecutivo buscó articular con las denominaciones de Revolución Ciudadana y socialismo del siglo XXI. Desde dentro del capitalismo de mercado y de las instituciones de la democracia representativa, se buscan adecuaciones institucionales orientadas a una mayor y diversa participación, redistribución y equidad (Bretón, Cortéz y García, 2014; Viola, 2014).

Sobre la base de esta interpretación, se analiza a continuación la política de desarrollo y cooperación internacional del Buen Vivir propuesta por el Gobierno de Ecuador, como una vía creativa para la recuperación del Estado y la búsqueda de autonomía y de emancipación nacionales en nuevos esquemas de planificación, regulación y redistribución orientados al cambio social.

4. El Buen Vivir y la cooperación soberana: la recuperación del Estado como eje vertebral

La formulación del Buen Vivir, como vía creativa para la recuperación del Estado, se inspira en diversos insumos intelectuales y teóricos, siendo centrales: la reformulación neoestructuralista cepalina de los años 90; su modelo de desarrollo endógeno y orientado a las exportaciones para la transformación productiva con equidad; el ejemplo de intervencionismo selectivo de los países del Sudeste Asiático; y las propuestas inscritas en el Consenso de Buenos Aires, que repiense el papel del Estado y del mercado y reconsideran la importancia de la concertación regional en un mundo crecientemente multipolar. También por la aportación de una intelectualidad latinoamericana crítica que converge en una mayor atención por el nodo epistémico de la colonialidad, respaldando las reivindicaciones que las fuerzas sociales indígenas vehiculaban desde los años 80. Se trataría de un buen ejemplo de retorno del péndulo ideológico hacia la revitalización de la centralidad del Estado como actor que moldea los tipos empíricos de capitalismo y de globalización, después de más de dos décadas en las que, bajo el paradigma ideológico neoliberal, se propició su 'retirada' conceptual y práctica (Evans, 1997; Weiss, 2004).

Uno de los propósitos centrales de esta vía creativa de recuperación del Estado es la reformulación del desarrollo y la cooperación internacional, refutando los términos del consenso aperturista de las décadas pasadas. Las prioridades nacionales se reubican en espacios fronterizos de alta complejidad: entre el desarrollo y el posdesarrollo; entre la necesaria inserción en la economía global y la búsqueda de apropiación e institucionalización; entre el cambio de la matriz productiva y exportadora y la voluntad de recuperar y potenciar los saberes y las prácticas políticas y económicas de las poblaciones autóctonas del continente.

Se manifiesta también como forma propia de poner en práctica el llamado principio neoestructuralista cepalino de transformación productiva con equidad, de apertura al comercio e ingreso en cadenas regionales y globales de valor, mediante un intervencionismo selectivo del Estado, capaz de evitar los excesos paternalistas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Lo que es más importante, se trata de un intento de reconocimiento de las peculiaridades domésticas de Ecuador, en rechazo al síndrome de la receta única que había afectado tanto al estructuralismo de los años 60 como al Consenso de Washington de los años 80 y 90 (Cepal, 1996; 2012; 2013; Ocampo, 2005; Ramos y Sunkel, 1991; Rivadeneira, 2000; Stiglitz, 2003).

La intencionalidad que atraviesa la propuesta ecuatoriana del Buen Vivir es el rechazo del “mismo paquete de reformas para todas las naciones latinoamericanas” y la elaboración de una forma propia de desarrollo y convivencia social (Stirton, 2000: 178), que está obteniendo resultados destacados en términos de bienestar.⁴ Mediante una cooperación para el Buen Vivir, se busca complementar a los mercados en lugar de reemplazarlos, con políticas industriales, de educación y capacitación, de redistribución, salud y servicios sociales, políticas que van acompañadas de un refuerzo institucional que permita el diagnóstico informado y la planificación (Ramos y Sunkel, 1991; Rivadeneira, 2000; Stiglitz y Wolfson, 1997).

En términos de política exterior, de cooperación y de construcción regional, este proceso tiene al menos tres implicaciones fundamentales que se examinan en las siguientes páginas: en el modelo nacional de inserción internacional; en la estrategia de apropiación y adecuación de la cooperación internacional recibida; y en las nuevas prioridades del modelo de desarrollo ahora centradas en cambiar la matriz productiva.

4.1. Priorizando el eje Sur-Sur: el modelo ecuatoriano de inserción internacional

En primer lugar, se busca reconfigurar el modelo ecuatoriano de inserción internacional, privilegiando un eje de interrelación Sur-Sur, la búsqueda de aliados estratégicos y la apuesta por una integración regional constructiva. Desde esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur se inserta como denuncia de las asimetrías del poder político y económico internacional, direccionada a generar mayores niveles

4 Gracias a una contingencia macroeconómica favorable y al aumento considerable del presupuesto nacional destinado al sector social, del 3,9% del PIB en 2001 al 9,9% en 2013, en el país se observa la mejora de diversos indicadores sociales de bienestar. Entre ellos, se destaca una reducción del coeficiente de Gini de distribución del ingreso, de 0,565 a 0,485 entre 2000 y 2013. Aumenta la tasa neta de asistencia básica, del 89,2% en el año 2000 al 96,1% en 2013; se reduce el porcentaje de personas en situación de pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, del 51,6% en 2005 al 38,7% en 2013; la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas baja de un 25,9% al 14,4% en el mismo período. En cuanto al acceso y la calidad de la salud, la tasa de mortalidad en la niñez baja de 25 a 17 muertos por 1000 nacidos vivos, entre 2000 y 2013. La tasa de escolaridad aumenta del 8,8% al 9,7% en el mismo lapso, y se reduce la tasa de analfabetismo del 8,6% al 6,7% (del 17,4% al 12,9% en el sector rural). Estos datos pueden consultarse en la Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC). Para un análisis detallado de los logros sociales de este proceso, véase el texto de Núñez (2014: 13-50).

de cohesión entre los países en desarrollo, contribuyendo a la conformación de bloques regionales y transregionales (Viola, 2012). Es decir, la cooperación Sur-Sur como “reivindicación política ante inequidades estructurales del orden internacional” (Seteci, 2011: 65). Así, Ecuador se beneficiaría de un orden mundial multipolar y más democrático, propiciando la redefinición de los regímenes financieros y comerciales regionales e internacionales, diversificando sus socios y dirigiendo de manera regulada su apertura. De esta manera, se evitarían los riesgos de reprimarización y *double-dip recession* que, en el contexto actual, preocupan a los países latinoamericanos de matriz primario-exportadora (Cepal, 2012; Cypher, 2009; Salama, 2012).

Bajo esta lógica se reorientó la cooperación de Ecuador hacia un esfuerzo de reconstrucción y redefinición política e identitaria de la región, contribuyendo a repensar Latinoamérica, sus modelos de desarrollo y su lugar en un complejo y cambiante orden mundial, en el marco de nuevos procesos regionalistas, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que se constituyen ahora en ejes prioritarios para el país.⁵ Es decir, se consagraba la conexión entre cooperación Sur-Sur e integración latinoamericana. No en vano la Constitución de Montecristi en los artículos 416 y 423, respectivamente, proclama como uno de los principios de las relaciones internacionales del país el impulso prioritario “a la integración política, cultural y económica de la región andina y de América del Sur” y “en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe” como “objetivo estratégico del Estado”. Así, Ecuador configura la integración regional desde una óptica superadora de las bases meramente comerciales, avanzando en su consideración “como una herramienta de utilización imprescindible para lograr el reposicionamiento global de la región” (Surasky, 2013: 177).

Este mandato constitucional es funcional a la superación de las desigualdades al interior y al exterior de la región, que obstaculizan la integración. Además, promueve la complementariedad por medio de mecanismos solidarios de comercio compensado, como el Sistema Unitario de Compensación Regional (Sucre), fortaleciendo la creación de la infraestructura física demandada por la región para impulsar su desarrollo e impulsando plataformas lideradas y hospedadas por países latinoamericanos donde se promueve el proceso de integración regional (Seteci, 2011: 8).

Estas orientaciones básicas sobre la integración fueron desarrolladas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), que afirma la necesidad de que el país contribuya a la “configuración de un espacio político regional [...] como dinámica fundamental en la tensión con la estructura global de poder” (Senplades, 2013: 44). Para ello se formula un objetivo, el n.º 12, en cuyo enunciado se apunta a construir procesos de ruptura con realidades existentes, para lo cual se aspira a consolidar los mecanismos de integración entre países del Sur, particularmente

⁵ Conviene recordar la importancia estratégica para la proyección internacional de Ecuador de albergar la sede de Unasur, en Quito, y de ejercer la Presidencia Pro Tempore de Celac durante el año 2015.

entre los latinoamericanos, con el objeto de “profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana” (Senplades, 2013: 83). Se apuesta también por la “complementariedad y convergencia de América Latina y el Caribe”, haciendo de la articulación política el eje central de cualquier proyecto de integración para posicionar mejor a la región a nivel global, fortalecer las capacidades domésticas de las sociedades y “de la gobernanza internacional a nivel regional y subregional” (*Ibid.*: 335). En consecuencia, conforme al lineamiento 12.7, punto b, se busca “fortalecer la Cooperación Sur-Sur como instrumento de integración regional” (*Ibid.*: 348). De esta forma, el compromiso de Ecuador con la gobernanza regional y la integración quedan reflejados en el principal instrumento nacional de planificación del desarrollo.

La reconfiguración del modelo ecuatoriano de inserción internacional se relaciona con otras demandas que, en materia de gobernanza del desarrollo, el país ha formulado por intermedio de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Seteci), adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La responsable de Seteci, Gabriela Rosero, ha enfatizado la aspiración de Ecuador favorable a una nueva arquitectura de la cooperación internacional. Su punto de partida es el diagnóstico sobre las relaciones de poder del sistema internacional que afectan también a la cooperación, con las consecuencias conocidas de una gobernanza asimétrica que gira alrededor de las instituciones hegemónicas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sin incluir “el enorme potencial e innovación que acompaña el movimiento Sur-Sur” (Rosero, 2012: 108). La exclusión de los países del Sur en la toma de decisiones que les afectan demanda la superación de viejos anacronismos y la construcción de un nuevo sistema de gobernanza. Por esos motivos, Ecuador ha defendido una nueva arquitectura de la cooperación, en sintonía con otros países de la región, ganando un ‘rol de creciente liderazgo’ en los debates sobre el futuro de la cooperación, generando ‘nuevas ideas y concepciones’ (*Ibid.*: 108).

4.2. Apropiación y gestión soberana de la cooperación recibida

En segundo lugar, se destaca un objetivo de apropiación y gestión soberana de la cooperación, basada en la voluntad de atar y supeditar la ayuda exterior a la planificación doméstica del desarrollo, evitando las condicionalidades habituales, así como la injerencia de agencias extranjeras y otros actores internacionales (Rivadeneira, 2000). Se trataría de cumplir con los mandatos del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), donde se establece la necesidad de que la cooperación internacional sea “un instrumento de política exterior de los Estados” que debe coincidir con las necesidades de “la sociedad ecuatoriana detectadas por su gobierno”; por este motivo es ‘imprescindible’ que el Estado conduzca “los eventuales recursos de la cooperación al cumplimiento de esos objetivos y metas” (Senplades, 2013: 344).

Este es el marco explicativo de la revisión de la cooperación internacional recibida y el inicio de la construcción de una política pública para impulsar la cooperación ofrecida por Ecuador en su dimensión Sur-Sur. Pero para lograrlo

fue necesario ordenar, racionalizar y planificar la gestión de la cooperación, para lo cual se pusieron en marcha cuatro procesos interconectados.

1. Garantizar que los nuevos preceptos constitucionales fuesen el faro orientador al que dirigieran su mirada los donantes, es decir, lograr la compatibilidad de sus programas y proyectos con los principios del artículo 416 de la Carta Magna, a saber, “la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad” (2008).
2. Revertir la tendencia de los donantes a operar ‘puenteando’ a las instituciones públicas, con los consecuentes impactos negativos en lo referente a la dispersión, fragmentación y falta de alineamiento de los proyectos e iniciativas de las agencias públicas y privadas de cooperación de los países donantes. Solo de esta manera la cooperación internacional podría complementar los esfuerzos nacionales y articularse con las estrategias de desarrollo reflejadas en el Plan Nacional del Buen Vivir. Con este fin se creó un sistema de monitoreo, control y registro de la información sobre la cooperación presente en Ecuador que complementó las estructuras del sistema nacional de planificación, de finanzas y de contratación públicas para seleccionar los proyectos, centralizándose los recursos financieros aportados por los donantes en una cuenta única del Banco Central. Así se lograba transparentar la cooperación y reducir los costes en su ejecución (Rosero, 2012). Esta fue la lógica subyacente al proceso iniciado de regularización de las actividades de las ONG internacionales en Ecuador.
3. Implementar la descentralización territorial de la cooperación contemplada en la Constitución, para lo cual se transfirió a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en un proceso gradual, la capacidad de “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”, según el Título V (Organización territorial del Estado), Capítulo IV (Régimen de competencias), artículo 262 (Competencias exclusivas de los gobiernos regionales autónomos). Posteriormente, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) establecieron que “los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y de los principios de equidad, solidaridad, subsidiariedad, interculturalidad, oportunidad y pertinencia” (Cootad, art. 131).
4. Adoptar los acuerdos internacionales sobre eficacia y calidad de la cooperación, particularmente la Declaración de París (2005), suscrita por Ecuador en 2009. De esta manera la cooperación internacional estaría obligada a seguir los principios de alineación, apropiación, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad, siendo funcional su rúbrica al fortalecimiento del objetivo 5.4 del Plan Nacional del Buen Vivir (2007-

2010). Así se favorecería la racionalización de la cooperación y la promoción del diálogo soberano con los donantes, a partir del respeto mutuo en el marco de las necesidades de desarrollo del país (Rosero, 2012).

4.3. Nuevas prioridades para otro modelo de desarrollo

En tercer lugar, se constata un giro en las prioridades de la cooperación internacional de Ecuador, a partir de la renovación del mandato presidencial en 2013, pero de forma acelerada desde la segunda mitad del año 2014 como consecuencia del desplome de los precios del petróleo. Se requiere ahora imprimir a la cooperación internacional, tanto a la recibida desde el Norte como desde el Sur, y en menor medida a la que se ofrece desde Ecuador, un papel de instrumento catalizador al servicio de una nueva economía del conocimiento basada en las ideas como recursos infinitos, frente a la dependencia de los recursos naturales no renovables, para contribuir a un proceso de largo plazo denominado Cambio de la Matriz Productiva.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (Senplades) define la matriz productiva como “la forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios”, incluyendo “los procesos estrictamente técnicos o económicos” de producción, así como “todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas” (Senplades, 2012: 7). Tal como se establece en los principios rectores de política de desarrollo nacional, incluidos en la Constitución del año 2008 y en los instrumentos sucesivos de operacionalización e implementación de su agenda de Cambio de la Matriz Productiva, se propone un verdadero cambio estructural. La propuesta consiste en coadyuvar a la transición de un patrón de especialización primario-exportador, que lo caracterizó durante las últimas décadas y que propició su vulnerabilidad ante las oscilaciones de precios en los mercados internacionales junto a un progresivo deterioro de sus términos de intercambio, a un “desarrollo endógeno con vinculación estratégica al sistema mundo [...] que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad” (*Ibid.*: 8-11). En palabras de René Ramírez, secretario de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), se trata de “pasar de la economía de los ‘recursos finitos’ a la de los ‘recursos infinitos’”, o a una verdadera ‘economía social del conocimiento’ (Pérez, 2013).

Así pues, la cooperación en Ecuador debería orientarse “al talento humano, ciencia y tecnología que es lo que necesitamos para el desarrollo” (Seteci, 2014: 1). Este ha sido el sentido que se le ha dado, por ejemplo, a la negociación y puesta en marcha de un nuevo Marco de Asociación 2014-2018 Ecuador-España, el documento estratégico que orienta la cooperación bilateral. De un programa de cooperación dirigido en el pasado al apoyo a los sectores sociales básicos y a los grupos vulnerables, siguiendo las lógicas de la agenda internacional de Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha pasado a una planificación que apuesta

por campos prioritarios de intervención en el sector productivo, la ciencia, tecnología y el talento humano. En efecto, el Marco de Asociación pasará a priorizar, en sintonía con el Plan Nacional del Buen Vivir, la “promoción de la integración recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científico y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades” (objetivo 4.6) y el impulso a “la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable” fomentando la inclusión y redistribuyendo los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero (objetivo 10.4).

En los próximos años es previsible una profundización en esta agenda de alineamiento de la cooperación internacional recibida, principalmente desde el Norte, disminuyendo la participación de la ayuda vinculada al desarrollo social y, en sentido contrario, aumentando la proporción de recursos financieros y asistencias técnicas orientadas “a la innovación, conocimiento y fortalecimiento del talento humano ecuatoriano, para contribuir con los esfuerzos hacia el Cambio de la Matriz Productiva” (Seteci, 2015: 1). Persiste el reto de aprovechar las oportunidades que, en esos campos mencionados, pueden ofrecer tanto los procesos de integración regional latinoamericanos como la cooperación Sur-Sur de aquellos países con niveles de desarrollo científico-tecnológico e industrial más elevados. Es el caso de Brasil, México, Argentina, Chile o Cuba, cuyas experiencias de cooperación Sur-Sur asociadas al proceso de cambio de la matriz productiva y de innovación son insuficientemente conocidas y aprovechadas por las instituciones públicas, centros de investigación y universidades ecuatorianas.⁶

En efecto, hay un amplio espacio para el intercambio de experiencias y el aprovechamiento de estos conocimientos, prácticas y programas por parte de las instituciones ecuatorianas responsables de impulsar la transformación de la matriz productiva. Varios países de la región están dirigiendo su cooperación y reorientando su participación en los procesos y mecanismos regionales de integración a la ciencia, la tecnología y la exploración de complementariedades para sus estrategias de cambio productivo.⁷ Un ejemplo es Brasil, visitado por el presidente Correa en 2014, donde afirmó que “los gobernantes de Latinoamérica deben tener agendas regionales de investigación para no duplicar esfuerzos y cooperar en el desarrollo” (Holguín, 2014).

Sin duda la cooperación Sur-Sur constituye un instrumento de desarrollo que permite a los países promover cambios estructurales en sus sistemas productivos. Ecuador es consciente de ello aunque debería diseñar una estrategia específica para su mayor aprovechamiento. La Cooperación Sur-Sur, en su dimensión técnica, y los procesos regionales, en lo referente a las políticas de integración

6 Este es el objeto del proyecto “Integración latinoamericana y Cooperación Sur-Sur regional. Oportunidades para la transformación de la matriz productiva del Ecuador” que, en el marco del programa Prometeo de la Senescyt, desarrolló en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) el doctor Bruno Ayllón Pino. Más información disponible en <http://cssregional.wordpress.com>.

7 En esta línea se enmarca la creación del Consejo Sudamericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (Cosucti) de Unasur, creado el 30 de noviembre de 2012.

productiva, generación de cadenas de valor, diversificación de exportaciones e incremento de su contenido de conocimiento y valor agregado, presentan grandes potencialidades. No obstante, es necesario identificar qué países y programas tienen más ventajas comparativas, valor añadido y mejor relación coste-beneficio para contribuir a la estrategia ecuatoriana de desarrollo, de cambio de la matriz productiva y del Buen Vivir.

5. Consideraciones finales

En las primeras secciones de este artículo se ha descrito la reciente reformulación del marco constitucional de Ecuador como un paradigma transformador. Gracias a la institucionalización de unos principios novedosos el país propone la modificación de las normas e instituciones anteriores para propiciar el Buen Vivir y una apropiación soberana de la cooperación internacional, dentro de la cual será posible avanzar en el rol de la cooperación Sur-Sur como mecanismo que contribuirá a la transformación de la matriz productiva.

También se ha destacado la emergencia de disputas de sentido sobre el verdadero significado de tales elementos normativos que orientan la política pública, en general, y la cooperación ecuatoriana, en particular. Reconociendo que en ellas coexisten dimensiones esencialistas, ideológicas y pragmáticas, se afirmó la dificultad de construir una genuina cooperación para el *sumak kawsay*, la cual implicará un esfuerzo de refundación del esquema civilizatorio occidental en el que se encuentra inmersa la sociedad ecuatoriana, conforme a los lineamientos constitucionales.

En este sentido, se propuso la idea de una cooperación para el Buen Vivir, la cual no rechaza los patrones de desarrollo del paradigma moderno, sino que se dirige principalmente a un objetivo de recuperación del Estado, de su capacidad de gestión soberana y planificación en concordancia con la Constitución de Montecristi. Si bien está en discusión la naturaleza antisistémica de las políticas públicas que emanan de la misma y, entre ellas, de una cooperación para el Buen Vivir, lo que queda claro es que se trata de una aproximación inédita y valiosa en el escenario político e intelectual internacional.

Esta priorización, que se hace patente en la acción gubernamental del segundo mandato del presidente Correa, está implicando en la actualidad la profundización de divisiones y conflictos internos y con varios sectores minoritarios de la sociedad ecuatoriana. Estos incluyen, en la derecha, a las élites incómodas con las políticas distributivas anunciadas por el Gobierno, así como a las diversas facciones que componen una izquierda muy heterogénea y desorientada, complicando el panorama político del país en la perspectiva de las elecciones presidenciales del año 2017.

Parte de la sociedad ecuatoriana está reivindicando retomar el diálogo con el Estado acerca de los contenidos materiales de tales principios, aunque surgen voces que denuncian “un proceso de reificación de los principales escenarios de acción” (Ortiz, 2014: 583). El Gobierno ha dado respuesta a estas demandas poniendo en marcha un amplio proceso de diálogo nacional, llevando incluso a figuras señeras de la Revolución Ciudadana, como el canciller Patiño, a abandonar

temporalmente sus funciones para dedicarse integralmente al esfuerzo de explicar y ganar adhesiones para las políticas que son necesarias si se quiere cumplir con los preceptos constitucionales.

En razón de ello, se debe observar a futuro las reacciones de los sectores que protestan y las respuestas del Ejecutivo ecuatoriano ante tales demandas, considerando su capacidad de reforzar el diálogo con sus bases de apoyo. Con relación a lo anterior, será importante dar seguimiento a la inacabada conceptualización del marco gubernamental de políticas públicas y a la profundización de las normas constitucionales entendiendo si, en su puesta en práctica, primarán los contenidos de consolidación y centralización estatal o si, por lo contrario, se dedicará mayor espacio a los objetivos de profundización democrática, propiciando la participación activa de aquellos sectores sociales con capacidad de dialogar y asumir actitudes constructivas y cívicas.

6. Bibliografía

- Álvarez, Freddy (2014). “La distorsión del *Sumak Kawsay*”. En Oviedo, Atawallpa (comp.). *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Sumak: 87-123.
- Bretón, Víctor, David Cortéz y Fernando García (2014). “En busca del *sumak kawsay*”. *Íconos* n.º 48: 9-24.
- Calisto, Martin y John Langmore (2014). “The *Buen Vivir*: A Policy to Survive the Anthropocene?”. *Global Policy* n.º 1, vol. 6: 64-71.
- Constitución de la República del Ecuador (2013). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Cepal (2013). *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. (2012). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. (1996). *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cortez, David (2010). “La construcción social del ‘Buen Vivir’ (*Sumak Kawsay*) en Ecuador: Genealogía del diseño y gestión política de la vida”. *Aportes Andinas* n.º 28: 1-23.
- Cypher, James Martin (2009). “¿Vuelta al siglo XIX? El auge de las materias primas y el proceso de ‘primarización’ en América Latina”. *Foro Internacional* n.º 1, vol. XLIX: 119-162.

- Digemans, Alfonso y Ross, César (2012). “Los acuerdos de libre comercio en América Latina desde 1990: Una evaluación de la diversificación de exportaciones”. *Revista CEPAL* n.º 108: 27-50.
- Domínguez, Rafael y Caria, Sara (2014). *La ideología del Buen Vivir: la metamorfosis de una «alternativa al desarrollo» en desarrollo de toda la vida*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Escobar, Arturo (2005). “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”. En Mato, Daniel (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela: 17-31.
- Evans, Peter (1997). “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”. *Center of International Studies* n.º 1: 62-87.
- Fernández, Blanca, Liliana Pardo y Katherine Salamanca (2014). “El Buen Vivir en Ecuador: ¿marketing político o proyecto en disputa? Un diálogo con Alberto Acosta”. *Íconos* n.º 48: 101-117.
- Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta (2011). “La renovación de la crítica al desarrollo y el Buen Vivir como alternativa”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* n.º 53, vol. 16: 71-83.
- _____. (2011a). “El Buen Vivir o la disolución de la idea de progreso”. En Rojas, Mariano (coord.). *La medición del progreso y el bienestar: Propuestas desde América Latina*. México, D.F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico: 103-110.
- Gudynas, Eduardo (2014). “Buen Vivir: sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas”. En Oviedo, Atawallpa (comp.). *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Sumak: 23-45.
- _____. (2013). “El malestar moderno con el Buen Vivir: Reacciones y resistencias frente a una alternativa al desarrollo”. *Ecuador Debate* n.º 88: 183-206.
- Holguín, Diana (2014). “El mandatario ecuatoriano almorzó con el expresidente Lula da Silva”. *El Telégrafo*, julio 16, Política.
- Larrea, Ana María (2010). “La disputa de sentidos por el Buen Vivir como proceso contrahegemónico”. En Senplades. *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*. Quito: Senplades: 15-28.
- Le Quang, Matthieu y Tamia Vercoutère (2013). *Ecosocialismo y Buen Vivir: Diálogo entre dos alternativas al capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Núñez, Jorge (2014). “Ecuador: De la gran crisis a la Revolución Ciudadana. 1999-2014”. En Núñez, Jorge (coord.). *Ecuador. Revolución Ciudadana y Buen Vivir*. Quito: Yulca: 65-94.
- Ocampo, José Antonio (2005). *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Ortiz, Andrés (2014). “Democracia disciplinaria y participación social: Paradojas de la interacción entre el proyecto político de la Revolución Ciudadana con la sociedad civil ecuatoriana”. *Ecuador Debate* n.º 93: 141-154.
- Ortiz, Andrés (2014a). “Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Revista Mexicana de Sociología* n.º 76: 583-612.
- Oviedo, Atawallpa (2014). “Ruptura de dos paradigmas”. En Oviedo, Atawallpa (comp.). *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Sumak: 137-225.
- Pazmiño, Patricio (2015). “Algunos aportes del modelo para la configuración del constitucionalismo ecuatoriano del Buen Vivir”. En Serrano, Alfredo (coord.). *La nueva economía en la nueva Constitución del Ecuador*. Quito: Servicio de Rentas Internas: 17-34.
- Pérez, Alfredo (2014). “¿Buen Vivir o Sumak Kawsay?”. En Oviedo, Atawallpa (comp.). *Bifurcación del Buen Vivir y el Sumak Kawsay*. Quito: Sumak: 9-21.
- Pérez, Orlando (2013). “Entrevista a René Ramírez. La idea es ir de los recursos finitos a los infinitos”. *El Telégrafo*, diciembre 13, Cultura.
- Ramírez, Franklin (2009). “El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador”. En Ospina, Pablo, Kaltemeier Olaf y Christian Büschges (eds.). *Los Andes en Movimiento: Identidad y poder en el nuevo paisaje político*. Quito: UASB: 65-94.
- Ramos, Joseph y Osvaldo Sunkel (1991). “Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista”. En Sunkel, Osvaldo (ed.). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica: 15-34.
- Rivadeneira, Luis (2000). *América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal-Celade-FNUAP-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población.
- Rosero, Gabriela (2012). “La Cooperación Internacional en tiempos de Revolución Ciudadana”. *Línea Sur* n.º 3: 104-116.
- Salama, Pierre (2012). “Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia”. *Comercio Exterior* n.º 6, vol. 62: 34-44.
- Senplades (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Senplades (2012). *Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: Senplades.
- Senplades (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Seteci (2014). *Cooperación como forma de vida*. Quito: Seteci.
- _____. (2011). *Informe de Cooperación Internacional no Reembolsable en el Ecuador 2010-2011*. Quito: Seteci.
- Stiglitz, Joseph y Leandro Wolfson (1997). “Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático”. *Desarrollo Económico* n.º 147, vol. 37: 323-349.

- Stiglitz, Joseph (2003). “El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina”. *Revista de la CEPAL* n.º 80: 4-40.
- Stirton, Frederick (2000). *Latin America in the World Economy. Mercantile Colonialism to Global Capitalism*. Oxford: Westview Press.
- Surasky, Javier (2013). “Presentación y marco de la Cooperación Sur-Sur del Ecuador”. En Ayllón, Bruno y Tahina Ojeda (coords.). *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*: Madrid: IUDC-La Catarata: 156-179.
- Viciano, Roberto y Rubén Martínez (2011). “Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Gaceta Constitucional* n.º 48: 307-328.
- Viola, Andreu (2014). “Discursos ‘pachamamistas’ versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes”. *Íconos* n.º 48: 55-72.
- Viola, Carolina (2012). “Un nuevo paradigma para la cooperación internacional en el Ecuador”. *Cooperamos* n.º 4: 18-20.
- Walsh, Catherine (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala.
- Weiss, Linda (2004). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.



La crisis griega y la economía política del crecimiento

The Greek Crisis and the political economy of growth

Jorge Orbe León

Magíster en Negocios Internacionales. Docente-investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales 'José Peralta' del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Correo electrónico: jorge.orbe@iaen.edu.ec

Resumen

La crisis de deuda soberana en Grecia y el futuro del euro han sido el motivo de múltiples análisis y debates académicos y políticos; sin embargo, en Ecuador poco se ha debatido sobre este tema.

La crisis de deuda soberana no es un fenómeno reciente; en el siglo pasado, varios países de Europa presentaron un período prolongando de suspensión de pagos. El Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) ha registrado que, desde la Segunda Guerra Mundial, han existido más de 170 suspensiones de pagos y más de 600 reestructuraciones de deuda.

En este trabajo se examinan las causas de la crisis financiera griega y se estudia cómo las medidas adoptadas no resuelven la crisis, solo patean la pelota hacia adelante. La economía política del crecimiento, tanto en la versión neoliberal (que postula la austeridad) como en la interpretación keynesiana (que promueve la reactivación de la demanda), ignora el hecho de que un crecimiento infinito es incompatible con un planeta finito. La crisis financiera en Grecia es parte integrante de la crisis financiera internacional y esta, a su vez, es un componente de la crisis de la civilización urbano-industrial-moderna.

Palabras clave: Grecia; crisis de deuda soberana; crisis financiera; crisis sistémica global.

Abstract

The Greek sovereign debt crisis and the future of the Euro have been the source of multiple analysis and debates in academia and politics, however in Ecuador very little has been discussed regarding this subject.

The sovereign debt crisis is not a recent phenomenon, throughout the last century various European countries experienced prolonged periods of default. The Committee for

Recibido: 28-agosto-2015. Aprobado: 9-noviembre-2015.

the Abolition of Third World Debt registers 170 defaults since World War Two and over 600 debt restructurings.

This essay examines the causes of the Greek financial crisis and explores how the adopted measures will not resolve the crisis, but rather simply prolong its final result. Growth centered political economy, both in its neoliberal stream (which favors austerity) and Keynesian interpretation (which promotes demand side economics) ignore the fact that infinite growth is incompatible with a finite planet. The greek financial crisis is an integral part of the international financial crisis, which at the same time is part of the crisis that currently grips all urban-industrial-modern civilizations.

Key words: Greece; sovereign debt crisis; financial crisis; global systemic crisis.

1. Introducción

La presente investigación analiza las ideas y el debate que se ha producido entre los académicos y líderes políticos, mediante los pronunciamientos y acciones, y cómo estos configuran las propuestas para resolver la crisis. Se examinan los antecedentes y los hechos históricos, con el fin de fundamentar las conclusiones del estudio.

El procedimiento realizado en el desarrollo de la investigación fue el siguiente:

- Revisión de fuentes primarias y secundarias sobre la crisis sistémica global y, particularmente, sobre la crisis financiera en Grecia y en la Unión Europea.
- Revisión de libros, periódicos, diarios e información estadística oficial sobre la crisis financiera internacional. Esto incluye análisis de documentos, comunicados y declaraciones públicas, que reflejan las ideas, valores y percepciones que tienen los principales actores sobre la crisis financiera en Grecia.
- Organización y procesamiento de información oficial extraída de las siguientes bases de datos: Oficina Europea de Estadística (Eurostat), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Dirección de Estadística (Faostat), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad, por sus siglas en inglés) y Banco Mundial.
- Revisión de fuentes secundarias y complementarias, tales como: artículos académicos sobre la crisis financiera internacional, revistas especializadas y noticias de prensa.
- Todos los datos e información obtenida de las fuentes primarias y secundarias fueron interpretados a la luz de la teoría crítica a la economía política del crecimiento.

En el acápite 2 de este ensayo se presenta, brevemente, información general relevante sobre Grecia. En el acápite 3 se estudian los orígenes y las características de la crisis financiera en este país. En el acápite 4 se examina la crisis griega como

parte de la crisis del euro y de la crisis financiera internacional. Finalmente, en el acápite 5, se presentan las conclusiones de este ensayo.

2. Información general

La República Helénica tiene una superficie de 131 957 kilómetros cuadrados y en ella viven más de 11 millones de ciudadanos griegos, con un PIB per cápita nominal de USD \$ 21 682 que, ajustados a precio de poder adquisitivo, representan un valor de USD \$ 26 130 en 2014 (Banco Mundial, 2015). La superficie de Grecia equivale al 4,6% del territorio de la zona euro y su población, al 3,2%. No obstante, en términos de la población empleada, este porcentaje se reduce al 2,5%; y, en términos de producción, se comprime al 1,8% del PIB total de la zona euro (Eurostat, 2015).

Grecia se encuentra en las costas del mar Mediterráneo y en el extremo sur de la península de los Balcanes. En el espacio terrestre tiene frontera con: Albania, República de Macedonia, Bulgaria y Turquía; mientras que por mar tiene frontera con: Italia, Turquía y Albania. Además, Grecia limita con el mar Egeo, el mar Mediterráneo y el mar Jónico. Por vía marítima, Atenas se encuentra a once horas de Estambul, la antigua Constantinopla, ciudad puerto ubicada entre el mar Mediterráneo y el mar Negro.

El Puerto del Pireo es el principal puerto marítimo de Grecia y uno de los diez mayores puertos de carga de Europa; es vital para la generación de puestos de trabajo en la región, con más de 1500 empleos que proveen servicios a más de 25 000 buques cada año.¹ Según el índice de conectividad marítima, Grecia se encuentra en el puesto número 27, mientras que Ecuador se encuentra en el puesto 62 (UNCTAD, 2015). Por su ubicación, Grecia goza de una gran importancia estratégica, puesto que se encuentra situada en las rutas de intercambio mercantil entre oriente y occidente.

Reconocida como la cuna de nuestra civilización, Grecia es el origen de la historia, la filosofía, la literatura, la política y la democracia occidental. El moderno Estado griego tiene su origen en 1830, luego de su triunfal guerra de independencia frente al Imperio otomano.² En 1981 Grecia se incorporó a la Comunidad Europea y, en 2001, decidió abandonar la dracma y usar el euro como su moneda oficial.

El comercio, el transporte y las comunicaciones son las ramas de actividad económica más importantes en Grecia. En cuanto a la composición del valor agregado total de la economía, en 2014, los servicios contribuyeron con el 82,8% de la riqueza generada, la industria aporta el 13,3%, mientras que la agricultura

1 En orden, los países que mayor transporte marítimo de carga tienen son: China, Singapur, Corea del Sur, Malasia, Alemania, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Bélgica, España y Francia.

2 El Imperio turco otomano surgió en Asia menor y paulatinamente se fue expandiendo desde el siglo XIV hasta fines de la Primera Guerra Mundial. En su máximo esplendor fue un Estado multiétnico que logró controlar vastos territorios de tres continentes: el sureste europeo, el Medio Oriente y el norte de África.

colabora con apenas el 3,8%. En la agricultura trabajan 519 000 personas, lo que representa, aproximadamente, el 10% de la población económicamente activa. La minería tiene escasa importancia para la economía griega; no obstante, explota gran variedad de recursos minerales. Por su parte, las pequeñas y medianas empresas revisten una importancia enorme para la economía, ya que constituyen una gran parte del sector empresarial.

El turismo es la principal fuente de divisas y aporta un 17% a la actividad económica que, en 2014, llegó a 237 592 millones de euros. Este sector ofrece trabajo a uno de cada cinco griegos. Mientras en 2013 Ecuador recibió 1 364 000 turistas, Grecia recibió cerca de 18 millones, equivalente al 5,45% de turistas que visitaron los países de la zona euro y al 4,1% de los turistas que visitaron los países de la Unión Europea (Banco Mundial, 2015). No obstante la crisis económica y financiera, desde 2010, los ingresos por turismo en Grecia han venido aumentando sostenidamente más del 10% anual, lo que supone una puerta abierta a la esperanza de recomposición de la economía helena.

3. La crisis financiera en Grecia

Las crisis económicas y financieras son consustanciales al proceso de acumulación y reproducción del capital, pues el proceso cíclico de la economía conlleva épocas de auge y de contracción, provocadas no solo por el exceso de producción y por la sobreacumulación del capital, sino también por la insuficiencia de la demanda.

Las raíces estructurales de la crisis griega se manifiestan en situaciones particulares, vinculadas con varios factores concurrentes: el endeudamiento para la compra de armamentos y el elevado gasto militar, la evasión de impuestos y la corrupción, el vertiginoso aumento de la administración pública y, finalmente, las consecuencias económicas del ingreso de ese país a la Unión Europea.

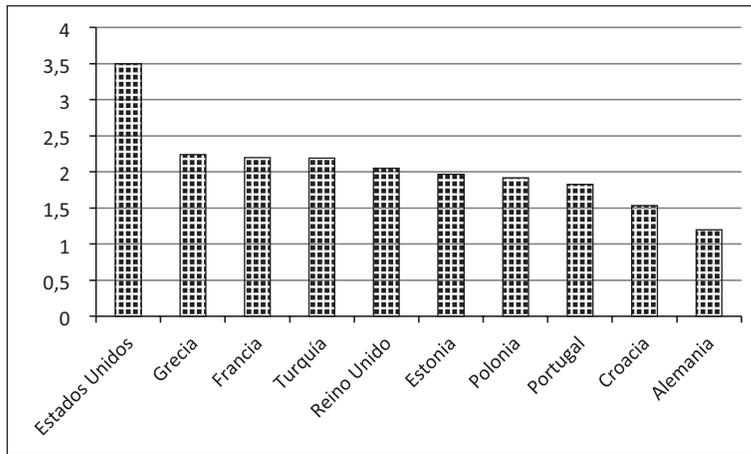
Entre los factores antes enunciados, ha sido un elevado gasto militar el que ha llevado al país a la quiebra. Antes de la crisis, el gasto militar de Grecia era el más alto de Europa y llegó a representar el 3,2% del PIB, frente al 2,4% para Francia, el 2,7% para el Reino Unido o el 1,3% para España. En el período 2005-2009, el país heleno ocupó el quinto lugar en la lista de los mayores importadores de armas del mundo (Stockholm International Peace Research Institute, 2010: 14). Actualmente, Grecia es el segundo comprador de armas de la OTAN; en 2014, el gasto militar griego representó el 2,23% del PIB, valor relativo superior al promedio mundial. De acuerdo con el Banco Mundial (2015), la media para los países de la zona euro actualmente se ubica en el 1,4 por ciento del PIB.

El gran problema de las finanzas griegas es el enorme gasto militar que le impone la OTAN para movilizar recursos financieros hacia las industrias militares de Alemania, Francia y Estados Unidos. No obstante los planes de austeridad y recortes presupuestarios, Grecia aún mantiene una proporción de gasto militar

con relación al PIB superior al promedio de todos los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (por sus siglas en inglés, OCDE).

Tabla 1

Gasto militar como porcentaje del PIB en países de la OTAN, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a página web del Banco Mundial, 2015.

Una gran parte de la deuda pública helena se destinó al financiamiento de contratos con empresas alemanas. Por un valor de 5000 millones de euros, Grecia compró submarinos alemanes, con un equipamiento electrónico defectuoso (Piñero, Chantry y Fresnill, 2011: 14). En enero de 2011, luego de concluir una investigación parlamentaria sobre las actividades ilegales de la filial de Siemens, el gobierno de Giorgos Papandréu resolvió demandar a Siemens por sobornar a los funcionarios y políticos de los Gobiernos griegos anteriores, con más de 1000 millones de euros. El informe parlamentario estima que el daño al Estado griego provocado por Siemens ascendió a 2000 millones de euros. Dichos sobornos estuvieron relacionados con la adquisición de armamentos, obras de telecomunicaciones y sistemas de seguridad, con vistas a los Juegos Olímpicos de Atenas en 2004 (Toussaint, 2011).

Antonis Kantas, que entre 1996 y 2002 se desempeñó como Jefe Adjunto de Adquisiciones del Ministerio de Defensa griego, declaró: “Acepté tantos sobornos que no puedo recordarlos todos” (Kantas, 2013). En su confesión judicial involucró a empresas alemanas, francesas, rusas y suecas, en una red de corrupción con decenas de millones de euros transferidos a bancos alemanes y suizos. Todo lo anterior fue posible gracias a un opaco sistema de administración tributaria, que permite a las empresas transnacionales y a las personas naturales sobornar a los funcionarios públicos para obtener contratos y evadir impuestos. Transparency International (2015) estima que, en la primera década del siglo XXI, Grecia pudo haber perdido 120 mil millones de euros por concepto de sobornos y evasión fiscal.

Grecia tiene previsto excluir a las empresas alemanas Siemens y Rheinmetall de los próximos concursos públicos, así como rechazar los helicópteros franco-alemanes Airbus. Además, Syriza, la coalición que llevó al poder a Alexis Tsipras, propuso llevar el tema de las prácticas corruptas que implementan las empresas transnacionales a la agenda del Parlamento Europeo. Luego de que, en diciembre de 2014, los tribunales alemanes multaron a Rheinmetall, con 37 millones de euros, por los sobornos destinados a obtener contratos públicos en Grecia, un exministro de defensa, perteneciente a Syriza, manifestó que estas empresas tienen que ser excluidas de las compras gubernamentales, debido a sus prácticas ilegales en “las transacciones fraudulentas comprobadas que han hecho con el fin de asegurarse la contratación pública” (Ysichos, 2015).

Por otra parte, el endeudamiento griego comenzó a agravarse en 2004, cuando el Gobierno del entonces primer ministro Costas Caramanlís aumentó cada vez más la nómina de funcionarios públicos. Según confesó Vasilis (Rápanos, 2010), presidente de Consejo del Banco Nacional de Grecia, hasta 2009, ese gobierno conservador incorporó más de 100 000 nuevos funcionarios, elevando la nómina de servidores públicos en un 70%, y otorgando generosamente elevados incrementos salariales, lo que hizo subir notablemente el presupuesto fiscal. Según Sturnaras (2010), profesor de la Universidad de Atenas, la situación del enorme déficit fiscal no es nueva, ya que en 1993 llegó al 13%, una cifra similar a la del año 2013, mientras que la deuda sobrepasó también el 100% del PIB, frente al 178% actual.

Además de los factores antes descritos, muchos analistas consideran que el enorme costo de los Juegos Olímpicos de Atenas en 2004 es también un elemento que explica el elevado endeudamiento griego. En efecto, mientras las autoridades de Atenas y el Comité Olímpico Internacional previeron un presupuesto inicial de los Juegos Olímpicos de 2004 de 1300 millones de dólares, este se elevó estrepitosamente a 14 200 millones, diez veces más del presupuesto original. Sin embargo, según diferentes fuentes, el costo real sobrepasaría los 20 000 millones de dólares (Toussaint, 2011).

Grecia fue el primer país en unirse a la zona del euro, después del anuncio de la nueva moneda en 1999. La entrada en funcionamiento del euro requería un nuevo sistema monetario europeo y un nuevo mecanismo de tipo de cambio, los que debían ser acordados entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los países miembros. En 1999, la dracma griega pasó a formar parte del nuevo mecanismo, estableciéndose un tipo de cambio: 1 euro equivalente a 340,75 dracmas.

A lo largo de la primera década del presente siglo, entre los años 2000 y 2009, Grecia hizo caso omiso del Tratado de Maastricht, según el cual el déficit público no puede superar el 3% y la deuda gubernamental debe estar por debajo del 60%. No obstante la vigencia de estas reglas de juego, los gobiernos griegos gastaron más allá de sus posibilidades hasta llegar, en 2011, a acumular un déficit del 10,2% y una deuda que superaba el 171,3% del PIB.

Convencionalmente, el origen de la crisis griega suele situarse en 2009, cuando el recién elegido primer ministro socialista, George Papandréu, denunció que el anterior gobierno conservador de Nueva Democracia había dejado un agujero presupuestario muy superior al reconocido; pero, en realidad, los problemas se remontan a 2001, cuando Grecia decidió adoptar al euro como moneda única. Como Grecia no cumplía con los criterios de convergencia exigidos para adherirse a la eurozona, Atenas falsificó las cifras de sus cuentas públicas, según reveló una investigación de Eurostat en 2004 (Sanhermelando, 2015). Así, con el fin de maquillar la información solicitada por Bruselas, el Gobierno griego contrató los servicios del banco de inversiones internacional Goldman Sachs, que se involucró ilícitamente ayudando a esconder el déficit de las cuentas griegas de 2001 y 2002.

Por una recompensa de 300 millones de dólares, Goldman Sachs ayudó a encubrir la crisis fiscal de Grecia, proporcionando un préstamo invisible desde el punto de vista presupuestario, lo que permitió reducir ficticiamente la magnitud del déficit público griego. Para ello, preparó un acuerdo llamado ‘*swap* sobre divisas’ en el que la deuda pública emitida en dólares y yenes fue intercambiada por una deuda en euros, a ser devuelta en las monedas originales en una fecha posterior (Story, Thomas y Schwartz, 2010).

Jaber George Jabbour, un exfuncionario de Goldman Sachs, envió al gobierno griego una carta formal, manifestando que podrían “corregirse errores históricos de la deuda griega” si se investiga “el plan de Goldman Sachs para reducir su deuda pública” (2015). Según Jabbour (2015), Goldman Sachs manipuló las cifras macroeconómicas para asegurar que Grecia cumpliera formalmente las estrictas reglas de Maastricht a fin de mantenerse como miembro de la zona euro. Así, al igual que la crisis de las hipotecas *subprime* de Estados Unidos, acaecida en 2008, los derivados financieros ideados por Wall Street cumplieron un rol detonante de la deuda griega.

Actualmente, el déficit ha disminuido al 3,5% del PIB, equivalente a 6356 millones de euros; mientras que la deuda pública asciende a 317 000 millones de euros (178% del PIB) para una población de alrededor de 11 millones de habitantes. Sus principales acreedores son el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos franceses y alemanes.

Para evitar el incumplimiento de pagos (*default*) soberano, en abril de 2010 se iniciaron las negociaciones entre el Gobierno griego, la Comisión Europea, el BCE y el Fondo Monetario Internacional (FMI), a fin de acordar las condiciones de lo que sería el primer paquete de ayuda financiera. En mayo de 2010, la Comisión Europea, el BCE y el FMI, hoy denominados como la *troika*, acordaron un préstamo de rescate de 110 000 millones de euros, supeditado a la aplicación de medidas de austeridad, reformas estructurales y la privatización de bienes públicos (Martínez, 2010).

La receta neoliberal no dio los resultados esperados. Mientras el Gobierno heleno se comprometió a recaudar 50 000 millones de euros, vía privatizaciones, la protesta social no permitió la venta de infraestructura pública; Atenas tampoco logró progreso alguno en la lucha contra la evasión fiscal: a fines de 2011, los

impuestos sin cobrar sumaban aproximadamente 60 000 millones de euros (BBC, 2012).

Debido al continuo deterioro de la recesión y el retraso de la aplicación de las condiciones impuestas en el programa de rescate, dos años más tarde, en febrero de 2012, para evitar que Grecia se declare en bancarrota, los ministros de finanzas de la eurozona decidieron que el BCE y el FMI otorguen un segundo rescate financiero, valorado en 130 000 millones de euros, el que contemplaba un fondo de recapitalización de los bancos por un valor de 48 000 millones de euros (BBC, 2012). Dado el incumplimiento que los gobiernos griegos tuvieron con las condicionalidades del primer rescate financiero, a partir del segundo rescate, Atenas tuvo que ceder parte de su soberanía y aceptar la supervisión permanente de la *troika* al cumplimiento de las medidas de austeridad.

Con la aplicación de las reformas estructurales, ahora Grecia es el quinto país con el IVA más alto de Europa (23%), después de Suecia, Dinamarca, Hungría y Rumanía. Luego de la aplicación de las medidas recomendadas por la *troika*, desde 2014, el 26,5% de la población helena está desempleada, con el 51,8% de jóvenes sin trabajo. Existen 20 000 personas sin hogar, de las cuales una de cada cinco tiene título universitario; 36% de griegos se encuentran en riesgo de pobreza o de exclusión social; y, en los últimos años, se ha producido un aumento del 36% en la tasa de suicidios (Eurostat, 2015).

Así, la banca europea obligó a que Grecia adoptara medidas económicas orientadas a sostener el peso de la crisis sobre las espaldas de su pueblo; el ajuste necesariamente vino por el lado de la reducción del ingreso y el desempleo. La integración neoliberal a la economía mundial, dirigida por el capital financiero internacional, condujo a la ruina de la economía helena.

En Grecia no se adoptaron medidas correctivas ni judiciales que castiguen a la clase política y a su soporte empresarial, que prosperaron gracias a los escandalosos actos de corrupción propiciados por las corporaciones transnacionales. No obstante la crisis humanitaria y la prohibición de realizar protestas sociales, desde 2009 hasta 2014, la reacción popular en contra de los planes de austeridad alentó más de treinta huelgas generales (El País, 2014).

La gravedad de la crisis ocasionó que el Eurogrupo apruebe, en agosto pasado, un tercer rescate financiero, por un valor de 86 000 millones de dólares. Sin embargo, el tercer auxilio financiero para Atenas, no brinda esperanzas de poner fin a la crisis griega, pues 54 000 millones de los 86 000 millones de euros serán orientados para el pago de compromisos por vencer y otros 25 000 millones de euros irán a parar a las manos de la banca helena para evitar su quiebra (Kinhartz, 2015). Pese a que los problemas estructurales de la economía helena no serán solucionados con créditos internacionales recurrentes, Atenas acaba de endeudarse nuevamente para recibir dinero que ya ha sido gastado de antemano.

El FMI ha manifestado que la deuda pública griega es altamente insostenible y ha solicitado una condonación parcial de la misma; criticó con severidad el acuerdo alcanzado entre Grecia y Bruselas, y sostiene que Grecia necesita reestructurar

su deuda de otra manera. De este modo, hasta el FMI considera necesario que los países de la eurozona concedan a Grecia una reducción de su deuda y una ampliación de plazo a 30 años, para el pago de sus obligaciones a la banca europea (ABC, 2015). El informe es un reconocimiento implícito al fracaso de los planes de rescate que la Unión Europea ha diseñado para Grecia a fin de resolver esta crisis.

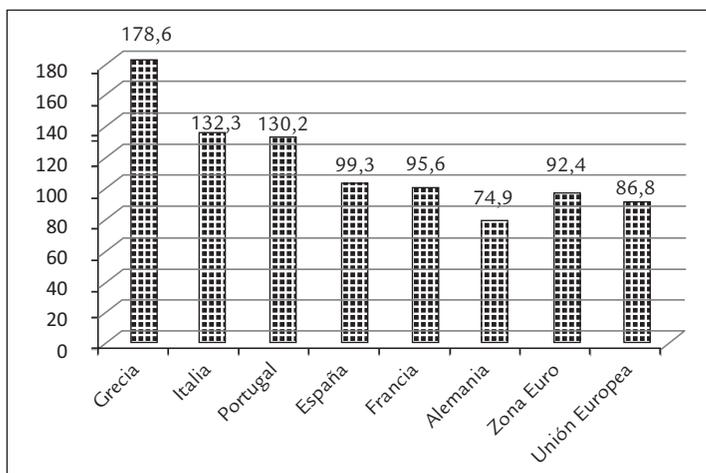
En una carta enviada a la canciller Angela Merkel por parte de destacados economistas del mundo, se destaca que “los llamados programas de ajuste infligidos a países como Grecia solo han servido para crear una Gran Depresión como no habíamos visto en Europa desde 1929-1933. La medicina prescrita por el Ministerio de Finanzas alemán y Bruselas ha sangrado al paciente, no ha curado la enfermedad” (Piketty, Sachs, Flassbeck, Rodrik y Wen-Lewis, 2015).

4. La crisis griega es parte de la crisis del euro y de la crisis financiera internacional

Así como Grecia es parte de Europa, de la zona euro y de la Unión Europea, la crisis griega es un componente que integra orgánicamente la crisis del euro y la crisis financiera internacional. No solo Grecia está en crisis, lo está también la Unión Europea, así como Estados Unidos, Japón y el mundo.

Tabla 2

Deuda pública como porcentaje del PIB
en países de la Unión Europea, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a página web de Eurostat, 2015, en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsd.de410&plugin=1>

Si bien en términos relativos la deuda pública de Grecia tiene dimensiones exorbitantes, en valores absolutos, la deuda total de Alemania, Italia, Francia y España es notablemente superior que la deuda griega. En efecto, mientras Grecia está endeudada en 317 094 millones de euros, Alemania tiene una deuda colosal de 2,17 billones (millones de millones) de euros; Italia: 2,13 billones de euros; Francia: 2,04 billones de euros; y, España: 1 billón de euros (Eurostat, 2015). En su conjunto, la zona euro tiene un nivel promedio de endeudamiento del 92,4% con relación al PIB, muy superior a lo establecido en el Tratado de Maastricht. De allí que, no solo Grecia ha estado viviendo por encima de sus posibilidades, lo hacen también la mayoría de países europeos.

No estamos ante un problema de Grecia: varios países europeos como España, Irlanda, Francia, Croacia, Chipre o Portugal tienen un déficit fiscal superior al 3% determinado en el Tratado de Maastricht. A su vez, una eventual cesación de pagos de la deuda pública helena afectaría sensiblemente a la banca europea, especialmente alemana.

A pesar de que el FMI y destacados economistas como Paul Krugman, Joseph Stiglitz, James Galbraith, Éric Toussaint, Thomas Piketty, Jeffrey Sachs se pronunciaron sobre la ineficacia de las medidas hasta ahora adoptadas por la Unión Europea y la necesidad de reestructurar la deuda del Estado helénico, el Banco Central Europeo y el Consejo de la Unión Europea no cedieron un milímetro en las negociaciones, y obligaron al gobierno de Alexis Tsipras a aceptar la adopción de medidas de ajuste neoliberal que implican: privatización de infraestructura pública, recortes en el empleo y en los salarios, drástica reducción de las pensiones, eliminación de derechos laborales básicos, y un notable aumento de impuestos regresivos.

La crisis griega trajo consigo innumerables debates, académicos y políticos, sobre las distintas alternativas a la crisis y las posibles consecuencias que puede ocasionar el *grecxit*, es decir, una posible salida de Grecia del euro. Si bien el euro fue creado para estabilizar el sistema monetario europeo y fortalecer los mercados financieros, eliminando los riesgos del tipo de cambio, la decisión europea de crear una moneda única permite a Europa disputar la hegemonía del dólar como moneda internacional de reserva. En la actualidad, el euro es la segunda moneda de reserva mundial y, todavía, es la segunda moneda más negociada en el mundo.

La salida de Grecia del euro como alternativa pudo haber significado, también, que *el remedio sea peor que la enfermedad*, no solo por el cierre de los bancos, la escasez de alimentos y medicinas, el desorden público y la catástrofe humanitaria que ello suponía, sino, además, debido a las siguientes razones: en primer lugar, si Grecia hubiese adoptado una nueva moneda, como consecuencia de la inevitable futura devaluación y debido a que la deuda había que pagarla en euros, el peso real de sus obligaciones de pago hubiese aumentado (¿en nuevos dracmas?); en segundo lugar, el debilitamiento del euro contribuye a que el dólar se consolide como la única moneda de reserva global; y, en tercer lugar, la salida del euro no significa, necesariamente, el fin de las políticas neoliberales, la aniquilación de la economía de mercado y un cambio sustantivo en las relaciones de poder: ¿la

banca y los propietarios de los astilleros griegos estarían dispuestos a asumir los costos de la crisis, pagando sus impuestos y promoviendo políticas redistributivas?

El principal problema de la economía europea no solo es la falta de sostenibilidad de la deuda, sino la inviabilidad de su actual modelo económico, que se basa en la lógica del crecimiento infinito y de la incesante acumulación de capital. Una economía que tiene como motor una gran deuda no es sostenible. Estados Unidos, Europa y Japón, todos ellos, financian su consumo desmedido con un elevado nivel de endeudamiento externo; son países que vuelan en un globo cargado de plomo que, tarde o temprano, acabará por desinflarse. Por ello, cabe preguntarse: ¿Qué alternativa pueden ofrecer la clase política europea y la economía ortodoxa luego de demostrar su ineptitud en el manejo de la crisis griega?

Mientras Angela Merkel y François Hollande estuvieron impacientes por defender los intereses corporativos de los bancos y de las empresas industriales acreedoras de Grecia, y por evitar que se extienda el incumplimiento de las obligaciones de deuda a otros países europeos que también están al borde de la quiebra, Barack Obama estuvo preocupado por las implicaciones geopolíticas de la crisis griega. Para la Casa Blanca, la desestabilización general de Europa es su principal temor, pues, bajo ningún concepto, puede permitir que Grecia salga de su área de influencia y por ello presionó, para que Alemania llegase a un acuerdo sensato. Grecia posee más submarinos, aviones y tropas que varios países de la Unión Europea y en su territorio se encuentran cuatro bases militares de la OTAN.

Sin duda, durante el largo proceso de negociaciones, las implicaciones geoestratégicas estuvieron presentes. Debido al conflicto con Ucrania, a fines de 2014, Rusia canceló el proyecto de construcción del gasoducto *South Stream*, con una capacidad de 63 000 millones de metros cúbicos, con el que tenía previsto cubrir el 20% de las necesidades de gas de la Unión Europea. Con motivo de la realización del Foro Económico Internacional de San Petersburgo, en junio de 2015, Rusia y Grecia firmaron un acuerdo por 2000 millones de euros para construir, en territorio griego, la prolongación del gasoducto *Turkish Stream*, procedente desde Turquía. Ahora, en lugar de transitar por Ucrania y Bulgaria, el gasoducto llegará directamente a Turquía y Grecia, a través del mar Negro.

La salida de Grecia del euro representaba un alto riesgo geoestratégico para el capital financiero internacional, dado que esta decisión pudo desencadenar serias dificultades al sistema monetario europeo. Estados Unidos necesita estabilizar la economía europea, puesto que tiene previsto suscribir el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (conocido como TTIP por sus siglas en inglés). Si se llega a suscribir, esta área de libre comercio entre Estados Unidos y la Unión Europea representará el mayor acuerdo de libre comercio de la historia, cubriendo el 46% del PIB mundial. Por otra parte, un desliz geoestratégico de Syriza en Grecia corre el riesgo de fortalecer a la izquierda europea, que se opone al Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP) y al Acuerdo en Comercio de Servicios (en inglés *Trade in Services Agreement*, TISA).

En estas circunstancias, para continuar su cerco contra Rusia, Estados Unidos propició la suscripción de un acuerdo entre el G5+13 e Irán, sobre su programa nuclear. Así, la Casa Blanca logró atar a Irán como el nuevo socio energético para Europa, con el fin de deshacerse de la dependencia que tiene Europa del gas ruso.

No es posible separar la crisis de Grecia de la crisis de la eurozona. A partir del estallido de la crisis financiera internacional de 2008, la economía europea no crece, se encuentra prácticamente estancada; ninguna estrategia orientada a doblegar la crisis griega tiene sentido si no se aborda, de manera integral, la crisis del euro y de la economía europea. El viejo continente debe hacer frente a sus problemas económicos y financieros, sociales y políticos, lo que supone no solo reestructurar la deuda de los países altamente endeudados, sino también regular el poder de la banca europea. Esto implica evitar los rescates públicos y definir políticas que establezcan la responsabilidad de los inversionistas sin que, por ningún motivo, se castigue a los depositantes. La Unión Europea no logra doblegar la crisis porque su clase política es incapaz de enfrentar el poder de los bancos y adoptar decisiones políticas orientadas a transformar el actual sistema económico y financiero internacional; pero también, porque no está dispuesta a cambiar sus patrones de producción y consumo, que ponen en riesgo la sustentabilidad ecológica del planeta.

El premio nobel de Economía Paul Krugman (2015) considera que el viraje hacia la austeridad, definido por la Unión Europea, ha tenido efectos verdaderamente catastróficos. Si bien la política de expansión monetaria adoptada por la Reserva Federal funcionó, evitando que se repitiese la Gran Depresión, no hay duda de que las políticas de reactivación de la demanda no consideran que la prosperidad de la humanidad depende de nuestra capacidad de desarrollarnos como seres humanos, dentro de los límites del planeta.

5. Conclusiones

La crisis griega y la crisis del euro tienden a prolongarse. Si bien las recetas neoliberales no son una solución, tampoco son las políticas keynesianas o aquellas políticas que devienen del marxismo ortodoxo, puesto que el incesante crecimiento económico choca con la finitud de la biósfera y sobrepasa la capacidad de la Tierra.

El debate europeo sobre la crisis financiera en Grecia y en la Unión Europea nos conduce a un callejón sin salida, pues no toma en cuenta que —fatalmente— la modernidad ha unido su destino a un sistema económico basado en el crecimiento sin fin y en la acumulación ilimitada del capital. La crisis griega debe ser analizada como parte integrante de la crisis sistémica global, lo que supone reconocer que la crisis que nos acompaña no solo es financiera y económica, es una crisis social y política, energética y ecológica, pero también es una crisis de pensamiento.

3 El G5+1 lo conforman: Estados Unidos de América, Rusia, Alemania, Francia, Reino Unido y China.

La crisis griega debe llamarnos a repensar salidas renovadas e integrales a la crisis sistémica global. El ecosocialismo y el Buen Vivir son un punto de partida para repensar la prosperidad de la humanidad en armonía con la naturaleza. La solución de la crisis financiera internacional pasa por políticas públicas que promuevan la modificación sustancial de los patrones de producción y de consumo de la sociedad moderna.

6. Bibliografía

- ABC (2015). “El FMI avisa que la deuda pública griega es ‘altamente insostenible’ y pide una quita”. Recuperado el 16/07/15 de <http://www.abc.es/internacional/20150714/abci-informe-grecia-201507141959.html>.
- Banco Mundial (2015). Base de datos. Recuperado el 19/08/15 de <http://datos.bancomundial.org/indicador?display=default>.
- BBC (2012). “Por qué Europa parece más dispuesta a aceptar una quiebra de Grecia”. Recuperado el 21/02/12 de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/02/120218_grecia_discusion_medidas_austeridad_en.
- El País (2014). “Grecia vive su segunda huelga general en lo que va de año”. Recuperado el 28/11/15 de http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/27/actualidad/1417095046_710364.html.
- Eurostat (2015). Base de datos. Recuperado el 15/08/15 de <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>.
- Faostat (2015). Base de datos. Recuperado el 15/08/15 de <http://faostat3.fao.org/download/Q/QC/S>.
- Jabbour, Jaber G. (2015). “Goldman Sachs, el secreto culpable de la crisis griega”, *Blastingnews*. Recuperado el 19/08/15 de <http://es.blastingnews.com/economia/2015/07/goldman-sachs-el-secreto-culpable-de-la-crisis-griega-00474497.html>.
- Kantas, Antonis (2013). “Acepté tantos sobornos que no puedo recordarlos todos. Ex funcionario griego reconoce haber sido sobornado por las compras de armamento. La Ruta del Soborno”. *Info-grecia.com*. Recuperado el 15/01/14 de <http://info-grecia.com/2013/12/30/accepte-tantos-sobornos-que-no-puedo-recordarlos-todos-ex-funcionario-griego-reconoce-haber-sido-sobornado-por-las-compras-de-armamento-la-ruta-del-soborno/>.
- Kinhartz, Sabine (2015). “El rescate de Grecia, la historia sin fin”. *DW*, 19/08/15. Recuperado el 22/08/15 de <http://www.dw.com/es/el-rescate-de-grecia-la-historia-sin-fin/a-18658066>.
- Krugman, Paul (2015). “Austerity’s Grim Legacy”. *The New York Times*, 6/11/15, Opinión. Recuperado el 8/11/15 de <http://www.nytimes.com/2015/11/06/opinion/austeritys-grim-legacy.html?ref=collection%2Fcolumn%2Fpaul-krugman>

[?action=click&contentCollection=opinion®ion=stream&module=stream_unit&version=latest&contentPlacement=1&pgtype=collection&_r=0.](#)

- Martínez, Ricardo (2010). “Un rescate de 110 000 millones”. *El País*, 3/05/10. Recuperado el 5/05/10 de http://elpais.com/diario/2010/05/03/economia/1272837601_850215.html.
- Piketty, Thomas; Sachs, Jeffrey; Flassbeck, Heiner; Rodrik, Dani y Wren-Lewis, Simon (2015). “La austeridad ha fracasado: carta abierta de Thomas Piketty y otros economistas a Angela Merkel”. *Sin Permiso*, 12/07/15. Recuperado el 15/07/15 de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=8142>.
- Piñero, Griselda; Olivier Chantry y Iolanda Fresnillo (2011). “La deuda llega a Europa, tras devastar el Sur”. En Guillot, Gustavo (ed.). *Vivir en deudocracia*. Madrid: Icaria.
- Rápanos, Vasilis (2010). “Despilfarro sería el culpable de crisis griega”. *El País*, 11/05/10. Recuperado el 12/05/10 de <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Mayo112010/Santenas.html>.
- Sanhermelando, Juan (2015). “Así llegó Grecia al borde de la salida del euro”. *El Espanol.com*, 03/07/15. Recuperado el 15/07/15 de <http://www.elespanol.com/actualidad/asi-llego-grecia-al-borde-de-la-salida-del-euro/>.
- SIPRI (2010). *Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute. Recuperado el 15/01/12 de <http://www.sipri.org/yearbook/2010/yearbook/2010/files/SIPRIYB10summaryES.pdf>.
- Story, Luoise, Thomas Landon Jr. y Nelson Schwartz (2010). “Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe’s Crisis”. *The New York Times*, 13/02/10. Recuperado el 15/02/12 de http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?scp=1&sq=Goldman%20Sachs%20Greece&st=cse&_r=1.
- Sturnaras, Yanis (2010). “Despilfarro sería el culpable de crisis griega”. *El País*, 11/05/10. Recuperado el 12/05/10 de <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Mayo112010/Santenas.html>.
- Toussaint, Eric (2011). “Grecia: símbolo de la deuda ilegítima”. *Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo*, CADTM, 20/02/11. Recuperado el 19/07/15 de <http://cadtm.org/Grecia-simbolo-de-la-deuda>.
- Transparency International (2015). “Corruption by country: Greece”. Recuperado el 15/08/15 de <http://www.transparency.org/country#GRC>.
- Unctad (2015). Base de datos. Recuperado el 15/08/15 de <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92>.
- Ysichos, Kosta (2015). “Gobierno griego excluirá a Siemens y Rheinmetall de los próximos concursos públicos. El soborno alemán en Grecia”. *Info Grecia*, 01/03/15. Recuperado el 15/08/15 de <http://info-grecia.com/2015/03/01/gobierno-griego-excluire-a-siemens-y-rheinmetall/>.

Tema central



Discusiones en torno al Estado constitucional

Danilo Caicedo Tapia

Docente-investigador del Centro de Derechos y Justicia
del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Correo electrónico: danct242@gmail.com

La Constitución del Ecuador, expedida en el año 2008, expresa en el artículo primero que nuestro país es un Estado constitucional; denominación que, lejos de ser una etiqueta, implica un cambio sustancial respecto a anteriores modelos estatales y que marca notorias distancias con el Estado absoluto y más cercanos con el Estado legal de derecho (Jellinek, 1943; Kelsen, 1950; Carré de Malberg, 1998; Vélez Sársfield, 2000; Andrés Bello, 1853; entre otros) y las diversas versiones de Estado social (Heller, 2004; Schmitt, 2007; Häberle, 2006; Habermas, 2008; Fix-Zamudio, 1985; entre otros).

El concepto de Estado constitucional representa, para sus defensores, la forma superior de Estado de derecho, dado que armoniza virtuosamente las mejores características del Estado de legalidad (la limitación del poder al derecho y la separación de poderes), con una vinculación material del Estado a valores y principios universales de los derechos humanos y la democracia.

Por otra parte, según sus detractores, el Estado constitucional no es más que una forma retórica que, lejos de contribuir al esclarecimiento del papel del derecho en el Estado contemporáneo desdibuja los límites al ejercicio del poder y faculta la acumulación de poder y su ejercicio autoritario e indiscriminado. Existen incluso posiciones doctrinarias que aseveran que el Estado constitucional no es un nuevo modelo de Estado, sino tan solo una nueva denominación que pone énfasis en un postulado antiguo del constitucionalismo y la teoría del Estado, como es la supremacía constitucional (Grijalva, 2012).

Pese a la importancia de este debate, el mantenimiento de estas posiciones no han llevado a consensos y definiciones, así por ejemplo, no existe una clara distinción entre lo que significa el Estado constitucional para la tradición jurídica europea contemporánea (Fiovaranti, 2014; Ferrajoli, 1995; Comanducci, 2007; De Cabo Martín, 2000; entre otros) y para la tradición jurídica latinoamericana (Volkmer, 2003; Carbonell, 2014; Viciano, 2012; Gargarella, 1999; entre otros).

El Estado constitucional no es un concepto universal ni pacífico. Por eso para algunos, en especial para los autores europeos, el tránsito entre Estado de legalidad y Estado constitucional se produce en el momento en que se asegura la normatividad de la constitución (Kelsen, 2009) y la relación entre Estado constitucional y derechos humanos (Ferrajoli, 1995).

Para otros autores, si bien la vinculación material del Estado con la realización de los derechos es una condición necesaria para la existencia del Estado constitucional; no es suficiente, debido a que no se trata solo de limitar el poder del Estado por medio del ejercicio de los derechos, sino de distribuir este poder mediante una nueva institucionalidad democrática en donde los derechos no son solo límites sino instrumentos de aseguramiento del poder popular. En el primer caso, el énfasis se pone en la constitución normativa y en la garantía de los derechos y, en el segundo, se pone en el acceso al poder y la distribución del mismo.

Expuesto lo anterior, el Estado constitucional debe ser entendido como un concepto en construcción; en consecuencia, dinámico y en constante cambio, el cual requiere ser ampliamente debatido desde distintas ópticas y espacios. Es en este contexto que como *Tema central* del segundo número de la revista *Estado & comunes* nos planteamos el ambicioso objetivo de generar discusión académica multitemática en torno al Estado constitucional desde una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional.

En esta sección, ustedes lectores, podrán encontrar variedad de temas de gran relevancia y pertinencia para la discusión del Estado constitucional, así hallarán artículos académicos encauzados en ámbitos del conocimiento tan diversos como: la Teoría del Estado, la Teoría de la Justicia, el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Penal, la Historia y la Teoría del Discurso.

Bibliografía

- Bello, Andrés (1853). *Proyecto de Código Civil*. Santiago de Chile: Imprenta Chilena.
- Carbonell, Miguel (2014). *Los Derechos Fundamentales en México*. México: Porrúa.
- Carré de Malberg (1998). *Teoría del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comanducci, Paolo (2007). *Constitución y Teoría del Derecho*. México: Fontamara.
- De Cabo Martín, Carlos (1986) *La Crisis del Estado social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Ferrajoli, Luigi (1995). *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, Maurizio (2014). *Constitucionalismo: Experiencias históricas y tendencias actuales*. Madrid: Trotta.
- Fix-Zamudio, Héctor (1985). *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*. México: Porrúa.

- Gargarella, Roberto (1999). *Las Teorías de la Justicia después de Rawls: Un Breve Manual de Filosofía Política*. Barcelona: Paidós.
- Grijalva, Agustín (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Habermas, Jürgen (2008). *Más Allá del Estado Nacional*. Madrid: Trotta.
- Häberle, Peter (2006). *Verdad y Estado Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heller, Hermann (2004). *Teoría del Estado*. Granada: Comares.
- Jellinek, Georg (1943). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Albatros.
- Kelsen, Hans (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- _____ (1950). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universitaria.
- Schmitt, Carl (2007). *The Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vélez Sarsfield, Dalmacio (2000). *Código Civil de la República Argentina Anotado por Vélez Sarsfield*. Buenos Aires: Depalma.
- Viciano, Roberto y otros (2012). *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Wolkmer, Antonio Carlos (2003). *Ideología, Estado e Direito*. San Pablo: Revista Dos Tribunais.



Aportes del Buen Vivir a la teorización sobre la sociedad justa

The contributions of Good Living to the theory on a just society

Fernando Ponce León

Doctor en filosofía, Université Paris X. Profesor titular principal de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Correo electrónico: fcponce@puce.edu.ec

Resumen

El artículo explora algunas relaciones entre el debate actual sobre el Buen Vivir y la idea de sociedad justa. Nos preguntamos qué aportes a la teorización sobre la sociedad justa ofrecería una determinada concepción de Buen Vivir, en concreto aquella más identificada con el gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador.

Al final, se presentan tres pistas por las cuales podría proseguir la investigación. Primero, los debates sobre el Buen Vivir suponen un enfoque comunitarista a la cuestión de la justicia antes que uno de corte liberal. Segundo, la idea de relaciones armoniosas entre ciudadanos y de relaciones entre estos y la naturaleza constituye un posible germen de una concepción de vida buena para Ecuador y América Latina. Tercero, la idea de Buen Vivir requiere pensar la sociedad justa a partir de tres esferas o ámbitos de la realización humana, cada uno con sus propios criterios sobre lo justo.

Palabras clave: Teorías de la justicia; Buen Vivir.

Abstract

This article explores some of the relationships within the current debates regarding Good Living and the idea of a just society. We posit what contributions to the theory of a just society can bestow a specific interpretation of Good Living, case in point the predominant interpretation that stems from the Government of the Citizen's Revolution of Ecuador.

As a conclusion three possible routes to continue this research will be presented. Firstly the debates surrounding Good Living suppose a communal ideal towards justice rather than a liberal interpretation. Secondly the idea of holistic relationships between citizens and nature constitutes the possible first step towards the conception of the good life for Ecuador and Latin America. Finally the idea of Good Living demands an imagining of a just society on the basis of three spheres or areas of human realization, each of which has its own criteria regarding what is just.

Keywords: Theories of justice; good living.

Recibido: 1-septiembre-2015. Aprobado: 24-septiembre-2015.

1. Introducción

El artículo¹ se propone explorar algunas relaciones entre el debate actual sobre el Buen Vivir y la idea de sociedad justa. Sin duda el Buen Vivir representa una propuesta de organización social alternativa, novedosa y políticamente correcta; ¿pero en qué sentido contiene o sugiere también una cierta idea sobre la sociedad justa? Dicho de otra manera, ¿qué aportes a la teorización sobre la sociedad justa ofrecería una determinada concepción de Buen Vivir?

Partiendo de algunas consideraciones básicas sobre los conceptos de justicia y de Buen Vivir, profundizaré en una de las diversas concepciones de Buen Vivir para explorar qué reflexiones sobre la justicia social pueden derivarse de esta noción. Al final indicaré tres pistas abiertas por las cuales podría proseguir una investigación sobre los aportes del Buen Vivir a la teorización sobre la sociedad justa. Primero, los debates sobre el Buen Vivir suponen un enfoque comunitarista a la cuestión de la justicia antes que uno de corte liberal. Segundo, la idea de relaciones armoniosas entre ciudadanos y de relaciones entre estos y la naturaleza constituye un germen de una posible concepción de vida buena, para Ecuador y América Latina. Tercero, la idea de Buen Vivir requiere pensar la sociedad justa a partir de tres esferas o ámbitos de la realización humana, cada uno de ellos con sus criterios particulares para la determinación de lo justo.

2. Consideraciones básicas

Admitamos que la justicia se refiere principalmente a las estructuras de distribución de beneficios y cargas resultantes de la convivencia y cooperación de ciudadanos, y solo derivadamente a leyes, instituciones, decisiones o actitudes personales (Rawls, 1972). Por consiguiente, toda teorización sobre la justicia tiene que dar cuenta necesariamente de dos elementos: lo que se distribuye y la manera de distribuirlo, es decir, el *distribuendum*, y el o los criterios de distribución (Van Parijs, 1991). Otros llaman a ‘lo que se distribuye’ la base informacional para los juicios valorativos sobre la justicia, pero en esencia es lo mismo.

En una sociedad justa, regida por la idea de Buen Vivir, ¿qué habría entonces que distribuir y con qué criterios? Al momento actual, parece que los académicos y políticos ecuatorianos entienden por Buen Vivir una “forma de vida en armonía con la naturaleza y con otros seres humanos” (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2014: 26). Pero su consenso termina aquí, en esta idea general que, según la terminología rawlsiana, se llamaría un concepto de Buen Vivir. Ahora bien, es

1 Este texto retoma lo esencial de un escrito más amplio que se presentó en el Segundo Congreso Iberoamericano de Filosofía Práctica “Justicia Social y política en Iberoamérica”, en Popayán (Colombia), del 12 al 15 de mayo de 2015. Aquel escrito se llamó “El Buen Vivir y su relación con las teorías de la justicia. Mutuas implicaciones”. Luego de las observaciones recibidas durante su exposición fue subido a www.academia.edu con el nombre “Aportes del Buen Vivir a la teorización sobre la justicia”. Desde entonces el actual texto se ha enriquecido con diversos aportes, especialmente en sus conclusiones.

necesario disponer de una interpretación específica de esta idea general, con sus propios principios teóricos; es decir, de una concepción del Buen Vivir, siguiendo la misma terminología (Rawls, 1972: 5).

Admitamos que en el debate actual existen tres corrientes de pensamiento que interpretan el concepto de Buen Vivir: la corriente *socialista/estatista*, la corriente *indigenista/pachamamista*, y la corriente *ecologista/posdesarrollista*. Cada una de ellas sostiene una particular concepción de Buen Vivir, con sus matices propios y naturalmente con diferencias internas (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2014).

Me centraré en la primera de estas corrientes, la que alienta el llamado ‘socialismo del Buen Vivir’ (Correa, 2012: 20), proyecto político del actual Gobierno, que se presenta como una versión andina del socialismo y se caracteriza como *bio*, igualitarista y republicano.² Es evidente que las otras dos corrientes ofrecen también propuestas sobre el Buen Vivir que se deberían analizar con igual profundidad, lo cual contribuirá a superar las tensiones intelectuales y políticas entre estas tres líneas de pensamiento. Precisamente por esto, hay que empezar en algún punto para continuar y buscar síntesis posibles en el mediano plazo.

Los representantes de esta corriente de pensamiento³ a los que me referiré son, por una parte, el economista René Ramírez, antiguo secretario de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y actual secretario de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt), y por otra el Plan Nacional del Buen Vivir 2014-2017 (PNBV), elaborado por la Senplades, a la que consideraremos como autor colectivo. Veremos a continuación qué sostienen ambos autores y si es posible construir con ellos una concepción de Buen Vivir que pueda entrar en relación con la teorización sobre la justicia.

3. El Buen Vivir en los escritos de René Ramírez

Ramírez define inicialmente el Buen Vivir como “la consecución del desarrollo y el florecimiento de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (2008: 387). Luego hace dos precisiones importantes. La primera afirma la simultaneidad de dos logros, estableciendo que:

[...] el Buen Vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas

2 La confluencia de estas características no siempre es clara. Al proyecto de sociedad Ramírez lo llama en una ocasión “biosocialismo (igualitarismo) republicano”, en otra “bio-igualitarismo republicano”. En el mismo texto se desarrollan tres rasgos de este “nuevo pacto de convivencia”: es un pacto “bio”, un pacto social-igualitario, y un pacto republicano (Ramírez Gallegos, 2010). En aras de la claridad, vamos a reservar el término “socialismo” para la descripción general, y los términos “bio”, “igualitario” y “republicano” para sus características específicas.

3 Valga la pena señalar que adopto la terminología de Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara sin afirmar o negar el carácter socialista del actual ordenamiento estatal. Quedará esto para otra ocasión.

identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro) (*Ibid.*: 387).

La segunda precisión se refiere a las implicaciones del Buen Vivir para la vida en común: “Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido” (*Ibid.*: 387).⁴

En la presentación que hace del PNBV 2009-2013, Ramírez ofrece una definición con más elementos que la anterior. Lo más destacable aquí es la sustitución de la consecución del desarrollo por la consecución de una calidad de vida y muerte dignas. En efecto, el Buen Vivir es ahora “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (Senplades, 2009: 10). También en este texto se indica la búsqueda del logro simultáneo, aunque ahora va precedida de esta consideración: “El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación” (Senplades, 2009: 10).

Es importante mostrar que aquella segunda precisión sobre las implicación del Buen Vivir para la vida en común se expande notablemente en esta nueva versión. Ahora se lee así:

Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros —entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido (*Ibid.*: 10).

Esta definición aparece ampliada en otro escrito de Ramírez del 2010,⁵ con la particularidad que incluye explícitamente en la definición del Buen Vivir una referencia a la naturaleza y a nuestra relación con ella, y lo hace de dos maneras. Por un lado, precisa que ‘la prolongación de las culturas humanas’ es una suerte de finalidad del Buen Vivir, la cual se completa con la prolongación ‘de la biodiversidad’. Por otro, en su consideración sobre las implicaciones del Buen Vivir para la vida en común, sostiene que el reconocimiento y la valoración, a los cuales esta nueva forma de vida nos obliga, no deben darse solo entre humanos sino también en relación con ‘la naturaleza’ (Ramírez, 2010: 61).

En un libro que tiene por objeto proponer dos índices para medir el Buen Vivir, como alternativa al PIB,⁶ Ramírez retoma su definición anterior de Buen Vivir. Repite que los elementos constitutivos son la satisfacción de necesidades básicas, la calidad de vida, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos, en

4 Esta misma definición aparece un año después aunque sin la referencia a la prolongación indefinida de las culturas humanas y sin el segundo comentario sobre las implicaciones del Buen Vivir para la vida en común (Ramírez, 2009: 35), pero estas omisiones no son fundamentales.

5 Este texto fue publicado posteriormente como libro y se tituló *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano* (Ramírez, 2012b).

6 Índice de “esperanza de vida saludable y bien vivida”, e índice de “esperanza de vida de la naturaleza”.

un marco de paz y armonía con la naturaleza. Ahora añade que el Buen Vivir supone tener tiempo, no solo para la contemplación y la emancipación como ya lo dije, sino también para “la amistad [...] y la ampliación de las posibilidades de socialización” (Ramírez, 2012: 18).

Esta adición es sumamente importante para lo que llamaré un tercer tipo de contenidos del Buen Vivir. Además de la satisfacción de las necesidades básicas —primer tipo de contenidos— y la expansión de capacidades del individuo y de los colectivos —segundo tipo de contenidos—, con miras a realizar el tipo de vida que individuos o colectivos tienen razones para elegir, en el Buen Vivir toma forma la idea de bienes relacionales como tercer tipo de contenidos. Estos bienes son “el sentimiento de amar y ser amado, la amistad, el compromiso público para participar en la vida civil o política, y la relación de convivencia existente entre el ser humano y la naturaleza” (*Ibid.*: 19).

Nótese que junto a estos bienes de explícita inspiración aristotélica, excepto por la relación con la naturaleza, Ramírez (2011) coloca ‘la vida contemplativa’, a que la entiende como ‘ocio liberador o emancipador’, como condición indispensable para el disfrute de bienes materiales y relacionales.

Lo importante en este nuevo añadido a una definición que se densifica con el tiempo consiste en que estos bienes relacionales y la vida contemplativa, resumidos bajo el concepto de eudaimonía,⁷ han de entenderse “como un indicador más adecuado para evaluar el Buen Vivir de las personas y de la sociedad” (Ramírez, 2012: 18). Estamos ante una concepción de la vida buena como justificación de políticas públicas, al menos en teoría.

Antes de pasar a la concepción de Buen Vivir en el PNBV conviene hacer cuatro puntualizaciones sobre lo anterior. Primero, hay cuatro elementos que consistentemente aparecen como constitutivos del Buen Vivir: a) la satisfacción de necesidades materiales básicas, b) la expansión de capacidades de personas y colectivos, c) la generación y disfrute de bienes relacionales, y d) el tiempo libre para la vida contemplativa. Por razones de claridad, es preferible omitir en esta enumeración la calidad de vida, ocasionalmente mencionada, por ser una idea poco útil debido a su generalidad.

Segundo, la satisfacción de necesidades básicas, que no aparece en los inicios, sí aparece posteriormente cuando se explica el modelo de generación y redistribución de la riqueza, propio del socialismo del Buen Vivir, y cuyo primer paso es obviamente resolver estas necesidades. Por la misma razón se explicaría la aparición del elemento *tiempo libre para la contemplación*, ya que el ecoturismo comunitario, que se relaciona con la contemplación de la biodiversidad del país, es uno de los pilares de este nuevo modelo de generación de riqueza.

Tercero, la relación armónica con la naturaleza adquiere finalmente un estatus más preciso como bien relacional. Esto no quiere decir que resulte más claro en

7 En la filosofía ética contemporánea este concepto significa vida plena o vida realizada. Se conserva su forma original griega para mostrar su referencia a Aristóteles, para quien significaba ‘felicidad’, sentido que hoy también resulta aceptable en filosofía.

qué consiste esta relación, sino que pasa de ser una especie de condición general para la vida en plenitud a ser uno de los bienes relacionales considerados, “esencia misma de una buena vida” (*Ibid.*: 28).

Cuarto, para Ramírez los elementos más importantes del Buen Vivir son sin duda los bienes relacionales, respecto a los cuales la satisfacción de las necesidades y la vida contemplativa serían sus condiciones indispensables: “El centro de atención del Buen Vivir es la producción y consumo de bienes relacionales” (*Ibid.*: 108). Precisamente por esto su trabajo del 2012 explora el uso del tiempo como variable para la medición del Buen Vivir. Pero no queda claro el lugar que ocupa la expansión de capacidades en esta jerarquización de los componentes del Buen Vivir.

4. Buen Vivir en la Constitución de 2008

Antes de abordar lo que dice el PNBV de la Senplades, es importante analizar la idea de Buen Vivir en la actual Constitución, porque no se entiende este documento de planificación fuera del marco constitucional. Sin embargo, no se podrá profundizar en la Carta Magna por razones de espacio y deberemos limitarnos a una rápida descripción de cómo aparece el Buen Vivir en este texto.

El preámbulo describe al Buen Vivir o *sumak kawsay* como “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza” (Constitución, 2008). Aunque no se puede esperar de un texto jurídico como este que amplíe tal descripción, destacamos que sí ordena, en función de este ideal de vida, los otros elementos constitucionales. En este sentido, el Buen Vivir encabeza tres secciones importantes de la Constitución.

En primer lugar están los derechos del Buen Vivir, donde se mencionan derechos agrupados en los siguientes ámbitos: agua y alimentación, ambiente sano, comunicación e información, cultura y ciencia, educación, hábitat y vivienda, salud, trabajo y seguridad social.

En segundo lugar, la Constitución contiene un título llamado ‘régimen de desarrollo’ donde se define a este como “el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del *sumak kawsay*” (art. 275). De esta manera, el funcionamiento de estos sistemas está orientado al objetivo social llamado Buen Vivir; particularmente lo están la planificación estatal, los otros deberes del Estado, y el goce de derechos y el ejercicio de responsabilidades, en el plano personal como colectivo.

En tercer lugar, aparece el título llamado ‘el régimen del Buen Vivir’ donde se tratan las regulaciones concernientes a dos ámbitos que guardan coherencia con las dos dimensiones del Buen Vivir descrito en el preámbulo: la inclusión y equidad, valores que se refieren a la convivencia entre ciudadanos diversos, y el manejo de la biodiversidad y recursos naturales, que corresponde a la armonía con la naturaleza.

En síntesis, la idea de Buen Vivir es una de las principales claves interpretativas de la Constitución, donde se entiende como una responsabilidad tanto del Estado como de la sociedad civil.

5. Buen Vivir en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2017

Veamos ahora sí lo que dice el PNBV actual. Este documento afirma que el Buen Vivir supera las visiones convencionales de desarrollo que conciben a este “como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico” (Senplades, 2013: 22). Es decir, el Buen Vivir sería una concepción específica de desarrollo, mejor que las convencionales ciertamente, pero no la negación de la idea misma o concepto de desarrollo. El mismo PNBV lo considera un “nuevo modelo de desarrollo” (*Ibid.*: 32), y sostiene que “el Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta a una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta” (*Ibid.*: 23), sin que esto signifique volver a un pasado idealizado. Hay entonces fundamento para decir que la corriente socialista/estatista entiende el Buen Vivir como una concepción alternativa *de* desarrollo, y no como una alternativa *al* desarrollo.⁸

Las visiones convencionales que el Buen Vivir pretende superar se caracterizan por dos rasgos. Por un lado, entienden el desarrollo exclusivamente como crecimiento económico. Por otro, consideran que el desarrollo es un proceso lineal de etapas históricas sucesivas. Parece que el PNBV no rechaza *per se* la linealidad histórica en el desarrollo. Primero, porque no le corresponde, puesto que le llevaría a entrar en una discusión de filosofía de la historia para lo cual este plan no fue escrito. Segundo, y esto es lo más importante, el PNBV expresa sus metas finalmente en términos de aumento o disminución cuantificable de variables, lo cual supone el concepto de linealidad a lo largo del tiempo que, teóricamente, dice rechazar.

En realidad, lo que distingue la concepción socialista/estatista del Buen Vivir de las concepciones convencionales de desarrollo es la definición de aquello que debe cambiar para mejor en la vida de las personas, los pueblos y la sociedad en general, no la expectativa de un mejoramiento o paso de menos a más en el núcleo definitorio del desarrollo, cualquiera que sea.

Lo específico de esta concepción del Buen Vivir radica entonces en que se concentra en la finalidad del desarrollo, desde donde relativiza el crecimiento económico. “La economía convencional del desarrollo ha confundido los fines con los medios, al buscar la maximización del crecimiento económico y olvidar que el fin del desarrollo es la expansión de las capacidades humanas. El crecimiento es solamente un medio y no un fin en sí mismo” (Senplades, 2013: 28) dice el PNBV

8 Me inspiro en la terminología de John Rawls para postular que el desarrollo es un concepto, y el Buen Vivir una concepción de este, es decir, una forma específica de comprenderlo, cuya particularidad consiste en ser una alternativa a la concepción neoliberal de desarrollo.

citando al economista Amartya Sen, de quien toma explícitamente la concepción de desarrollo como expansión de las capacidades humanas (2000).

Esta relativización del crecimiento económico se entiende de dos maneras. Por un lado, el crecimiento económico se legitima por su contribución a la finalidad a la que apunta —la expansión de las capacidades humanas—, como todo medio, lo cual implica que el crecimiento económico debe ser ordenado, promovido o incluso desestimulado en algunos sectores por un ente rector, el Estado. Por otro, el crecimiento económico es un medio necesario pero no suficiente. La expansión de capacidades humanas requiere otros logros como la redistribución de la riqueza, la participación activa de las personas en las decisiones, la mejora en la calidad de vida y la sustentabilidad en el crecimiento.

Así entendido, el Buen Vivir constituye el núcleo teórico del socialismo del Buen Vivir, el cual es a su vez ‘el horizonte político de la revolución ciudadana’ (Senplades, 2013: 24). El objetivo de esta versión andina de socialismo se expresa de varias maneras. Se dice explícitamente que su fin es “defender y fortalecer la sociedad, el trabajo y la vida en todas sus formas” (*Ibid.*: 24), y se insiste en que persigue la vida en plenitud para toda la ciudadanía o la vida como bien supremo, así como la articulación entre realización y felicidad individual, bienestar colectivo, mutuo reconocimiento y solidaridad, respeto a la dignidad ajena y a la naturaleza.

Se dice también que esta versión del socialismo se identifica con la consecución del bien común y la felicidad individual en clave no consumista. Expresiones todas que ayudan a entender que el Buen Vivir conjuga realización personal, realización social y convivencia armónica con la naturaleza.

Al tratarse de una concepción que expresamente ha sido asumida como “el objetivo central de la política pública” (*Ibid.*: 23), quizá la mejor manera de profundizar el Buen Vivir consista en identificar sus implicaciones declaradas.⁹ Luego de reconocer la dificultad de encontrar una métrica adecuada a esta concepción del desarrollo, el PNBV menciona ‘seis dimensiones básicas’ (*Ibid.*: 29) para la planificación y seguimiento del plan de desarrollo: 1) la diversificación productiva y seguridad económica, 2) el acceso universal a bienes superiores (salud, educación, trabajo digno, vivienda y hábitat), 3) la equidad social (en sus dimensiones socioeconómica, étnica, de género, regional y etaria), 4) la participación social en las decisiones relevantes para la colectividad, 5) la diversidad cultural, 6) la sustentabilidad de los ecosistemas.

Sin embargo, en la misma página, respecto ya no al plan sino al Buen Vivir en cuanto ‘visión conceptual e integradora del desarrollo’ o ‘perspectiva de desarrollo’, dos enumeraciones mencionan tres y hasta cinco dimensiones superiores que garantizan la integralidad de esta concepción de desarrollo —y la integralidad es una de sus ventajas respecto a las concepciones clásicas—. Se trata de la participación social, la multiculturalidad o diversidad cultural y la sustentabilidad

9 Sin embargo, el Buen Vivir no se reduce a la planificación estatal, ni el Estado es el propietario de esta concepción de desarrollo. Otros autores no estatales conciben el Buen Vivir de otras formas y, al no estar en posición de planificar o ejecutar con alcance nacional, tienen una manera distinta de entender en qué consiste la aplicación del Buen Vivir. Se caracterizan por más vuelo teórico y menos concreciones prácticas.

ambiental, a las cuales una de las dos enumeraciones añade la equidad. Podría sumarse una más, la búsqueda de la felicidad y la realización humana, pero este objetivo se concibe mejor como el punto focal de las dimensiones anteriores y del socialismo del Buen Vivir en sí mismo.

El PNBV no explica qué significa la vida plena para toda la ciudadanía, y puede entenderse que no lo haga puesto que se trata de un documento de aplicación práctica. El PNBV no requiere de profundizaciones filosóficas para proponer políticas públicas, objetivos y metas. Metas, pero esta situación no debería impedir la continuación del debate teórico para criticar y fundamentar el plan de desarrollo nacional.

6. El Buen Vivir y la teorización sobre la justicia

¿Qué aportes a la teorización sobre la sociedad justa ofrecería una determinada concepción de Buen Vivir? De lo que se conoce, al menos dos autores plantean explícitamente esta cuestión. El primero de ellos es Ramírez, para quien el concepto de justicia se construye sobre la idea de igualdad, aunque no se identifica con ella. Sobre esta base ofrece dos aportes importantes a la teorización sobre la sociedad justa. Por una parte, afirma que el análisis de la justicia de una sociedad debe tomar en cuenta cuatro aspectos: 1) la base de información para los juicios de valor sobre la justicia, es decir, aquello que ha de distribuirse en la sociedad, el *distribuendum* ya mencionado; 2) la pauta distributiva o criterios de distribución, 3) la unidad de análisis, es decir, el sujeto individual o colectivo que se beneficia de esta distribución, 4) la elección social, que es el procedimiento para tomar las decisiones colectivas (Ramírez, 2011).

Desde aquí pasa a afirmar que el Buen Vivir es la correcta base de información para una concepción de la justicia que reemplace a la teoría de John Rawls y a la idea utilitarista de justicia (Ramírez, 2010). Idea que se sostiene en varios textos en los que postula que el Buen Vivir no solo en el ‘tener’ sino sobre todo en el ‘ser’, ‘estar’, ‘hacer’ y ‘sentir’.

El segundo aporte de Ramírez es más importante, aunque más complejo. La concepción de la justicia correspondiente al Buen Vivir exige un “principio rector [...] basado en la igualdad y en el marco del respeto a la diversidad” (2012: 71).¹⁰ Por esto no es suficiente con encontrar la adecuada base informacional para la distribución —¿igualdad en qué?, como pregunta Amartya Sen (1992)— sino que deben tenerse en cuenta sobre todo “las distancias que separan o que unen a los diferentes individuos que participan en un ámbito determinado” (Ramírez, 2008: 32). En otras palabras, la justicia requiere una definición de los límites admisibles en las desigualdades, que necesariamente existirán ante la imposibilidad real de una igualdad total para todas las personas y bajo todos los aspectos.

¹⁰ Esta frase es más clara y completa que “principio rector de la justicia relacionado con la igualdad” (Ramírez, 2009: 41).

Según este principio rector, la igualdad justa debe, por un lado, eliminar las desigualdades que producen dominación, humillación y atentados contra la dignidad de personas y colectivos, y por otro, debe crear escenarios que hagan posible la emancipación, autorrealización y mutuo reconocimiento de personas y colectivos. Podría decirse, parafraseando a Rawls, que solo son admisibles aquellas desigualdades que no son humillantes ni indignas, y que promueven, o al menos no impiden, el florecimiento humano de personas y colectivos.

A partir de este principio, Ramírez propone cinco ‘aristas’ de ‘una concepción igualitaria y democrática de la justicia’ (2008: 376) o, como él las llama, orientaciones éticas para el socialismo del Buen Vivir, y que inspiraron el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.¹¹ Describen en realidad campos importantes para la realización de la sociedad justa. Sin embargo, sus escritos recientes reformulan estas cinco orientaciones como tres dimensiones del proyecto de sociedad justa, de modo que es mejor presentar aquí estas tres características e incluir en ellas aquellos cinco campos de la justicia, en la medida que correspondan.

La primera dimensión de la sociedad justa en relación con el Buen Vivir es la medioambiental. Incluye los derechos de la naturaleza así como los derechos ambientales de las personas. Abarca el campo de la justicia intergeneracional, que ha de entenderse como justicia respecto a las futuras generaciones humanas y las futuras generaciones de otras especies de seres vivos. Da lugar a la llamada ética biocéntrica en contraposición a una ética antropocéntrica. Constituye el aspecto *bio* del socialismo del Buen Vivir.

En segundo lugar aparece la dimensión igualitaria, que se corresponde con la justicia política, la justicia socioeconómica, y nuevamente la justicia intergeneracional pero esta vez en referencia a las generaciones históricamente excluidas —léase indígenas y afroecuatorianos—, la reconfiguración territorial para promover la autonomía de los territorios, y la justicia como imparcialidad, es decir, el igual trato a las personas en la administración de la justicia. Esta dimensión constituye el aspecto igualitario o social-igualitario del socialismo del Buen Vivir. En último lugar, tenemos la dimensión republicana, que se refiere a la participación política entendida como expresión de la libertad positiva de los ciudadanos. Es el aspecto republicano del socialismo del Buen Vivir.

La segunda autora que plantea una relación explícita entre Buen Vivir y sociedad justa es Severine Deneulin. Esta investigadora y profesora de la Universidad de Bath (Inglaterra) establece una relación más profunda entre el Buen Vivir y una idea de justicia de inspiración aristotélica, aquella de Amartya Sen. Es verdad que Deneulin estudia las concepciones de Buen Vivir de los movimientos sociales, lo que nuestra clasificación llama como corrientes de pensamiento indigenista y ecologista, y se muestra escéptica respecto a la implementación del Buen Vivir en políticas públicas. Sin embargo, sus observaciones son pertinentes en la medida

11 Se trata de: 1) la justicia social y económica que posibilite el mutuo reconocimiento, 2) la justicia democrática participativa y deliberativa, 3) la justicia intergeneracional, 4) la justicia transnacional, y 5) la justicia como imparcialidad en el trato a personas (Ramírez, 2008).

en que se refieren a lo que llamamos el concepto de Buen Vivir: un modo de vida en armonía con los otros y con la naturaleza.

Para esta autora, la base informacional para una idea de justicia de tipo aristotélico consiste en “la calidad de las relaciones que las personas mantienen entre sí y con la naturaleza” (Deneulin, 2012: 16). Esta afirmación es importante porque cuestiona dos concepciones de la justicia que podrían corresponder al Buen Vivir.

Por un lado, se opone a la teoría rawlsiana que, nos dice, inspira a la Constitución de la República del Ecuador. Es verdad, oficialmente se compara a la Constitución con un nuevo pacto social suscrito por personas que se consideran racionales y libres, que no se encuentran en posición de dominación o en relaciones asimétricas (Senplades, 2009), y todo esto es terminología de Rawls. Sin embargo, esta asimilación entre la teoría rawlsiana y la Constitución ecuatoriana es incorrecta. Rawls nunca ha dicho que las condiciones de equidad para la elaboración de principios de justicia —la posición original— se equiparan con situaciones reales de negociación, ni mucho menos que ocurran en una asamblea constituyente históricamente determinada. Además, el Buen Vivir se asemeja más bien a una concepción general de la vida buena aplicable a todos los habitantes de Ecuador, algo que Rawls nunca sostendría.

La segunda idea de justicia que no recogería del todo los desafíos éticos del Buen Vivir es la propuesta por Amartya Sen. Sin embargo, es una idea que con las adecuadas revisiones podría servir para una conceptualización ética del Buen Vivir. Según el economista bengalí, nos dice Deneulin (2012), una sociedad es más justa que otra, o una situación más justa que otra, si las personas tienen más oportunidades en la primera que en la segunda para realizar el tipo de vida que consideran deseable, luego de un proceso de deliberación pública (2012: 13). Es decir, la justicia de una sociedad se evalúa a partir de los resultados alcanzados por esta sociedad y sus arreglos institucionales.

Sin embargo, el Buen Vivir se mide por la calidad de las relaciones entre personas, según Deneulin, no mediante una evaluación *consecuencialista* de resultados. El Buen Vivir va más allá de una comparación de situaciones en términos de oportunidades ofrecidas a los individuos para que realicen el modo de vida que juzgan valioso, para centrarse en una comparación de la calidad de relaciones que las personas tienen entre sí y con la naturaleza.

Además, en la idea de justicia de Sen los individuos son la preocupación final de la justicia, su unidad de análisis como dirían los economistas. Contrariamente a este individualismo ético, la justicia asociada al Buen Vivir se muestra en la mejora de las relaciones, no solo en el incremento de capacidades individuales. Por esto, el Buen Vivir se interesa directamente en aquellos cambios estructurales conducentes al establecimiento de relaciones justas entre las personas y la naturaleza, sin descuidar obviamente el incremento de capacidades individuales y la satisfacción previa de sus necesidades básicas.

Por otra parte, el Buen Vivir considera parte fundamental de un ordenamiento justo de la sociedad las relaciones armónicas de los seres humanos con la naturaleza, algo que la idea de la justicia de Sen no incluye, al igual que muchas otras concepciones. Esto quiere decir que la capacidad de los ecosistemas para vivir bien es también preocupación de la justicia, no solo la utilidad que estos prestan para la expansión de las capacidades individuales de los seres humanos. Así, el Buen Vivir permite pensar en una idea de justicia de tipo socio-ambiental, mientras que la idea de la justicia de Sen permanece ligada a la sociedad humana únicamente, y además desde una perspectiva ética individualista.

7. Reflexiones conclusivas

En el debate que nos ocupa, la corriente socialista/estatista sostiene dos versiones del Buen Vivir, distintas pero no contradictorias. Para la versión maximalista, representada por Ramírez, el contenido del Buen Vivir comprende tres tipos de bienes o realizaciones humanas, que ordenados de menor a mayor complejidad son: la satisfacción de las necesidades básicas, la expansión de las capacidades y oportunidades, y el disfrute de bienes relacionales. En esta síntesis parece mejor excluir el tiempo libre para la contemplación, puesto que significa una condición para el disfrute de bienes materiales y relacionales, no un bien del mismo tipo que los anteriores.

Para la versión programática, representada por el PNBV, el Buen Vivir consiste en el desarrollo de las capacidades y oportunidades de personas y colectivos, con miras a la felicidad colectiva e individual conjuntamente logradas. Aquella primera versión es más compleja y rica, pero de difícil ejecución. Esta segunda versión parecería presentar menos dificultades que la primera para su implementación en políticas públicas. Sin embargo, es susceptible de la misma crítica que se hace a la concepción de desarrollo de Amartya Sen, que está en su base: la dificultad de concretizarse en indicadores útiles y por consiguiente en políticas realistas, aunque no falten intentos por resolver esta objeción en lo concerniente a la propuesta teórica de Sen (Brighouse y Robeyns, 2010).

Aquí interesa destacar tres aportes que plantea la versión maximalista del Buen Vivir a la teorización sobre la justicia, y que expongo como pistas abiertas para una futura investigación. En primer lugar, esta versión muestra que en Ecuador se debate sobre la vida buena como núcleo teórico de la sociedad justa, algo que también hacen las concepciones relacionadas con las otras dos corrientes de pensamiento sobre el Buen Vivir. Son numerosos los debates que suponen esta forma de entender la justicia en la sociedad, y pocos los que toman como punto de partida una concepción formal de la justicia que prioriza lo correcto sobre lo bueno.

En otras palabras, las circunstancias reales en que ocurre el debate sobre el Buen Vivir en Ecuador son una buena prueba de que no siempre el pluralismo de una sociedad requiere una concepción formal de la justicia en términos de lo

correcto, como lo sostiene el liberalismo político de Rawls. A pesar de que Ecuador y América Latina sean sociedades cultural y éticamente plurales, los debates mencionados que se dan en estos contextos suponen un cierto consenso sobre la vida buena. Deberíamos prestar más atención a los argumentos comunitaristas en los debates sobre la sociedad justa.

Cabe notar que no basta decir que el *distribuendum* de una concepción de la justicia es el mismo Buen Vivir. Es decir, no se avanza nada cuando se dice que es justo que todos accedan al Buen Vivir. ¿Con qué criterios se hará que ese acceso sea justo? ¿Igualdad aritmética? ¿Igualdad proporcional o equidad? ¿Mérito? ¿Necesidad? ¿O una combinación de todos ellos y otros más?

Como segundo aporte quisiera proponer que el concepto del Buen Vivir, entendido como relaciones armoniosas entre los ciudadanos y entre estos y la naturaleza, sea considerado como formulación de una cierta idea de vida buena que necesita mayor profundización. Sin embargo, hay que reconocer que en esta fórmula inicial ya se insinúan dos ideas básicas: la armonía es superior al conflicto, y la integralidad es superior a cualquier enfoque unilateral sobre el ser humano y la sociedad. Quedaría por explorar cuán compartida es esta visión en la sociedad ecuatoriana y si vale o no la pena considerarla una idea común y básica para la convivencia social justa. En síntesis, el Buen Vivir no es aquello que hay que distribuir sino el criterio de distribución. De esta manera, retomo la principal idea de Deneulin.

Partiendo del supuesto anterior, hay que afirmar que el Buen Vivir es el criterio para la satisfacción de las necesidades básicas, para la expansión de las capacidades y oportunidades, y para el disfrute de bienes relacionales. Justo será, en este sentido, todo aquello que contribuya al Buen Vivir, e injusto, todo aquello que lo impida o lo entorpezca. Obviamente, estas tres realizaciones contribuyen al Buen Vivir —al menos es lo que parece a primera vista—, de manera que el problema de los criterios de justicia no se ha resuelto sino únicamente pospuesto. Por ejemplo, ¿cómo hay que satisfacer las necesidades materiales para que ciudadanos y ciudadanas alcancen el Buen Vivir?

Así se entiende el tercer aporte de la concepción maximalista del Buen Vivir a la teorización sobre la justicia. Como hipótesis, podría adoptarse por el momento la idea de Michael Walzer sobre la justicia *plural*. Esta idea sostiene que la justicia de una sociedad se realiza en esferas autónomas. Es decir, los distintos ámbitos de la vida en sociedad delimitan espacios distributivos donde la base de información y los criterios de distribución son específicos a cada esfera. Lo que funciona en una no necesariamente funcionará en la otra.

Esta idea de justicia tiene la ventaja adicional de definir la dominación como la invasión de principios distributivos de una esfera en otra, y la sociedad justa como la activación del principio de igualdad compleja. Dos presupuestos teóricos que expresan bien la idea que el Buen Vivir surge como respuesta política al dominio real e histórico de unas clases sobre otras, no como un interesante ejercicio académico.

Supuesto lo anterior, se dirá que la satisfacción de las necesidades básicas, la expansión de las capacidades y oportunidades, y el disfrute de bienes relacionales son esferas de distribución, cada una con criterios distributivos particulares. Si la igualdad es el criterio para la satisfacción de necesidades básicas, no puede serlo para el disfrute de bienes relacionales por la simple razón que no cabe exigir el derecho a igual amor y amistad. También aquí queda mucho por investigar sobre los criterios distributivos para cada una de estas realizaciones humanas o esferas, sobre todo las dos últimas.

Por otra parte, estas esferas de distribución no serían tan autónomas como aparecen en el pensamiento de Walzer, puesto que tienen por base común la idea de vida buena. Este matiz a la autonomía de las esferas de distribución es otro aporte del Buen Vivir a la teorización sobre la justicia que necesitaría mayor explicación.

Estos tres aportes se pueden resumir en la necesidad de hacer de las relaciones el objeto principal de la justicia en países como los nuestros. Si el saber ordinario vincula la justicia sobre todo con las personas y sus actos, y si el debate académico se ha centrado sobre todo en las instituciones justas y sus exigencias, la cuestión de las relaciones justas es un asunto prometedor en nuestros contextos, donde no se puede esperar una sociedad justa solamente a partir de personas virtuosas ni únicamente a partir de instituciones que no terminan de consolidarse.

Finalmente, el debate en torno al Buen Vivir en Ecuador muestra sin lugar a dudas la verdad de aquella aserción de Amartya Sen sobre el fondo ético de toda reflexión sobre el desarrollo. Tanto si el Buen Vivir es una concepción del desarrollo, como hemos sostenido tangencialmente, como si es una alternativa al desarrollo, los argumentos que de hecho se utilizan a favor o en contra son también éticos, y hacen referencia, en concreto, al ideal de una sociedad justa. Quizás no dispongan de todo el aparataje conceptual que exhiben los teóricos de la justicia que publican en revistas indexadas del norte, pero se apoyan irremediablemente en concepciones de la justicia de diversa filiación.

En este sentido, la filosofía política de carácter normativo puede aportar en la clarificación conceptual de este debate de gran importancia para América Latina. Quizás no lo hizo suficientemente respecto al concepto de desarrollo, con todos los adjetivos que le han puesto; pero los debates sobre el Buen Vivir o sobre el post desarrollo le ofrecen una segunda oportunidad.

8. Bibliografía

- Brighthouse, Harry e Ingrid Robeyns (2010). *Measuring justice. Primary goods and capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Correa, Rafael. (2012). *El Socialismo del Siglo XXI y su aplicación en modelos políticos y económicos en Sudamérica*. Guayaquil: Presidencia del Ecuador.
- Deneulin, Severine (2012). "Justice and deliberation about the good life: The contribution of Latin American Buen Vivir social movements to the idea of justice". Quito.
- Hidalgo-Capitán, Antonio, y Cubillo-Guevara, Ana (2014). "Seis debates abiertos sobre el *sumak kawsay*". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 48: 25-40.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 (2009). Quito: Senplades.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017 (2013). Quito: Senplades.
- Ramírez Gallegos, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Ariel-PNUD.
- ____ (2009). "Un nuevo pacto de convivencia para el Ecuador: vivir como iguales, queriendo vivir juntos". *Otra economía*, n.º 3, vol. 5: 29-43.
- ____ (2010). "Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano". En *Socialismo y Sumak Kawsay. Los nuevos retos de América Latina*. Quito: Senplades: 55-76
- ____ (2011). "Postsocialismo del *sumak kawsay*". En Juan Proaño Salgado y Natalia Marcos Ruíz (coords.). *Observatorio latinoamericano 7. Dossier Ecuador*. Buenos Aires: Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA): 52-62.
- ____ (2012). *La vida (buena) como riqueza de los pueblos*. Quito: IAEN.
- ____ (2012b). *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Quito: Senescyt.
- Rawls, John. (1972). *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. (1992). *Repenser l'inégalité*. Paris: Éditions du Seuil.
- ____ (2000). *Desarrollo y libertad*. México D. F.: Planeta.
- Van Parijs, Philippe (1991). *Qu'est-ce qu'une société juste?* Paris: Éditions du Seuil.



Acción por incumplimiento y bloque de constitucionalidad

Non-Fulfillment Writ and the Constitutionality Block

Diego Zambrano Álvarez

Doctorando, Universidad de Buenos Aires.
Profesor titular de la Universidad Internacional del Ecuador.

Correo electrónico: diegozambrano03@gmail.com

Resumen

La presente contribución analiza la acción por incumplimiento, considerada como un mecanismo idóneo para consolidar el bloque de constitucionalidad basado en los aportes provenientes del derecho internacional, a la vez que se presenta como una vía apta para resguardar la eficacia del sistema normativo interno y el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución. Para dar cuenta de esto, se esboza un breve marco conceptual sobre el bloque de constitucionalidad, su relación con la acción por incumplimiento y el rol de estas figuras dentro del modelo constitucional ecuatoriano. Finalmente, se reflexiona sobre el desempeño de esta garantía jurisdiccional con apoyo de información empírica, a partir de la cual se presenta una posición crítica en las consideraciones finales.

Palabras clave: Bloque de constitucionalidad; acción por incumplimiento; Corte Constitucional.

Abstract

The present contribution analyzes the Writ for Unfulfillment, which is conceived by the author as the ideal mechanism to consolidate the constitutionality block on the basis of the contributions that stem from international law, whilst presenting itself as an adequate means towards the granting of efficacy within the domestic jurisdiction and the subordination of public power.

To this regard a brief theoretical frame is presented regarding the constitutionality block its relationship with the Writ of Unfulfillment and their role within the Ecuadorean constitutional order. Finally a brief summary on this judicial guarantees' performance will be presented with the support of empirical information allowing critical overview to surface.

Keywords: Block of constitutionality; action by breach; Constitutional Court.

Recibido: 7-agosto-2015. Aprobado: 29-octubre-2015.

1. Introducción

El reconocimiento generalizado sobre el carácter autoejecutivo de los instrumentos internacionales de derechos humanos y remisiones expresas hacia la incorporación de estos al nivel más elevado de la jerarquía normativa interna ha establecido, de manera muy cercana a la unanimidad, la existencia de principios y reglas que por su estructura tienen valor y efectos constitucionales, aunque se encuentren fuera del texto aprobado por el poder constituyente según los mecanismos de cada país.¹

Los sistemas internos están convencionalmente obligados a adoptar medidas legislativas, administrativas y de cualquier naturaleza para favorecer la exigencia institucional del cumplimiento de los compromisos convencionales adquiridos por los Estados, de manera que sean capaces de operativizar las prescripciones y recomendaciones provenientes de sentencias de cortes u organismos supranacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o los comités internacionales de Naciones Unidas.

La postura monista que adoptan nuestros sistemas frente al derecho internacional de derechos humanos se manifiesta en constituciones como la ecuatoriana, que establece una garantía jurisdiccional denominada *Acción por Incumplimiento* (en adelante AI), cuya función sistémica, según el artículo 93 de la Constitución, consiste en:

[...] garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

El presente trabajo tiene por objeto analizar los principios que inspiran esta figura, de novísima aparición en la tradición constitucional ecuatoriana. Para ello, me detendré en un repaso conceptual sobre el *bloque de constitucionalidad*, dada su íntima relación con la AI. Luego analizaré esta garantía jurisdiccional desde un enfoque descriptivo; finalmente, examinaré su funcionamiento real a lo largo de sus años de vigencia, con el afán de buscar respuestas sobre su eficacia a la luz de los objetivos perseguidos por la Carta Magna.

1 Al respecto, puede indicarse el artículo 103, numeral 1, de la Constitución mexicana, que establece: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”. Otro ejemplo está en el artículo 7 de la Constitución costarricense, donde se señala: “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a la leyes”. La Constitución boliviana, en el artículo 14, numeral 3, indica: “El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos”.

2. Derecho interno, derecho internacional y bloque de constitucionalidad

La ‘humanización’ del derecho de los tratados, de acuerdo con las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, se ha enriquecido con el impacto universal del derecho internacional de los derechos humanos, que reconoce a la persona humana como sujeto de derecho internacional.² A diferencia de los tratados tradicionales, los instrumentos sobre derechos humanos no se negocian entre las partes (Estado-persona), no crean obligaciones sinalagmáticas, ni están marcados por la reciprocidad, sino que atribuyen deberes unidireccionales al Estado (Cancado, 2001: 22). Estos compromisos conllevan la obligación de adoptar cláusulas incondicionales de recepción de la normativa internacional, de tal manera que se garantice la eficacia de estas fuentes jurídicas bajo el objetivo común de defensa de la dignidad humana.

En la actual dinámica constitucional, los organismos supranacionales —además de su rol subsidiario, en cuanto les corresponde actuar cuando los medios judiciales internos no resultan adecuados— han adquirido un rol de producción de normas y jurisprudencia vinculante, sirviendo también como guías unificadoras de la interpretación de estas normas por parte de los estados suscriptores.

La tutela efectiva de derechos humanos, además de ser el máximo deber de los Estados, es también la fuente de su legitimación moral y política;³ consecuentemente, es la génesis de la justificación para atribuir a esta ficción jurídica la acumulación del poder económico. Se trata de la weberiana exclusividad del monopolio del uso legítimo de la fuerza física y el ejercicio de un poder ideológico oficial, ejercido por medio de percepciones que no siempre corresponden a la realidad, pero que se posicionan en el ideario colectivo (Atienza, 2009: 39).

Por otra parte, la positivización de los derechos indispensables para la defensa de la dignidad humana es producto del ejercicio soberano de un pueblo capaz de autodeterminarse, lo que paradójicamente constituye también una manifestación de los límites a las soberanías nacionales. Lo dicho adquiere repercusiones desde el

2 El derecho humanitario, además de reconocer a las personas como sujetos de derecho internacional público, reconoce personalidad jurídica a grupos armados, cuyos miembros adoptan estatus de combatientes y adquieren los derechos y obligaciones establecidas en los cuatro convenios de Ginebra de 1949, obligando a los Estados a reconocerlos como legítimos contradictores, por lo que no están sometidos al sistema jurídico estatal y deben ser tratados con humanidad, en función de la cláusula Martens.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Las Palmeras vs. Colombia”, señaló que “en nada sorprende que el deber general y fundamental del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos encuentre paralelo en otros tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Dicha obligación de garantizar es reforzada, en ese mismo artículo, por la calificación adicional del principio de no discriminación. En el presente caso, para considerar como definitivas las condenas de la jurisdicción contencioso-administrativa nacional (hipótesis que no aceptamos), habría que determinar si dichas condenas han efectivamente contribuido para poner fin a la impunidad, para asegurar la no repetición de los actos lesivos, y para garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos protegidos por la Convención” (CortelDH).

3 Para Carlos Santiago Nino, la función de hacer efectivos los derechos individuales es lo que da justificación moral a la existencia de un orden jurídico (2012: 368).

punto de vista interno y externo y concuerda con los dos objetivos fundamentales de la Carta de Naciones Unidas⁴ relativos a consolidar la paz y el respeto a la persona.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, las soberanías nacionales no se reducen a asumir compromisos de protección de las personas que se encuentran en su territorio, sino que también se convierten en garantes fundamentales de la efectividad del derecho internacional. Por ejemplo, de la aplicación de principios comunes al derecho de los tratados, como el *pacta sunt servanda*⁵ y el principio de interpretación de buena fe, según los objetivos que motivaron su adopción, puede concluirse que ningún Estado está legitimado para justificar incumplimientos a la normativa internacional aduciendo razones de derecho interno o circunstancias excepcionales, salvo que exista una justificación autorizada por la norma internacional, en términos de adecuación, proporcionalidad y suficiencia.⁶

Los objetivos que inspiran la adopción de instrumentos internacionales y de principios constituciones suelen constar en los preámbulos, los cuales dotan a los sistemas jurídicos de un marco teórico e ideológico de importante valor interpretativo teleológico, por ser manifestación tangible de la voluntad soberana. Aun cuando los preámbulos no contienen normas en sentido estricto, es decir, reglas o principios que direccionen conductas y establezcan condiciones de aplicación (Prieto Sanchís, 2009: 59-63), poseen un altísimo valor moral y político que condiciona la interpretación del cuerpo normativo. Por tal razón, desde los orígenes del bloque de constitucionalidad, se reconoció valor prescriptivo al preámbulo de la Constitución (Olano, 2007: 232).

La idea de un bloque de constitucionalidad aparece en Francia, en 1996, cuando se reconoció formalmente que la Declaración sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el preámbulo de la Constitución vigente y la derogada Constitución de la Segunda República Francesa formaban parte de un mismo bloque normativo y, como tal, gozaban de su misma eficacia.⁷ En América

4 El artículo 1 de la Carta de la ONU establece los objetivos generales de la organización. En el tercer numeral contempla el relativo al desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

5 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores) vs. Panamá”, en la sentencia del 28 de noviembre de 2003, párrafo 61, señala: “la obligación de cumplir con lo dispuesto en las decisiones del tribunal corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta corte y como lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena del derecho de los tratados de 1969, no pueden, por razones de orden interno, dejar de atender la responsabilidad internacional ya establecida”.

6 Los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establecen que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe. Se complementa este principio al sostener que una parte no podrá invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, salvo aquellas relacionadas con la competencia de las y los funcionarios para obligar a un Estado, lo cual consta en el artículo 46. Esto permite el ejercicio del control previo de constitucionalidad de los tratados y convenios internacionales, muchos de ellos de tal relevancia que requieren de aprobación del Parlamento, mediante votación positiva de mayorías cualificadas.

7 Idea adoptada por España con el fin de delimitar competencias que podrían concurrir entre el Gobierno central y las comunidades autónomas (Góngora Mera, 2012: 6).

Latina existen importantes puntos de partida, como los sistemas panameño, costarricense y colombiano (Hoyos, 1998: 92-97).

En palabras de Germán Bidart Campos, “el bloque puede entenderse como un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios y valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental, y tiene como fin ser parámetro para el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales” (1995: 265-267).

A partir de este concepto, el desarrollo jurisprudencial ha incorporado clasificaciones a fin de precisar su naturaleza, contenido y alcance. La Corte Constitucional colombiana, por medio de su jurisprudencia, ha diferenciado entre bloque de constitucionalidad en sentido estricto y bloque de constitucionalidad en sentido lato. El primero se refiere únicamente a normas de jerarquía constitucional y el segundo se conforma por normas que no tienen jerarquía constitucional pero que pueden acarrear la inconstitucionalidad de determinado precepto jurídico.⁸

Según Cabo de la Vega, el bloque de constitucionalidad tendría al menos cuatro conceptos posibles. El primero sería de carácter funcionalista, por servir de parámetro para determinar la constitucionalidad de otras normas; el segundo alude a normas desarrolladas por el poder constituido, por delegación expresa de la Constitución; el tercero se constituye por normas que establecen marcos interpretativos para la normativa secundaria para que puedan ser constitucionalmente aceptados; y el cuarto concepto se refiere a normas que establecen reparto de facultades y competencias entre órganos públicos (1995: 59-60).

Lo cierto es que la idea de bloque de constitucionalidad en América Latina ha venido ligada al principio de aplicación directa de los instrumentos internacionales de protección de derechos. Al ingresar un Estado a sistemas internacionales que contemplan la existencia de órganos dotados de capacidad normativa a las que se someten, aun sin aprobación de los Estados, estos no dejan de ejercer poderes soberanos. Lo paradójico es que en ejercicio de su soberanía, los Estados ceden potestades normativas, que tradicionalmente le fueron exclusivas. Estas normas internacionales, bajo el principio de aplicación directa, son exigibles ante jueces internos por estar dotadas de valor coercitivo, lo que remueve el centro gravitacional de la creación jurídica, algo francamente impensable antes de la Segunda Guerra Mundial (Nowak, 1988: 53).

Esta proliferación de fuentes normativas de origen distinto encuentra eco en el ámbito jurisdiccional, en el que órganos supranacionales que están dotados de potestades jurisdiccionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, que en esta rama del derecho, constituyen los jueces naturales para los Estados. Bajo este esquema

8 La Corte Constitucional colombiana estableció esta diferencia a partir de la sentencia C-358 de 1997. Posteriormente, consolidó el criterio en la sentencia C-191 de 1998, aunque sin aportar claridad, al señalar que el bloque de constitucionalidad *lato sensu* establece ‘parámetros de constitucionalidad’, lo cual deja abierto el debate. No obstante, autores como Rodrigo Uprimny destacan como fructífera la incorporación de estos criterios, por considerarlos un avance en la consolidación de una cultura jurídica de los derechos humanos en ese país y en la región (2004: 31-32).

podría debatirse, como ocurrió en Argentina, sobre la posibilidad constitucional de reconocer competencias jurisdiccionales a tribunales externos, en cuanto la Constitución prohibiere esta forma de prorrogar competencias jurisdiccionales.

Al respecto, Germán Bidart Campos sostiene que el reconocimiento de las competencias de tribunales y organismos internacionales no se trata propiamente de una manera de ceder jurisdicción ya que, al ratificar un instrumento como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, esta se incorpora al sistema jurídico interno, por mandato de la propia Constitución. De esta manera, algunos organismos como la Corte IDH o la CIDH, que son creados por instrumentos ratificados por el propio Estado, han pasado a formar parte del sistema de justicia nacional; siendo además el Estado el único capaz de interpretar oficialmente tal instrumento, lo que no equivale a prorrogar jurisdicción y mucho menos, a ceder soberanía (2008: 441-442).

La cláusula abierta, que junto a la doctrina del bloque de constitucionalidad adquiere propia versión en América Latina,⁹ establece que los derechos consagrados en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos no excluyen a otros indispensables para garantizar niveles mínimos de vida digna; es decir, se deja abierta la posibilidad de incorporar nuevos derechos a los sistemas jurídicos, según lo vayan exigiendo los cambios sociales y tecnológicos producidos dentro o fuera de las fronteras patrias.

El principio de cláusula abierta, para su desarrollo, debe interpretarse en concordancia con otros principios como el de igual jerarquía de los derechos. Cuando estos colisionan, al no ser aplicable el criterio jerárquico, cronológico o de especialidad, solamente es posible superar esta disquisición haciendo prevalecer la norma y la interpretación que más favorezca a la persona.

Esto evidencia que el constitucionalismo contemporáneo propone pasar de un sistema piramidal cerrado y jerarquizado de normas hacia un sistema dinámico, por el cual el peso concreto de las normas no se da por su posición formal, sino por su contenido axiológico, que es el que se transmite hacia las demás normas de desarrollo en calidad de una *regla de reconocimiento*¹⁰ necesaria para mantener la unidad y la coherencia entre normas que buscan la tutela efectiva de los derechos humanos.

La atenuación de las jerarquías formales en materia de derechos y el cambio hacia un modelo dúctil y abierto (Zagrebelsky, 2003: 156) determina la forma en que se interpreta cualquier disposición para no reñir con el contexto normativo y su vocación humanista. Esta flexibilidad, lejos de crear incertidumbre, favorece la seguridad jurídica por eliminar el decisionismo coyuntural de legisladores y jueces y por ser consecuente con el principio de progresividad de los derechos.

9 Manuel Góngora Mera recuerda que el bloque de constitucionalidad en Europa se refiere primordialmente a normas de origen nacional, usadas como parámetros en el control de constitucionalidad; por el contrario, en América Latina alude esencialmente a normas de carácter internacional de derechos humanos (2012: 8).

10 “[...] la regla de reconocimiento es la regla última de un sistema, si seguimos una cadena muy familiar de razonamientos jurídicos. Si se plantea la cuestión sobre si una cierta regla es jurídicamente válida, para resolverla debemos usar un criterio de validez suministrado por alguna otra regla” (Hart, 2009: 133).

Actualmente, la seguridad jurídica no se da por la pasividad judicial, sino por la actitud activa, reactiva y receptiva de todos los poderes públicos volcados hacia la tutela de los derechos de las personas, sobre la base de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, que condicionan al juez, pero también permiten que el juez sea capaz de condicionar al derecho legislado, cuando establece subreglas capaces de alcanzar jerarquía supralegal, en virtud del estándar garantista que desarrolla.

El problema se produce cuando la Corte Constitucional (en adelante CC), llamada a defender a la norma fundamental, crea subreglas abiertamente inconstitucionales que se incorporan al bloque y, por provenir de su máximo intérprete, no están sujetas a control jurídico ni a control político, puesto que la propia Constitución, a fin de garantizar independencia para los miembros de la CC, les excluye de la posibilidad de juicio político.¹¹ Aún con estos riesgos, para Hernán Olano García, “la principal virtud de la teoría del bloque es que tiende a superar la concepción meramente formal o documental de la Constitución, con lo cual se ensancha también el espectro de herramientas interpretativas en servicio de los jueces para hacer valer la forma fundamental” (2007: 236).

No es menos importante que los sistemas de derechos humanos, desde su desarrollo normativo y desde su hermenéutica, atribuyan alcances y conceptos que permitan ir definiendo un núcleo esencial, en constante expansión y redefinición, espacio en el que los organismos internacionales asumen un rol central entre lo que los derechos fueron, lo que son y lo que llegaremos a hacer con ellos.

En el caso ecuatoriano, las disposiciones constitucionales sobre este tema podrían llevarnos a confusión. El artículo 425 organiza jerárquicamente a las normas de la siguiente manera: “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias” (Constitución, 2008). Por otra parte, el artículo 11, punto 5, expone que en materia de derechos y garantías, las autoridades aplicarán la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia.

Desde una interpretación sistemática del texto constitucional podría concluir que la Constitución de la República del Ecuador (CRE) obliga a respetar el orden jerárquico formal de la normativa interna, en la que los instrumentos internacionales se colocarían por debajo de la Constitución, siempre que una norma inferior a ella, nacional o no, no establezca un contenido más garantista. En este último caso, la norma inferior prevalecería al amparo del principio de interpretación *pro homine*.

De esta manera, las constituciones permiten su adaptación al progreso conceptual de los derechos, garantizando su eficacia por medio de espacios de debate permanente que se desarrollan al interior de un sistema jurídico plural, multicéntrico, que se alimenta de fuentes internas e internacionales en constante evolución, en las que la jerarquía formal de las normas no coincide necesariamente con la jerarquía material.

11 En el denominado ‘Caso la Cocha’, cuyo objeto consistió en determinar los parámetros que guían la delimitación de competencias entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, la CC ecuatoriana incorporó al sistema jurídico una condición no prevista en la Constitución, al señalar que la justicia indígena no podrá ejercer potestad jurisdiccional en delitos contra la vida (CC del Ecuador, 2014).

3. Derecho Internacional y garantías de derecho interno

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que, en lo concerniente al artículo 25 de la Convención, las responsabilidades del Estado se concretan en dos vías. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales; y la segunda consiste en garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas, emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan los derechos reconocidos (CIDH, *Furlan vs. Argentina*, 2012).

A partir de la obligación internacional de tutela efectiva, los Estados asumen con la comunidad internacional compromisos en cuanto a diseñar modelos que permitan minimizar la brecha que separa a la positivización de derechos de su tutela efectiva. En definitiva, comparto el criterio según el cual los derechos no son más que pretensiones antes de volverse exigibles (Bulygin, 1987: 83) y, aunque podría refutarse esta afirmación sobre la base de la polémica distinción entre existencia y eficacia, estas divergencias doctrinarias poco importan cuando una persona no tiene la posibilidad de ejercer un derecho del que es titular.

Desde esa perspectiva, la judicialización de las disposiciones generadas por los sistemas internacionales de protección de derechos humanos incrementa la pluralidad de fuentes normativas y la diversificación de autoridades dotadas de facultades para dictarlas, a la vez que ratifica el ideal republicano¹² de reservar para la jurisdicción constitucional un rol central y protagónico.

En efecto, la recepción expresa de la normativa supranacional dentro de los sistemas jurídicos internos no se limita ni se agota en la incorporación de principios o reglas externas; por el contrario, las interpretaciones oficiales tendrán efectos en la hermenéutica nacional puesto que la interpretación evolutiva de los derechos humanos, conforme lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es consecuencia del carácter abierto de los sistemas de protección internacional, a la vez que articulan al principio *pro homine* y al de cláusula abierta con la producción normativa e interpretativa de legisladores, jueces, funcionarios a escala nacional e internacional.

Por otra parte, el carácter progresivo de los derechos está inspirado en un valor consustancial a la democracia, que sostiene que ninguna discusión de relevancia constitucional puede quedar concluida de forma definitiva. La expansión del núcleo duro de los derechos humanos obliga a la ciudadanía y a las autoridades a regresar una y otra vez sobre temas ya discutidos por mayorías coyunturales. El constante regreso a discusiones ‘superadas’ fortalece a la democracia desde dos puntos de vista: a) por una parte, involucra a la ciudadanía en el debate público, creando mayores niveles de conciencia política y social; b) promueve una suerte

¹² Sobre los puntos de tensión que existen entre democracia y sistema republicano de gobierno ver Singer (2002: 51-60).

de pedagogía de la democracia, porque entre propuestas y contrapropuestas, se genera una escuela abierta de teoría política que eleva el nivel social de debate.

La fuerza normativa de la Constitución y su aplicabilidad directa, por la extensión temática que abarca, difícilmente puede concretar sus enunciados en normas hipotéticas, que son aquellas que establecen consecuencias jurídicas, ante una conducta descrita previamente por la misma norma. La pugna entre extensión y concreción la comparte con los instrumentos internacionales de derechos humanos, a partir de los cuales se desarrolla la normativa secundaria y la jurisprudencia, cuyo objeto principal consiste en establecer conceptos cada vez más inteligibles de los derechos.¹³

Como en cualquier tipo de relación conceptual emanada de relaciones formalmente lógicas, las definiciones jurídicas caracterizadas por su abstracción se batan dicotómicamente entre su comprensión y su expansión, estableciendo relaciones inversamente proporcionales entre ambos extremos (García Maynez, 1959: 13-22). A fin de que los conceptos puedan ser más abarcativos y sean políticamente aceptables, para un incuantificable número de culturas a las que se pretende incorporar al sistema, tienen que renunciar a mayores niveles de comprensión.¹⁴

La textura abierta de las normas jurídicas relativas a los derechos humanos, aun cuando pueden ser entendidas como una apertura hacia la arbitrariedad judicial, constituye también su mayor fortaleza, en cuanto a la posibilidad de evolucionar por la vía de la interpretación hacia la expansión del núcleo duro de los derechos, lo que solamente es posible lograr con normas amplias, poco concluyentes, pese a que su aplicación a casos concretos requiera de la creación legal o jurisprudencial de reglas que van esculpiendo una fisonomía cada vez más tangible, aunque menos extensa.

La necesidad de ir acotando los elementos definitorios de los derechos humanos para alcanzar su mayor concreción por vía legislativa o jurisprudencial es consecuente además con el principio de igualdad ante la ley, a la vez que pone en evidencia el rol político de juezas y jueces, quienes en determinadas circunstancias actúan como legisladores positivos, en cuanto deben crear una norma que resuelva el caso ante la ausencia de una disposición previa, o cuando deciden inaplicar una norma legal por encontrarla contraria a la Constitución, lo que ciertamente relativiza la división de funciones entre poderes del Estado.

El método de ponderación que autores como Robert Alexy proponen para dirimir conflictos entre principios constitucionales constituye una forma de legislar, en cuanto se le asigna al juez el rol de crear reglas a partir de principios

13 Para Alejandro Nieto, en los sistemas jurídicos contemporáneos la legislación determina a la jurisprudencia, tanto como esta a la legislación, en tanto el juez está llamado a decidir dentro de los parámetros señalados por el derecho, al mismo tiempo que el juez, al interpretar la norma, le otorga un contenido real y efectivo (2007: 137).

14 “La condición de universalidad se puede interpretar empero de diferentes modos. Se la puede referir en particular a los titulares o a los destinatarios de los derechos humanos o, de manera más abstracta, a los criterios o a las consecuencias de la calificación como ser humano, y con esto, el modo de fundamentar o la forma de validez de los derechos humanos” (Sickmann, 2012: 632).

constitucionales en colisión, con efectos *erga omnes*, conforme actúa la legislatura al establecer, por ejemplo, la tipificación del delito de homicidio. En este caso, el legislador construye una regla a partir de la confrontación entre el principio de libertad de actuar y el derecho a la protección de la vida.¹⁵ Desde este punto de vista, la creación de reglas legislativas y reglas jurisprudenciales no presenta diferencias esenciales, sino solamente de alcance y grado, distinción que cada vez se vuelve menos perceptible, dada la fuerza que ha adquirido la jurisprudencia en nuestros sistemas normativos.

Una demostración del cambio de estructuras que componen el sistema de fuentes del derecho alude a la costumbre, la que en principio no goza del carácter de fuente primaria, según la tradición europea continental, de la que son herederos. No obstante, en los actuales momentos del debate jurídico, la costumbre se constituye como fuente primaria de derecho interno por recepción del derecho internacional. La fuerza vinculante de la costumbre internacional, en los términos del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia o Corte de La Haya, en cuanto atañe a la protección de seres humanos, deja de ser una fuente descartable por el derecho interno.

Ejemplo clarificador sobre este aspecto se constató en Colombia, en la que su CC expuso en su jurisprudencia que en materia de conflictos armados debe acatarse en todo momento la denominada cláusula *Martens*, que no es una norma expresa y positiva en sentido estricto pero alude a la obligación incondicional de trato humanitario, sin discriminación, para todas las personas involucradas en un conflicto armado, incluyendo a los combatientes enemigos.¹⁶

En efecto, en materia de derechos humanos no basta con establecer garantías jurisdiccionales tendientes a su tutela judicial efectiva, tampoco corresponde mantener la antigua y anacrónica división entre los garantes del sistema jurídico interno y organismos internacionales, conforme lo ha establecido la Organización de Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. Por el contrario, la dinámica jurídica actual obliga a tender los puentes necesarios para consolidar la complementariedad que debe existir entre estos sistemas para la protección global e integral de la persona.

Por su parte, conforme lo ha expuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de la novena Opinión Consultiva, la garantía consagrada en la normativa internacional relativa a la tutela judicial efectiva se aplica respecto

15 José Antonio García Amado en su crítica a la ponderación ataca su núcleo desde la diferencia alexyana entre reglas y principios. Según García Amado, la única diferencia que existe entre reglas y principios es la mayor concreción de las reglas, que establecen presupuestos fácticos de aplicación, la clásica fórmula de la ponderación no sería más que una delegación legislativa el juez para que, a partir de principios contrapuestos, cree una regla *ad hoc*, que resuelve el caso a la vez que adquiere pretensiones de generalidad y abstracción; es decir, se equipara a la ley al construir reglas con alcance general (García Amado, 2014: 113-115).

16 “[...] la Corte Constitucional coincide con la Vista Fiscal en que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP Arts. 93 y 214 numeral 2.º) es que estos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas” (CC colombiana, Sentencia C-225-95).

de los derechos contenidos en la Convención, así como aquellos derechos reconocidos por la Constitución u otra norma jurídica; es decir, la función compartida entre estos sistemas consiste en garantizar cada vez mayores estándares de protección de los derechos derivados de la dignidad de la persona, sin importar la fuente de la que esta norma provenga (CIDH, OC- 9/87).

En definitiva, así como el sistema internacional de derechos humanos es subsidiario del sistema constitucional interno (solo opera ante la inoperancia de este); el sistema nacional también lo es en relación al internacional cuando aquel establezca una norma que, por su valor axiológico o grado de protección, adquiere prelación sobre una norma internacional por permitir una mayor optimización del alcance de los objetivos de la Convención Americana y otros instrumentos similares. Para Claudio Nash, es posible evidenciar la relación recíproca que existe entre los sistemas jurídicos nacionales e internacionales de derechos humanos, por algunas de las razones ya expuestas, pero “también el sistema internacional mira el desarrollo normativo constitucional de los Estados para emprender la concreción de nuevos instrumentos internacionales o para enriquecer su argumentación jurisprudencial” (2012: 147).

El carácter subsidiario de los sistemas internacionales, en relación al sistema interno, lo encontramos implícitamente en la jurisprudencia interamericana, en cuanto la Corte IDH cada vez que declara la violación de un derecho, indefectiblemente declara también la violación a los derechos a tutela judicial efectiva y el derecho al acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo, en los términos de los artículo 8 y 25 de la Convención. Esto se debe a que cualquier sistema que pretenda considerarse constitucional debe garantizar, como mínimo, que las personas encuentren protección judicial en su territorio dentro de un *plazo razonable*,¹⁷ por constituir un compromiso internacional, pero también porque ahí radica la legitimidad funcional del poder político, económico y físico que concentran los Estados.

Ciertamente, existen sistemas jurídicos que van más allá de la aplicación directa de normas internacionales. En Ecuador no existe disputa al señalar que la expresión “instrumentos internacionales” que utiliza la Constitución no se agota en tratados y convenios; alude también a declaraciones, informes y compromisos que en principio no tendrían carácter vinculante, dada su naturaleza esencialmente política.

En igual sentido, la Constitución ecuatoriana reconoce el carácter vinculante a informes y resoluciones de organismos no estrictamente jurisdiccionales cuando establecen obligaciones claras y determinadas; es decir, para nuestro ordenamiento jurídico no tiene sentido distinguir entre *soft law* o derecho débil y *hard law* o

17 La categoría de plazo razonable constituye pilar fundamental del derecho a ser juzgado por autoridad competente, sin demoras innecesarias, conforme lo establece el artículo 8.1 de la Convención Americana. Además, ha adquirido un desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte IDH; la cual adoptando el estándar fijado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997; Caso Motta judgment of 19 February 1991; Caso Ruiz Mateos vs. Spain Judgment of 23 June 1993) determina la razonabilidad del plazo, basada en: a) la complejidad del asunto sometido a juzgamiento, b) la actuación procesal de la parte interesada, y c) la diligencia con la que actuó la autoridad judicial (CIDH, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, Sentencia de fondo, 1997).

derecho fuerte, por cuanto este modelo constitucional los asimila y les da igual carácter vinculante (Caicedo, 2009: 9).

Bajo este marco conceptual e institucional, se ubica al artículo 93 de la Constitución de la República, que estatuye a la Acción por Incumplimiento (AI) como una garantía jurisdiccional que conoce y resuelve la CC, cuyo objeto consiste en garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos que por su naturaleza jurídica pasan a formar parte del bloque de constitucionalidad ecuatoriano. De esta manera, la AI, por medio de la garantía de eficacia de las disposiciones, especialmente de las provenientes de los organismos internacionales de derechos humanos, se convierte en una figura procesal determinante para la consolidación del bloque de constitucionalidad ecuatoriano; no obstante, su funcionamiento no ha sido capaz de cubrir las expectativas formuladas por el sistema institucional, conforme se lo analizará en adelante.

4. Acción por incumplimiento

Antes de ocuparnos del funcionamiento de esta figura procesal, durante el período 2014 y 2015, resulta indispensable detenerme en establecer algunas de las características de esta garantía jurisdiccional.

Conforme expuse, la AI (art. 93, CRE) permite a cualquier persona solicitar a la CC que disponga a la autoridad correspondiente el acatamiento de una disposición expresa, clara y que establezca una obligación concreta proveniente de cualquier norma jurídica nacional o internacional, incluyendo informes y sentencias de organismos supranacionales.

Sin perjuicio de ello, es necesario hacer una precisión. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) creó la “acción de incumplimiento de sentencias constitucionales”, que mantiene una relación género-especie con la garantía estudiada, ya que comparten la misma naturaleza; se la tramita ante el mismo órgano, aunque bajo un procedimiento específico y, en el caso de la acción de incumplimiento, con un objeto centrado exclusivamente en sentencias constitucionales ejecutoriadas de jueces internos (LOGJCC, 2009).

Por otra parte, la AI puede llegar a confundirse con la acción pública de inconstitucionalidad por omisión; en tanto que esta se refiere al incumplimiento de mandatos expresos emanados desde la Constitución, aquella busca garantizar la eficacia del derecho objetivo a todo nivel.

Solamente de la Constitución de la República del Ecuador no es posible reconocer distinción entre estas figuras; no obstante, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la AI es subsidiaria a la acción pública de inconstitucionalidad por omisión, en cuanto su artículo 56,

número 2,¹⁸ señala como causal de inadmisión para la primera que la pretensión pueda ser conocida y resuelta por la segunda vía.

La AI también presenta un carácter residual que se deriva de la misma ley, cuyo artículo 55, numeral 4, establece, como causal de inadmisión, no haber efectuado un reclamo previo, dirigido a la autoridad competente, para realizar el mandato cuyo incumplimiento se denuncia.

Lo hasta aquí expuesto no puede entenderse como desconocimiento del potencial de esta garantía jurisdiccional en cuanto a la tutela efectiva de derechos, sobre todo los derechos del Buen Vivir (Moya Castillo, 2013: 208-209), ya que estos no han logrado desarrollar procesos judiciales tan sofisticados, como los que protegen derechos patrimoniales, dada la tradición romanista y liberal que aún marca nuestros sistemas.

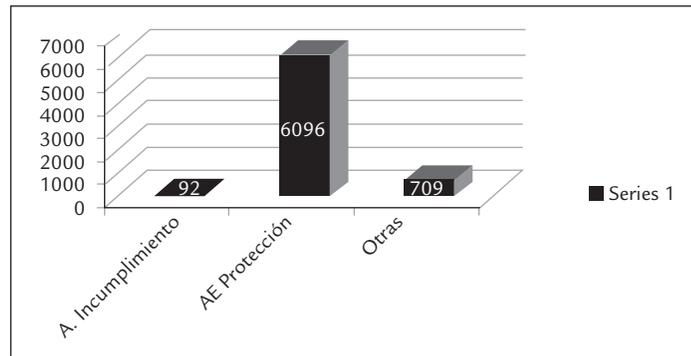
Pese a ello, aunque se trate de casos excepcionales, la AI ha demostrado efectividad en casos como aquel en el cual la CC obligó a la Corporación Aduanera Ecuatoriana a cumplir con la Ley de Discapacidades que establecía facilidades para que estas personas puedan acceder a comparar vehículos exonerados de impuestos (CC Ecuador, 002-09-SAN-CC.). La sentencia, aun cuando atiende a un grupo vulnerable, ciertamente no ataca a problemas estructurales de movilidad o exclusión, ni constituye una política judicial de lucha contra la discriminación; no obstante, deja un criterio analítico que podría ser aplicado en casos con mayor trascendencia social y jurídica.

La subutilización de estas garantías también involucra a la acción pública de inconstitucionalidad por omisión, la cual durante el período 2014-2015 fue utilizada en una ocasión y fue rechazada, puesto que la pretensión aludía a la tutela de derechos subjetivos de carácter laboral; es decir, no constituía vía idónea de acuerdo con la pretensión (Causa n.º 0027-13-IN).

Desde la perspectiva del desempeño de la AI, se observa que desde su aparición en la Constitución de 2008 se han presentado 92 demandas de este tipo, lo cual es un número bajo en comparación con otro tipo de garantías jurisdiccionales, como la acción extraordinaria de protección, que es la garantía jurisdiccional a la que se le ha dado mayor uso; de esas 92, 36 fueron admitidas a trámite; es decir, que el 61% de las AI presentadas no llegan a ser conocidas por la CC, por no ser la vía idónea para la pretensión planteada o por incumplimiento de requisitos formales, entre los que destaca el reclamo previo a la autoridad que debió acatar la disposición cuyo cumplimiento se demanda.

18 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales” (art. 56, punto 4).

Gráfico 1
Acciones presentadas



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Corte Constitucional ecuatoriana.

Las causas de inadmisión, en principio, no son imputables a la CC ya que en esta etapa solamente corresponde constatar que se cuenta con los presupuestos de procedibilidad que permiten conocer el fondo. No obstante, la CC no ha sido capaz de establecer criterios claros y uniformes para guiar acertadamente la actuación procesal de los accionantes.

Pese a esto, solamente en una oportunidad (0037-14-AN) la Corte se limitó a decir que la pretensión no era clara. En cuatro ocasiones (029-14-AN, 0028-14-AN, 0018-14-AN y 0006-14-AN) se inadmitió la causa por incumplimiento del requisito prejudicial que obliga previamente a presentar un reclamo ante la autoridad presuntamente incumplida; lo cual se justifica, en cuanto la CC no puede suplir errores de hecho.

Entre el año 2008 y el primer medio semestre de 2015, la CC resolvió 44 AI; de las cuales 20, esto es el 45,5%, fueron aceptadas. No obstante, esta aparente efectividad de la AI se ve empañada en cuanto la mayoría de resoluciones favorables corresponden a la tutela de derechos fundamentales o subjetivos eventualmente violados, o al pago de indemnizaciones pecuniarias, lo cual es materia de otras garantías jurisdiccionales e inclusive de la vía judicial ordinaria.

Nueve de las veinte acciones por incumplimiento concedidas por la CC corresponden a asuntos relacionados con indemnizaciones materiales (07-09-SAN-CC; 107-09-SAN-CC; 061-10-AN; 011-12-SAN-CC; 08-12-SAN-CC; 02-12-SAN-CC; 01-12-SAN-CC; 04-13-SAN-CC y 03-15-SAN-CC), las cuales constituyen la primera causa de decisión favorable, seguida por causas planteadas en defensa del derecho objetivo nacional. Ocho casos favorables corresponden a esta categoría.

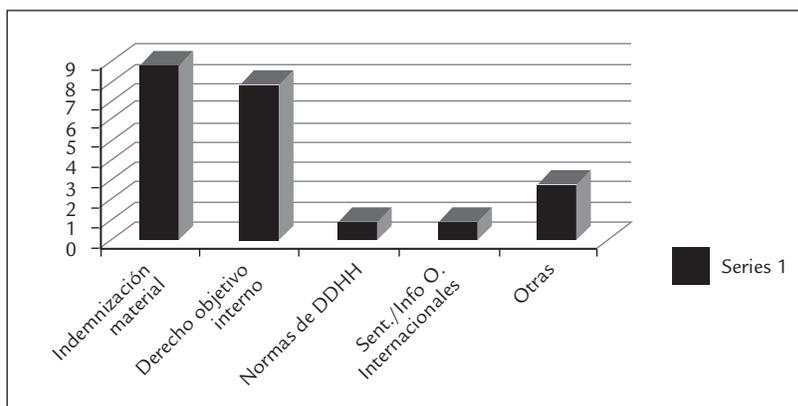
Durante el período analizado, solamente en una oportunidad la CC dispuso el cumplimiento de instrumentos del derecho internacional (010-12-SAN-CC); entre ellos, la Declaración Universal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Americana. En este caso, la Corte conminó al Director General del

Consejo de la Judicatura a adoptar medidas para el acatamiento de 11 artículos que consagran derechos; es decir, enunciados que no establecen obligaciones concretas de dar, hacer o no hacer para el Estado. Entre este mandato destaca el artículo 29 del Pacto de San José, el cual establece normas de interpretación y, como tal, no constituye mandato expreso cuya ejecución corresponda a esta garantía jurisdiccional. Si eliminamos las causas de AI que se resolvieron favorablemente sin ser la vía adecuada, solamente el 20,5% de estas causas son atendidas de forma favorable y correcta.

Las inconsistencias se develan cuando nos adentramos a las temáticas tratadas. Así, el gobierno central fue demandado vía AI en nueve oportunidades; de ellas, tres acciones tuvieron éxito. En el caso 07-09-SAN-CC se obligó al Ministerio de Defensa al pago de indemnizaciones económicas; en el caso 04-13-SAN-CC, se conminó al Ministerio de Comercio Exterior a devolver una embarcación y, en otro ocasión, se obligó al Ministerio de Justicia a publicar disculpas públicas por la retención de una persona en un centro penitenciario (01-13-SAN-CC). Este es el único caso, entre los expuestos, en que correspondía utilizar la AI, ya que la disposición provino de tribunal internacional; es decir, de una de las causales establecidas en el artículo 93 de la Constitución. Contradictoriamente, las dos ocasiones en las que la CC fue requerida vía AI, por derechos de extrabajadores de la Asamblea Nacional (010-09-SAN-CC y 05-15-SAN-CC), las acciones fueron negadas por ser incompatibles con el objeto de la AI. La Presidencia de la República fue demandada, por esta vía, en una ocasión (06-13-SAN-CC), por asuntos relativos al sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas. Esta acción fue negada por no haberse determinado incumplimiento alguno.

Gráfico 2

Incumplimiento aceptadas por materia



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Corte Constitucional.

Desde el punto de vista territorial se encontraron enormes desequilibrios. Entre 2014 y el primer semestre de 2015 se presentaron 50 AI, cuatro de ellas se presentaron en la oficina regional de la CC en Guayaquil. Todos los demás casos fueron interpuestos en Quito, pese a la existencia de oficinas regionales en Cuenca, Riobamba, Portoviejo, Ibarra y Esmeraldas. Para la Amazonía no existe oficina regional, por ende ninguna acción que reportar.

A partir de este análisis cuantitativo, salta a la vista que durante el año 2014 la CC haya emitido apenas cinco sentencias relativas a acciones por incumplimiento (0013-10AN; 0071-10AN; 0006-10AN; 0020-11AN y 0030-12AN). Dos de ellas corresponden a demandas presentadas en el año 2010, dos al año 2011 y una al año 2012. Esta tendencia se mantiene para el 2015,¹⁹ año durante el cual, en los cinco primeros meses, la CC ha resuelto dos acciones de este tipo. La primera corresponde al año 2011 y la segunda al 2013; se destaca, además, que durante el año 2011 la Corte no resolvió ni un solo caso de AI.

En términos gruesos, puedo concluir que en seis años y medio la Corte resuelve un promedio anual de 14,2 acciones por incumplimiento, lo que equivale a 1,17 sentencias mensuales, este número demuestra un desempeño muy pobre, y a juzgar por los temas resueltos, ciertamente intrascendente.

Desde el punto de vista económico, si se considera que la CC se integra por nueve miembros y que cada uno cuenta con un despacho de entre tres y cuatro asesores, secretarios, asistentes y personal de apoyo, en lo que respecta a la AI, se promedia que cada despacho presenta 1,5 ponencias anuales sobre esta garantía jurisdiccional, lo que demuestra la subutilización de esta figura, que no constituye un hecho imputable a la CC, en principio, salvo por el tiempo que se toma en resolver cada uno de estos casos.

En efecto, las sentencias que se han dictado en los dos últimos años corresponden a acciones presentadas entre el año 2011 y el año 2012 en su gran mayoría. Al comparar la fecha de ingreso de las acciones y la fecha en que se notifica la sentencia, se concluye que a la CC se toma alrededor de 3,14 años para resolver cada AI, lo cual excede, en mucho, los parámetros de efectividad establecidos para el plazo razonable y, en parte, explicaría la poca utilización de esta figura, dado que la ciudadanía no encuentra respuestas oportunas al respecto.

5. Consideraciones finales

La AI, desde su concepción normativa, constituye una vía adecuada para exigir de las autoridades el cumplimiento de normas que son vinculantes. No obstante, el modo en que ha sido utilizada deja mucho que desear. La inestabilidad de los criterios jurisprudenciales expuestos por la CC para la admisión, la resolución y la delimitación del alcance de esta figura la ha sobrepuesto a otras garantías cuya competencia no corresponde a la CC. Esto puede ser fuente de especulaciones por la

¹⁹ Datos recogidos hasta el 24 de mayo de 2015.

inseguridad jurídica que genera, pero también por criterios poco claros, que hacen que ciertas causas, cuya tramitación corresponde a otras autoridades, eviten su vía natural y sean resueltas directamente en única y definitiva instancia por la CC.

El componente político que se evidencia a lo largo del desarrollo del artículo no debe sorprender ni alarmar. La actividad política es consustancia a las cortes constitucionales, lo que se deriva del tipo de norma sobre la que están llamadas a interpretar y a las decisiones cuya constitucionalidad debe ser examinada. No obstante, la imposibilidad de despolitizar la justicia constitucional, e incluso hasta la inconveniencia de hacerlo, no puede implicar que mantengamos un modelo de falsedades institucionalizadas. Es momento de levantar el velo de juridicidad detrás del cual se esconden manipulaciones partidistas e intereses particulares que ya no engañan a nadie.

Pese a ello, la ineficacia de la AI no debe llevarnos a pensar en su derogatoria; por el contrario, nos obliga a fijar la mirada en las actuaciones de la CC, a fin de ejercer un verdadero control ciudadano de la institución más importante del sistema, por ser coherente con nuestra vocación republicana pero también porque sobre esta Corte descansa, en último término, la tutela de los derechos humanos y la existencia material de nuestro sistema constitucional de derechos y justicia.

Quizás es momento de pensar en un modelo de Corte Constitucional en la que no solamente el gobierno de turno o el partido predominante en las funciones del Estado presenten sus ternas. Por el contrario, bajo el entendido que es incoherente con el modelo constitucional conformar una Corte Constitucional despolitizada y evidenciadas las falencias de todos los sistemas que han regido en Ecuador, se propone que sean los partidos políticos los que presenten a personas auspiciadas por ellos para que se sometan a un concurso público de méritos y oposición.

Con el modelo propuesto se gana en transparencia porque se sincera la procedencia de los miembros de la Corte, también se gana en confianza, porque serán los mismos partidos patrocinadores los que velarán directamente sobre la transparencia del proceso de méritos y oposición, con mayor legitimidad para las futuras autoridades; y, finalmente, se puede conocer cuáles son los casos en los que cada juez debe excusarse o puede ser recusado.

Así, el debate no está en cómo logramos conformar una Corte independiente, esa batalla la hemos perdido y la seguiremos perdiendo porque el objetivo es de imposible consecución; la decisión está en mantener un sistema de selección que en todos los casos nos ha dado cortes de una sola filiación política. O mantenemos la romántica mentira institucional de la independencia o preferimos un modelo que asuma la realidad como se nos presenta y permita que los partidos políticos hagan control de los procesos públicos de méritos y oposición, de tal manera que se creen incentivos para elevar los perfiles técnicos y personales de las personas que se someten a concursos, para que se pueda abrir la posibilidad de alcanzar esta altísima magistratura y se ejerza verdadero control político ciudadano, independientemente de la filiación política —a la que, por supuesto, todas y todos tenemos derecho—.

No obstante, la ciudadanía gana en conformar una Corte de varios colores pero en la que podamos conocer al menos a quién se debe cada uno y a qué intereses responden.

6. Bibliografía

- Atienza, Manuel (2007). *Introducción al Derecho*. México: Fontamara, 7.^a reimp.
- Bidart Campos, Germán (1995). *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán (2008). *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar, 2.^a reimp.
- Bulygin, Eugenio (1987). “Sobre el estatus ontológico de los Derechos Humanos”. *Revista Doxa*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Cabo de la Vega, Antonio (1995). “Nota sobre el Bloque de Constitucionalidad”. En *Jueces para la Democracia*, n.º 24, Madrid.
- Caicedo Tapia, Danilo (2009). “El Bloque de Constitucionalidad en el Ecuador. Los Derechos Humanos más allá de la Constitución”. *Revista Foro* n.º 12, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Cancado Trindade, Antonio (2001). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Constitución de la República del Ecuador.
- Constitución Política de Costa Rica.
- Constitución Política de la Nación Argentina.
- Constitución Política de la República de Bolivia.
- Constitución Política de la República Oriental del Uruguay.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1983).
- Convenios de Ginebra de 1949.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 113-14-SEP-CC, Caso 0731-10-EP, de 30 de julio de 2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores) vs. Panamá*. (fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Furlan vs. Argentina* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador* (sentencia de fondo).

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva OC-9/87. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia o Corte de La Haya.
- García Amado, José Antonio (2014). *Iusmoralismo(s)*. Lima: Legisprudencia.
- Góngora Mera, Manuel Eduardo (2012). “La Difusión del Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia Latinoamericana y su Potencial en la construcción del *Ius Constitutionale Commune* Latinoamericano”. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Hart, H. L.A (2009). *El Concepto de Derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, trad. Genaro Carrió, 3.^a ed.
- Hoyos, Arturo (1998). *La Interpretación Constitucional*. Bogotá: Temis.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- Moya Castillo, Pablo (2013). “La Acción por Incumplimiento”. En Jorge Benavides Ordóñez & Jhoel Escudero Soliz, (coords.) *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Nash Rojas, Claudio (2012). “Relación entre el Sistema Constitucional e Internacional en materia de derechos Humanos”. En Griselda Capaldo, Jan Sickmann & Laura Clérico Dir., *Internacionalización del Derecho Constitucional, Constitucionalización del Derecho Internacional*. Buenos Aires: Eudeba / Alexander von Humboldt.
- Nino, Carlos Santiago (2012). *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea.
- Nowak, Manfred (1988). *Introducción al Régimen Internacional de los Derechos Humanosk*. Viena: Raoul Wallengberg Institute.
- Olano García, Hernán (2007). “El Bloque de Constitucionalidad en Colombia”. En *Revista Estudios Constitucionales*. Talca: Universidad de Talca.
- Sanchís, Luis Prieto (2007). *Apuntes de Teoría de Derecho*. Madrid: Trotta, 2.^a ed.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Genie Lacayo*. Sentencia de 29 de enero de 1997.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Motta*, judgment of 19 February 1991.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Caso Ruiz Mateos vs. Spain*, Judgment of 23 June 1993.
- Uprimny, Rodrigo (2004). “Bloque de Constitucionalidad, Derechos Humanos y nuevo Procedimiento Penal”. En *Reflexiones sobre el nuevo Sistema procesal Penal*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Zagrebelsky, Gustavo (2003). *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 5.^a ed.

La reparación integral intercultural en el Estado constitucional ecuatoriano

Intercultural Reparations and the Ecuadorean Constitutional State

Ximena Ron Erráez

Doctoranda en Derecho, Universidad de Coímbra-Portugal.
Docente del Programa de Maestría Derechos Fundamentales y
Jurisprudencia Constitucional de la Universidad de Guayaquil.

Correo electrónico: ximenaron_erraez@hotmail.com

Resumen

En el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, una de las más importantes formas de materialización de los derechos es la reparación integral de los perjuicios ocasionados por la vulneración de derechos constitucionales o derechos humanos. Sobre esta base, el presente artículo analizará el concepto de reparación integral contenido en la Constitución de la República de 2008 y su relación con el carácter intercultural del Estado, de forma que, frente a procesos en que se encuentran inmersas personas de pueblos o nacionalidades indígenas, se establezca lo que la autora denomina como “reparación integral intercultural”. En tal sentido, se examinará la forma en que ha reparado la Corte Interamericana de Derechos Humanos los casos que involucran matrices culturales diversas; y, en el contexto nacional, se analizarán las reparaciones planteadas por la Corte Constitucional del Ecuador en escenarios análogos, con objeto de establecer si dichas compensaciones responden a una verdadera reparación integral intercultural.

Palabras clave: Reparación; interculturalidad; derechos; justicia; restitución.

Abstract

Within the Constitutional State one of the most relevant means towards the materialization of rights is the awarding of reparations once human or constitutional rights have been violated.

On this basis the present article will analyze the concept of reparations that exists within the 2008 Constitution and its relationship with the intercultural nature of the State, so as to allow the processes the author coins as "intercultural reparation" to surface or those in which people belonging to ethnic or cultural minorities are partaking. To this end reparations that involve cultural diverse parties and that were granted by the Inter-American Court of Human Rights will be examined. On the domestic front reparations presented by the Constitutional Court of Ecuador in similar scenarios will be scrutinized in order to establish if the compensations awarded merit the title of "intercultural reparation".

Keywords: Repair; multiculturalism; rights; justice; restitution.

Recibido: 14-agosto-2015. Aprobado: 23-septiembre-2015.

1. Introducción

Un Estado constitucional de derechos y justicia, conforme consta en el artículo primero de la Constitución de la República, implica que el modelo de Estado ecuatoriano se asienta esencialmente sobre lo dispuesto en la Constitución como norma suprema, lo que a su vez comporta el sustento en la garantía de los derechos constitucionales y derechos humanos y en la posibilidad de que su protección sea debidamente exigida en la administración de justicia.

Según refiere Ramiro Ávila, el Estado constitucional de derechos nos remite a una comprensión nueva del Estado a partir de dos perspectivas: la primera es la pluralidad jurídica reconocida como la coexistencia de varios sistemas jurídicos de igual jerarquía dentro de una misma nación cívica; y, la segunda, la importancia de los derechos reconocidos en la Constitución para la organización del Estado, redefiniendo entonces la centralidad de los derechos de las personas sobre el Estado y sobre la ley (Ávila, 2011: 136).

Así, a la luz de las dos perspectivas señaladas resulta fundamental destacar que la justiciabilidad de los derechos no radica solo en el carácter constitucional del Estado, sino en el hecho de que el Estado ecuatoriano haya sido declarado como un Estado de ‘derechos y justicia social’.

Vale indicar que la reparación integral de derechos en la administración de justicia constitucional, en la medida en que se orienta a garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y derechos humanos, y la consiguiente remediación de los daños generados por su transgresión, adopta particular relevancia en un Estado constitucional; convirtiéndose en la máxima garantía de protección frente a la vulneración de derechos. De ahí que el diseño y ejecución de las medidas de reparación emitidas para compensar los daños sufridos constituye el corazón mismo de la administración de justicia, confiriendo sentido a las decisiones judiciales.

En este escenario, plantear reparaciones integrales adecuadas para cada caso concreto deriva en una tarea compleja para las autoridades jurisdiccionales, quienes tienen que diseñar medidas de reparación que sean viables y efectivas. Sin embargo, esta labor presenta nuevos desafíos para los operadores de justicia cuando se encuentran frente a vulneraciones de derechos que ameritan una interpretación intercultural; situación que además no resulta extraña en el contexto ecuatoriano, por cuya diversidad cultural Ecuador se reconoce como un Estado intercultural y plurinacional.

A partir de estas consideraciones, este artículo analizará el concepto de reparación integral contenido en la Constitución de la República de 2008 y su relación con el carácter intercultural del Estado, de forma que, frente a procesos en que se encuentran inmersas personas de pueblos o nacionalidades indígenas, se establezca una ‘reparación integral intercultural’. Adicionalmente, se examinará la forma de reparar interculturalmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional del Ecuador, con objeto de identificar si

esta última ha establecido medidas de reparación con carácter intercultural en los casos sometidos a su conocimiento en los que intervienen personas de pueblos o nacionalidades indígenas.

2. La reparación integral en Ecuador

En sentido amplio el término reparar proviene del latín *re-parare*, que a su vez deriva etimológicamente de las palabras *re* y *parar*, que significan volver a poner de pie o volver a poner en buen estado. De ahí que, reparar implica arreglar algo que está estropeado, enmendar, corregir, reconstruir o desagraviar a la persona ofendida. Sobre esa base, en el ámbito de los derechos humanos, la reparación es la consecuencia jurídica de la declaración de vulneración de un derecho, de cuya naturaleza y características deriva el grado y alcance de la reparación (García Ramírez, 2003: 142).

El potencial de la reparación frente a vulneraciones de derechos humanos reside en que mediante su materialización por parte de la justicia se promueve un grado mínimo de confianza tanto interpersonal como estatal y se garantiza, por un lado, el reconocimiento de las personas afectadas y, por otro lado, la admisión de responsabilidad pasada o futura por determinados tipos de acciones u omisiones de quienes transgredieron los derechos (Rubio-Marín, 2006: 26).

En el contexto ecuatoriano, la vulneración de un derecho constitucional o de un derecho humano, debidamente declarada por parte de la competente autoridad jurisdiccional constitucional, se traduce en el deber de reparar los daños que dicha vulneración hubiere generado. Sin embargo, la reparación de derechos que establece la Constitución de la República de 2008¹ hace referencia a una ‘reparación integral’, que significa una forma de resarcir los perjuicios ocasionados por la vulneración de un derecho constitucional más allá del ámbito económico; es decir, sin pensar exclusivamente en una indemnización pecuniaria, sino que esta reparación abarca también en la medida de lo posible la mayor parte de las dimensiones afectadas.

En el marco de la administración de justicia constitucional, la Constitución de la República del Ecuador consagra la institución jurídica de la reparación integral en el artículo 86 (numeral 3, primer inciso), al establecer que: “La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse”.²

1 La Constitución de la República del Ecuador fue promulgada el 20 de octubre de 2008.

2 El artículo 78 de la Constitución de la República también menciona a la reparación integral; no obstante, esta referencia se realiza en el contexto del derecho penal, lo que no constituye objeto de esta investigación. Sin embargo, conviene señalar que dicha disposición constitucional establece que las víctimas de infracciones penales deben ser reparadas integralmente, lo que incluye el conocimiento de la verdad, restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

De este modo, la reparación integral constituye un elemento de trascendental importancia para sustentar y fortalecer al Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, estimando que la base esencial de este tipo de Estado se fundamenta en la justiciabilidad de los derechos, cuya garantía comporta la reparación de los daños causados por las vulneraciones a los mismos. Así, para materializar la referida justiciabilidad de derechos, la norma fundamental ecuatoriana ha adoptado mecanismos de protección judicial denominados ‘garantías jurisdiccionales’³ (Grijalva, 2010: 74).

En esta línea, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) prescribe que el propósito esencial de las garantías jurisdiccionales es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la transgresión de uno o varios y la reparación integral de los daños causados por su vulneración.

La garantía jurisdiccional y la reparación integral mantienen así una relación de consecuencia lógica, de manera que si una persona activa una garantía jurisdiccional tendrá siempre la expectativa de alcanzar la reparación integral del derecho que considera vulnerado; de la misma forma, si una autoridad jurisdiccional que sustancia una garantía jurisdiccional encuentra que efectivamente existe vulneración de un derecho constitucional la consecuencia lógica será que ordene la reparación integral de tal derecho.

De ahí que, la reparación integral en Ecuador comprende la restitución plena —en la medida de lo posible— del derecho conculcado mediante la remediación de los daños acaecidos por la transgresión, conforme indica el artículo 18 de la LOGJCC que señala: “La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”.

Para efectos de alcanzar la reparación integral en la jurisdicción constitucional, el citado artículo 18 de la LOGJCC establece diversas formas de restablecer el derecho conculcado, entre estas, sin que resulte una lista taxativa, las siguientes: 1) restitución; 2) compensación económica o patrimonial; 3) rehabilitación; 4) satisfacción; 5) garantías de no repetición; 6) obligación de investigar; 7) medidas de reconocimiento; 8) disculpas públicas; 9) prestación de servicios públicos; y, 10) atención de salud.

Vale destacar que la concepción de reparación integral que prevé la vigente Constitución ecuatoriana fue adoptada sobre la base del concepto desarrollado jurisprudencialmente por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Asimismo, el artículo 397 de la Constitución de la República señala que en caso de daños ambientales el Estado repetirá contra el operador de la actividad que haya causado el daño todas las obligaciones que conlleven la reparación integral de la naturaleza.

3 La Constitución de Ecuador establece tres tipos de garantías para la protección de los derechos: las garantías jurisdiccionales encargadas a la administración de justicia; las garantías normativas, encargadas a la Asamblea Nacional mediante la emisión de leyes y demás normas jurídicas; y, las garantías institucionales o administrativas, que son tarea de la Administración Pública mediante la formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas y servicios públicos.

(SIDH), y específicamente, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En tal sentido, el primer referente jurisprudencial interamericano de reparación integral data de 1989 y constituye la sentencia de reparaciones y costas emitida en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.⁴

En dicha sentencia, la Corte IDH precisó que es un principio del derecho internacional que toda violación a una obligación internacional que hubiere producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. Así, se establece en dicho fallo que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la *restitutio in integrum* o en la plena restitución de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral.⁵

Posteriormente, este concepto de reparación fue desarrollado progresivamente por la jurisprudencia interamericana hasta abarcar diversas medidas tendientes a restituir el derecho vulnerado más allá del ámbito económico, intentando mejorar la situación de las personas afectadas e incluso procurando promover reformas estructurales o políticas que eviten la repetición de transgresiones. En este sentido, la Corte IDH ha formulado en sus sentencias cinco distintas formas de reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

La restitución busca restablecer la situación antes de la vulneración, propiciando que la víctima recupere el derecho vulnerado. La indemnización comporta la compensación de carácter pecuniario por los daños y perjuicios ocasionados. La rehabilitación alude a medidas que se orientan a que la víctima se reintegre a la sociedad, tales como atención médica o psicosocial, servicios legales, etc. Las medidas de satisfacción implican la verificación de los hechos, el conocimiento público de la verdad, actos de desagravio y en general las sanciones a los transgresores. Mientras que las garantías de no repetición pretenden asegurar que no existan nuevas vulneraciones al derecho en el futuro, por medio de reformas judiciales, institucionales o legales (Martín Beristain, 2009: 174).

Por otro lado, el contenido y alcance de la reparación integral en la Corte IDH se fundamenta en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) que faculta a la Corte IDH para verificar la existencia de vulneraciones a los derechos o libertades protegidas en la CADH y para la reparación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de los derechos y al pago de una justa indemnización a favor de la parte lesionada. Así, según afirma Carlos Martín Beristain, la reparación integral en el SIDH se

4 La reparación constituye un principio internacional establecido primeramente por la Corte Permanente de Justicia en el caso *Factory at Chorzaw* de 1927; posteriormente, dicho concepto operante en el derecho internacional público permeó en la decisión de la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y seguidamente fue recogido en el caso Velásquez vs. Honduras. (Calderón, 2013: 151).

5 Véase Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 21 de julio de 1989. Reparaciones y Costas. Párrafo 26, pág. 9. Recuperado el 12-06-2014 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_07_esp.pdf.

enfoca principalmente en ayudar a las víctimas a mejorar su situación y enfrentar las consecuencias de la violencia, y a mostrar solidaridad con las víctimas y un camino para restablecer su confianza en la sociedad y las instituciones (2009: 202).

En suma, conforme sostienen Claudia Storini y Marco Navas, la reparación integral puede ser concebida como un mandato de optimización para las garantías constitucionales, debido a que profundiza el alcance de las garantías y maximiza la protección de los derechos (2013: 154). Por tanto, el diseño y ejecución de las medidas de reparación emitidas para compensar los daños sufridos por la vulneración de un derecho constituye el corazón de la administración de justicia, toda vez que confiere sentido a las decisiones judiciales.

Ahora bien, plantear reparaciones integrales adecuadas para cada caso concreto resulta una tarea compleja para las autoridades jurisdiccionales, quienes tienen que analizar todos los escenarios posibles para diseñar medidas de reparación que sean viables, y a la vez, efectivas. Sin embargo, esta labor presenta nuevos desafíos para los operadores de justicia cuando se encuentran frente a vulneraciones de derechos que ameritan una interpretación intercultural; situación que además no resulta extraña en el contexto ecuatoriano, cuya diversidad cultural sustentó el artículo primero de la Constitución de la República que define a Ecuador como un Estado intercultural y plurinacional.⁶

Sobre esta base, la Corte Constitucional ecuatoriana, como máximo órgano de la administración de justicia constitucional, también está obligada a reparar integralmente a quienes hubieren sufrido perjuicios ocasionados por la vulneración de derechos constitucionales o derechos humanos. En esta línea, resulta interesante identificar qué se entiende por reparación integral con perspectiva intercultural, con objeto de establecer de qué forma la Corte Constitucional plantea las medidas de reparación de carácter intercultural y si estas medidas incorporan o no los parámetros interamericanos pertinentes.

3. La reparación integral intercultural

La reparación integral comporta el conjunto de medidas tendientes a restituir los daños generados por la vulneración de derechos y a mejorar la situación de las personas afectadas más allá de criterios meramente económicos, es decir, considerando en su integralidad las diversas formas de resarcir todas las dimensiones en que se generó el detrimento como consecuencia de la vulneración.

En este punto, es menester destacar que las autoridades encargadas de la administración de justicia están obligadas a establecer medidas de reparación integral que resulten adecuadas y compatibles con la naturaleza y grado de la transgresión y, esencialmente, que propendan a resarcir efectivamente los perjuicios

⁶ Para Catherine Walsh, la plurinacionalidad reconoce y describe la realidad del país en la cual distintas nacionalidades indígenas (cuyas raíces predatan el Estado nacional) conviven con pueblos afroecuatorianos, blancos y mestizos; mientras que la interculturalidad apunta a las relaciones y articulaciones por construir entre estos grupos (2008: 16).

ocasionados. En este contexto, la reparación integral debe responder a determinadas circunstancias, entre otras, a la necesidad de interpretar interculturalmente tanto la vulneración de derechos como la reparación de los mismos en los casos que involucren conflictos de matrices culturales diversas —aunque debe señalarse que la interpretación intercultural solo es necesaria en determinados casos—.

Desde esta perspectiva, siendo que los derechos humanos no son universales en cuanto a su aplicación, considerando que estos responden a una concepción occidental, la reparación integral de los mismos tampoco puede ser pensada de forma universal y homogénea, sino que valdría plantear reparaciones atendiendo a la matriz cultural de las víctimas o sus familiares por medio de un diálogo intercultural. En esta línea, Boaventura de Sousa Santos sostiene que contra el universalismo de los derechos humanos es necesaria la generación de diálogos interculturales sobre preocupaciones isomórficas,⁷ considerando en primer lugar que todas las culturas tienen concepciones de dignidad humana pero solo unas cuantas establecen a la dignidad como un derecho humano, y en segundo lugar, que todas las culturas son incompletas en su concepción de dignidad y que, en tanto incompletas, ninguna puede atribuirse la verdad absoluta (Santos, 2002: 67).

Para Carlos Martín Beristain, las reparaciones con perspectiva intercultural tienen por objeto reparar los daños ocasionados como consecuencia de la vulneración de derechos considerando aspectos culturales, tales como: 1) la determinación de las violaciones y su carácter individual o colectivo; 2) el análisis del impacto de las mismas; 3) la definición de las medidas de reparación más adecuadas; 4) el uso del idioma y garantías de no discriminación en la relación con el Estado; y, 5) los mecanismos de cumplimiento (2009: 436).

Entonces pues, el derecho a la reparación integral intercultural comprende el diseño de compensaciones que estimen las necesidades culturales particulares de las personas afectadas, mediante estrategias efectivas en que se aplique un trabajo interdisciplinario que conjugue el resarcimiento de los daños con una perspectiva intercultural. Eso precisamente sostiene Rafael Garrido, al señalar que en sociedades plurinacionales e interculturales, como es el caso de Ecuador, resulta imperioso entender que la diversidad cultural es un factor que incide directamente en la eficacia del ejercicio de derechos (2013: 65).

Ahora bien, los pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros, constituyen un claro ejemplo de un grupo social cuya vulneración de derechos y la consiguiente reparación de daños precisan la consideración de determinadas circunstancias, tales como las particulares transgresiones que enfrentan estos grupos étnicos, y que están relacionadas esencialmente con procesos extractivos cuyos impactos van desde la afectación a sus territorios ancestrales hasta daños de tipo físico, consuetudinario, espiritual o religioso.

7 Según señala Boaventura de Sousa Santos, un diálogo transcultural puede ser posible solamente a través del diálogo entre —*topois*— lugares comunes ampliamente extendidos de las culturas, empezando por reconocer debilidades e incompletitudes recíprocas.

Sobre esta base, la administración de justicia debe plantear medidas de reparación que frente a las vulneraciones de los derechos de las personas de pueblos o nacionalidades indígenas se enfoquen en la especial cosmovisión de estos pueblos, considerando que una reparación que no atienda a su forma de entender y pensar el mundo deriva en la negación de la justicia. Precisamente, en el derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, suscrita en 1965, establece el deber de reparar la vulneración de derechos a personas de pueblos o comunidades indígenas, señalando en su artículo 6 que todo acto de discriminación racial amerita una reparación justa y adecuada del daño que hubiere ocasionado la discriminación:

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de 1989 (Convenio 169) establece en el artículo 8 que al aplicarse las normas del ordenamiento jurídico deben considerarse las costumbres de los pueblos indígenas involucrados:

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio. 3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En el mismo sentido, los artículos 11 y 28 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación por medio de mecanismos eficaces establecidos conjuntamente con dichos pueblos, con énfasis en la restitución y protección de sus territorios ancestrales:

Artículo 11

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares

arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Adicionalmente, se ha desarrollado el criterio mediante el cual las medidas de reparación frente a vulneraciones de derechos deben ser consultadas con los pueblos indígenas, conforme establece el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de los Pueblos Indígenas, considerando incluso formas de reparación distintas a las habituales, tales como, la reparación colectiva, sin perjuicio de que se apliquen reparaciones de carácter individual (Morris y otros, 2009: 47).

Así, vale destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, ha realizado un trabajo interpretativo de los derechos individuales previstos en la CADH para amparar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos con derechos de esta naturaleza, lo que ha significado importantes avances en materia de reparaciones integrales con perspectiva intercultural durante la sustanciación de causas en que han intervenido personas de pueblos o nacionalidades indígenas. De ahí que conviene establecer cuáles son los principales parámetros interamericanos de reparación integral intercultural, a fin de identificar si mediante estos se logra un diálogo entre cosmovisiones culturales diferentes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es uno de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, encargado de conocer y resolver los casos de vulneraciones a los derechos humanos que acontecen en los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), Estados que hubieren ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte IDH. En esta línea, la Corte IDH emite sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante para el Estado involucrado

en el caso concreto; y referentes jurisprudenciales de significativa importancia para los Estados ajenos al conflicto.⁸

En el contexto que se analiza, la Corte IDH ha sustanciado varias causas en las que una de las partes procesales pertenece a un pueblo o nacionalidad indígena, y consecuentemente, ha emitido medidas de reparación integral en cada uno de los escenarios sometidos a su conocimiento, generando parámetros de reparación integral intercultural. De ahí que resulta interesante establecer qué tipo de medidas de reparación integral la Corte IDH ha planteado en la resolución de los casos relevantes que involucran a personas o comunidades indígenas.

Entre los casos relevantes en materia de reparaciones integrales con perspectiva intercultural se encuentran los siguientes: *Aloeboetoe vs. Surinam*, *Awas Tingni vs. Nicaragua*; *Yakye Axa vs. Paraguay*; *Sawhoyamaxa vs. Paraguay*; *Comunidad Moiwana vs. Surinam*; *Plan Sánchez vs. Guatemala*, *Pueblo Saramaka vs. Surinam*; y, *Sarayaku vs. Ecuador*. Así, para una mejor indagación de las reparaciones ordenadas los predichos casos serán examinados de acuerdo con tres categorías de análisis, seleccionadas porque cada una ha sido identificada en la mayoría de los casos que tienen relación con pueblos indígenas en la Corte IDH; estas categorías son: a) reparaciones relacionadas con territorios ancestrales, b) reparaciones atinentes a daños a la naturaleza que afectan a comunidades indígenas, y c) reparaciones relacionadas con el derecho a la vida.

Conforme se desprende de los párrafos precedentes, las medidas de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte IDH de los casos en que intervienen personas de pueblos o nacionalidades indígenas responden en su mayor parte a vulneraciones del derecho a la propiedad ancestral, que en razón del principio de interdependencia acarrear transgresiones a otros derechos, como el derecho a la vida, derecho a la salud, a transitar libremente, entre otros. Sobre esta base, resulta interesante destacar que la Corte IDH, tomando en cuenta que la vulneración de estos derechos afecta a un grupo con una misma identidad comunal, ha previsto medidas de reparación integral que se orientan más allá del ser individual y se enfocan esencialmente en la comunidad como ser colectivo.

De esta manera, las principales medidas de reparación —coincidentes en los casos analizados— son del tipo garantías de no repetición, enfocadas en exhortar a los Estados a adoptar medidas legislativas y administrativas que garanticen la protección del derecho a la propiedad ancestral de los pueblos indígenas y que permitan el pleno ejercicio de los derechos colectivos mediante programas de desarrollo que impulsen la cultura, esto con objeto de asegurar que no se cometan nuevas vulneraciones en el futuro.

De esta forma, la Corte IDH en los casos *Awas Tingni vs. Nicaragua*, *Moiwana vs. Surinam*, *Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, *Saramaka vs. Surinam* y *Sarayaku vs. Ecuador* ha optado por disponer a los Estados que realicen reformas judiciales,

⁸ Vale anotar en este punto que las sentencias de la Corte IDH no tienen carácter vinculante para terceros Estados, lo que no impide que estos puedan utilizar a las sentencias de la Corte IDH como referentes jurisprudenciales para establecer orientaciones respecto de determinados temas.

institucionales y legales para contribuir a evitar el cometimiento de transgresiones, enfatizando en que tales reformas deben ejecutarse sobre la base del derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos y nacionalidades indígenas.

En la misma línea, en las medidas de reparación integral constantes en la jurisprudencia interamericana se observa una preocupación por garantizar el derecho colectivo de los pueblos indígenas y tribales a la consulta previa; derecho ampliamente reconocido tanto en las legislaciones domésticas como en el derecho internacional de los derechos humanos.⁹ En los casos *Saramaka vs. Surinam*¹⁰ y *Sarayaku vs. Ecuador*,¹¹ la Corte IDH señaló que los Estados deben garantizar medidas legislativas y administrativas que permitan que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a ser efectivamente consultados, según sus tradiciones y costumbres, o en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio.

Por otro lado, según consta de las medidas de reparación analizadas, la Corte IDH ha dispuesto en todos los casos medidas de restitución del derecho, que tienen por objeto volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la vulneración, conforme acaece con los mandatos de devolución, delimitación, demarcación y titulación de territorios ancestrales o el retiro de material explosivo de los territorios de las comunidades indígenas, como sucedió en el caso *Sarayaku vs. Ecuador*.¹² Adicionalmente, la Corte IDH ha dispuesto como medidas de reparación que mientras los Estados no realicen la formal entrega de los territorios ancestrales a las respectivas comunidades indígenas, deberán suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia, asegurando de esta forma, la protección de las personas afectadas.

Deben mencionarse además las disposiciones que contienen medidas de reparación del tipo satisfacción, enfocadas esencialmente en garantizar una reparación simbólica, tal como: disculpas públicas, reconocimiento de responsabilidad internacional y desagravio, construcción de monumentos y difusión de sentencias en las lenguas indígenas correspondientes. Así, con este tipo de

9 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados en relación con los temas que los afectan, debiendo además participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los involucran. El artículo 6 del convenio establece un lineamiento sobre cómo se debe consultar a los pueblos indígenas y tribales.

10 Véase Corte IDH, caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, sentencia de 28 de noviembre de 2007. Reparaciones y costas. Párrafos 7 y 8, pág. 66. Recuperado el 26-10-2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

11 Véase Corte IDH, caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012. Fondo y reparaciones. Párrafos 3 y 4, pág. 100. Recuperado el 26-10-2015 de http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf.

12 Véase Corte IDH, caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012. Fondo y reparaciones. Párrafo 2, pág. 100. Recuperado el 26-10-2015 de http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf.

medidas adoptadas en los casos *Moiwana vs. Surinam*,¹³ *Yakye Axa vs. Paraguay*,¹⁴ *Sarayaku vs. Ecuador*¹⁵ y *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*,¹⁶ la Corte IDH garantiza que el Estado reconozca expresamente su responsabilidad en relación con la vulneración de derechos y que las comunidades indígenas sean reparadas simbólicamente.

Vale destacar que también se han ordenado medidas de reparación económica, en algunos casos de carácter individual, principalmente en aquellos que involucran vulneraciones del derecho a la vida, como sucede en el caso *Aloeboetoe vs. Surinam*¹⁷ y *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*,¹⁸ y, en otros casos, indemnizaciones de carácter colectivo, relacionadas con vulneraciones al derecho al territorio ancestral. En cuanto a las reparaciones económicas colectivas, la Corte IDH, estimando las pérdidas económicamente evaluables sufridas por las poblaciones indígenas ha dispuesto que los montos por concepto de indemnizaciones se traduzcan en inversión en obras o servicios a favor de las comunidades transgredidas (Dulitzky, 1997: 18).

A partir de estas consideraciones, resulta fundamental identificar si la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido medidas de reparación con carácter intercultural en los casos en los que intervienen personas de pueblos o nacionalidades indígenas, de forma tal que se pueda establecer qué tipos de medidas se han implementado y cuál es su principal orientación en materia de interculturalidad.

4. Reparaciones integrales interculturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana

La Corte Constitucional del Ecuador constituye el órgano máximo de la administración de justicia constitucional encargado, entre otros, de tender puentes interculturales mediante su jurisprudencia (Ron, 2012: 37). Así, la Corte Constitucional

13 Véase Corte IDH, caso de la Comunidad *Moiwana vs. Surinam*, sentencia de 15 de junio de 2005. Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas. Párrafos 6 y 7, pág. 92. Recuperado el 26-10-2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf.

14 Véase Corte IDH, caso de la Comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005. Fondo, reparaciones y costas. Párrafos 11 y 12, pág. 110. Recuperado el 26-10-2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.

15 Véase Corte IDH, caso del Pueblo Indígena *Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012. Fondo y reparaciones. Párrafo 6, pág. 100. Recuperado el 26-10-2015 de http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf.

16 Véase Corte IDH, caso *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2004. Reparaciones. Párrafos 11 y 12, pág. 67. Recuperado el 26-10-2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

17 Véase Corte IDH, caso *Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, sentencia de 10 de septiembre de 1993. Reparaciones y costas. Párrafo 4, pág. 31. Recuperado el 26-10-2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf.

18 Véase Corte IDH, caso *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2004. Reparaciones. Párrafo 13, pág. 67. Recuperado el 26-10-2015 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.

ha sustanciado y resuelto varios procesos constitucionales dentro de los cuales intervienen personas o grupos pertenecientes a pueblos o nacionalidades indígenas, desarrollando en algunas de sus sentencias medidas de reparación integral que pueden ser consideradas como reparaciones integrales interculturales.

Al respecto vale destacar la sentencia n.º 001-10-SIN-CC,¹⁹ emitida dentro de las causas n.º 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), en el contexto de una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería planteada por el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). En esta sentencia la Corte Constitucional resaltó la importancia del arraigo hacia el territorio por parte de los pueblos indígenas, como una connotación especial que difiere de la tradicional interpretación del territorio como mera propiedad asumida por la concepción occidental de los derechos y dispuso como medida de reparación integral que el Estado, antes de iniciar una actividad minera en territorios ancestrales de pueblos o nacionalidades indígenas, debe implementar procesos de consulta previa e informada que garanticen el respeto por los derechos colectivos.

Si bien en esta sentencia la Corte Constitucional deja claro que la consulta prelegislativa es de carácter sustancial y no formal, lo que constituye un reconocimiento de la importancia de esta como derecho colectivo de los pueblos indígenas en defensa de la integridad de sus territorios ancestrales, no se advierte que este órgano realice un profundo análisis de los potenciales perjuicios que se derivan de la aplicación de la Ley de Minería en el territorio de las comunidades ancestrales, tales como la división tanto del territorio como de la comunidad o el desplazamiento forzado, lo que deriva en que en la reparación integral no se estimen estas consideraciones.

Otro caso relevante constituye la sentencia n.º 0008-09-SAN-CC²⁰ emitida dentro de la causa n.º 0027-09-AN, en el contexto de una acción por incumplimiento presentada por la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi en contra de la autoridad pública de educación superior de Ecuador. En este fallo, la Corte Constitucional aplicó un enfoque intercultural utilizando como referente conceptual las reglas de interpretación desarrolladas por la Corte Constitucional colombiana²¹ frente a conflictos valorativos de órdenes jurídicos diversos, que establecen principalmente que las normas legales priman sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas solo cuando protegen un valor constitucional superior al principio de la diversidad étnica y cultural. En este sentido, se ordenó como medida de reparación integral de tipo garantía de no repetición que la autoridad pública demandada, en todos los casos futuros, siempre que deba analizar alguna petición presentada por

19 Véase Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 001-10-SIN-CC. Recuperado el 12-06-2015 de https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/pdfs/SUBE_Y_BAJA/SUBE_Y_BAJA3/Sentencia_mineros.pdf.

20 Véase Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 0008-09-SAN-CC. Recuperado el 12-06-2015 de https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/pdfs/SUBE_Y_BAJA/SUBE_Y_BAJA3/0027-09-AN-res.pdf.

21 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de revisión T-254/94.

parte de pueblos o nacionalidades indígenas, deberá aplicar una interpretación intercultural.

La sentencia n.º 113-14-SEP-CC en el caso n.º 0731-10-EP fue emitida como resolución a una acción extraordinaria de protección presentada por Víctor Manuel Olivo Pallo en razón de la muerte de su hermano Marco Antonio Olivo Pallo, los dos pertenecientes a la comunidad de La Cocha, provincia de Cotopaxi. El accionante solicitó a la Corte Constitucional que se pronunciara respecto de las decisiones jurisdiccionales indígenas del 16 y 23 de mayo del 2010, que juzgaron la muerte del señor Marco Olivo Pallo, y que a criterio del actor resultaban decisiones inconstitucionales.

El 30 de julio de 2014 el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia n.º 113-14-SEP-CC, mediante la cual señaló en lo principal que:

Esta Corte encuentra, y así lo declara, que la justicia indígena del pueblo kichwa Panzaleo no juzga ni sanciona la afectación a la vida, en tanto bien jurídico protegido y derecho subjetivo de la persona, sino que lo asume, lo juzga y lo sanciona en tanto genera un conflicto múltiple entre las familias y en la comunidad, que debe ser resuelto con el fin de restaurar la armonía de la comunidad; en este sentido, no se juzga el atentado contra la vida considerada individualmente. Por tanto, esta Corte constata que la justicia indígena, cuando conoce casos de muerte, no resuelve respecto de la afectación al bien jurídico vida, como fin en sí mismo, sino en función de las afectaciones que este hecho provoca en la vida de la comunidad.

De esta manera, estimó la Corte Constitucional que corresponde al Estado garantizar el derecho a la vida dentro de una comunidad o territorio indígena, al igual que en el resto del territorio nacional, sin que aquello implique interferencia o disminución del derecho de autonomía jurisdiccional de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. En tal virtud, ordenó como medida de reparación integral que las autoridades de la justicia penal ordinaria, en el procesamiento y resolución de casos penales que involucren a ciudadanos indígenas, deberán aplicar lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

No obstante, resulta evidente que el órgano constitucional no realizó un adecuado ejercicio de traducción intercultural al considerar que la comunidad juzgó exclusivamente el delito contra la vida como una transgresión a la comunidad y que, este en cuanto derecho subjetivo, debía ser juzgado por la justicia estatal. Situación que deriva en posicionar a la justicia del Estado sobre la justicia indígena, cubriendo los ‘vacíos’ que esta última pudiera haber generado. De lo que se desprende una contradicción con la característica de pluralismo jurídico del Estado, que implica la coexistencia de estas dos formas de justicia sin jerarquías.

Por otro lado, como aspecto positivo, en esta sentencia se ordenó a los medios de comunicación públicos, privados o comunitarios que para la difusión de casos de justicia indígena previamente obtengan la autorización de las autoridades indígenas concernidas para comunicar los hechos, asegurando la veracidad y contextualización, reportando de manera integral los procesos de resolución de conflictos internos y no solo los actos de sanción.

Es preciso subrayar la importancia de la sentencia n.º 004-14-SCN-CC²² emitida en el caso n.º 0072-14-CN —conocido como caso Waorani— en el contexto de un recurso incidental. En dicho recurso la autoridad jurisdiccional consultó a la Corte Constitucional la posibilidad de aplicación, dentro de un proceso penal, del artículo que tipifica el genocidio en contra de personas del pueblo indígena de reciente contacto Waorani;²³ por cuanto los miembros de dicho pueblo presuntamente asesinaron a miembros del pueblo no contactado Taromenane. Sobre esta base, la Corte Constitucional, considerando que en el caso concreto estaban involucrados pueblos y nacionalidades indígenas en aislamiento voluntario, analizó la causa mediante una interpretación sistemática e intercultural.

Frente a este escenario, como medida de reparación integral, la Corte Constitucional dispuso que para la aplicación de la figura penal de genocidio, es menester que las autoridades jurisdiccionales verifiquen que las personas indígenas acusadas hubieren tenido conciencia y voluntad de daño; es decir, que se verifique la existencia de la *mens rea* o intención específica de cometer el delito de genocidio. De esta manera, se indicó en la referida sentencia que la comprobación de los elementos mentales encaminados hacia el crimen resulta indispensable para efectos de la aplicación del tipo penal; de ahí que la Corte Constitucional refirió la necesidad de un examen intercultural en el caso concreto, mediante el cual se estimen, entre otros, el principio de ‘error de comprensión culturalmente condicionado’.²⁴

Adicionalmente se ordenó como medida de reparación integral la exigencia de la implementación de una perspectiva intercultural en todas las fases del proceso penal, y además en todos los procesos penales en que se encuentren involucradas personas de comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, especialmente, cuando tales pueblos se encuentren en aislamiento voluntario, mediante peritajes sociológicos y antropológicos que permitan identificar la cosmovisión y prácticas consuetudinarias que configuraron las acciones investigadas.

En el mismo sentido, aun cuando no consta en la parte resolutive de la referida sentencia, en la parte motiva del fallo la Corte Constitucional estableció como medida de reparación integral que la sanción de privación de libertad no es el mecanismo idóneo para solucionar los conflictos existentes entre comunidades indígenas no contactadas o de reciente contacto. Por tanto, se dispuso que la sanción de privación de libertad sea la última ratio dentro de procesos penales incoados en contra de personas de pueblos ancestrales, considerando que partir de una visión intercultural el alejar a miembros de pueblos indígenas no contactados o de reciente contacto de su entorno social e incorporarlos en un ambiente

22 Véase Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 004-14-SCN-CC. Recuperado el 12-06-2015 de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/pdfs/Sentencias/0072-14-CN.pdf>

23 Los waorani son una población indígena del Ecuador amazónico y constituyen una de las catorce nacionalidades indígenas del Ecuador. La denominación *wao* significa “humano”, mientras que *rani*, equivale a la terminación utilizada para el plural. Así, waorani puede ser traducido al castellano como “humanos”.

24 El principio de error de comprensión culturalmente condicionado establece que no es posible imputar delitos a grupos indígenas que se encuentren imposibilitados culturalmente de conocer e interiorizar la norma penal por la cual se los acusa.

culturalmente ajeno, como los centros de rehabilitación social, produce una grave afectación en su relación comunitaria.

Así, conforme fue analizado, resulta difícil establecer cuál es la línea de razonamiento de la Corte Constitucional respecto de los casos en los que intervienen personas de pueblos o nacionalidades indígenas, esto principalmente considerando que los casos resueltos por el máximo órgano de la administración de justicia constitucional responden a acciones y garantías jurisdiccionales diversas: a) acción de inconstitucionalidad, b) consulta de norma, c) acción extraordinaria de protección, y d) acción por incumplimiento. Sobre esta base, la parte resolutoria de las decisiones de la Corte Constitucional en cada una de las acciones no puede ser igual, considerando que si bien se declara la vulneración de derechos, la naturaleza jurídica de las garantías establece diferentes formas de plantear las medidas de reparación integral.

No obstante, es fundamental destacar que la Corte Constitucional en la mayor parte de las sentencias referidas ha realizado un importante esfuerzo por ordenar, entre otras, medidas de reparación del tipo garantías de no repetición, lo que implica una especie de reparación colectiva, toda vez que se procura reparar el daño sufrido por una colectividad y paralelamente evitar que dicha vulneración acaezca nuevamente en el futuro. Sin embargo, conviene destacar además que este tipo de medidas de reparación comporta una verificación continua e indefinida de su cumplimiento, con objeto de que no sean simples declaraciones, sino que desciendan a la realidad mediante su ejecución integral, lo que derivará en sentar verdaderos precedentes.

Por otro lado, resulta importante señalar que no se evidencia de las sentencias analizadas que el órgano de justicia constitucional hubiere diseñado las medidas de reparación integral ordenadas sobre la base directa de informes antropológicos o sociológicos, que permitan a los juzgadores entender la matriz cultural de cada uno de los pueblos indígenas involucrados en los casos concretos. Así, como tampoco se advierte que se hubiere escuchado a las víctimas para efectos de establecer las reparaciones; de ahí que, aun cuando las medidas de reparación integral resultan interesantes en algunos casos, se evidencia una ausencia de intención de alcanzar una adecuada traducción intercultural para plantear los resarcimientos.

5. A modo de conclusión

La institución jurídica de la reparación integral constituye el corazón mismo de la administración de justicia constitucional, en la medida en que de nada vale que la autoridad jurisdiccional declare la vulneración de derechos constitucionales dentro de un proceso judicial si no se procura que los perjuicios ocasionados por dicha transgresión sean debidamente reparados por parte de quien cometió la vulneración.

Resulta indispensable que la jueza o juez establezca una forma de reparar que remedie efectivamente el daño ocasionado; de ahí que es preciso que la autoridad jurisdiccional realice un ejercicio de empatía con la víctima, de forma tal que una vez que se identifique con claridad el nivel de la vulneración se diseñen medidas de reparación adecuadas para cada caso concreto que remedien el daño en todas las dimensiones posibles.

En este sentido, este proceso de empatía comporta un ejercicio complejo para la autoridad jurisdiccional cuando la víctima pertenece a un contexto cultural distinto de quien juzga; de forma tal que es preciso que se realice una traducción cultural que permita establecer medidas de reparación integral que se aproximen lo más acertadamente posible a la sensación de satisfacción de la víctima a partir de su propia matriz cultural. A esta forma de reparar la autora la denomina reparación integral intercultural.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustanciado procesos en que están involucradas personas de pueblos o nacionalidades indígenas, situación que sin ser la única, constituye un claro ejemplo en que atendiendo a la condición de la víctima es necesario plantear una reparación integral intercultural. En este contexto la Corte IDH ha empezado por realizar un trabajo interpretativo de los derechos individuales previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) para amparar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos, replanteando principalmente el concepto tradicional de indemnización y protección del territorio.

En el escenario ecuatoriano, en la administración de justicia constitucional, todos los jueces se pueden encontrar frente a la hipótesis antes descrita; no obstante, la Corte Constitucional, como el máximo órgano de la administración de justicia constitucional, es la entidad encargada de establecer reparaciones integrales interculturales que resulten ejemplares.

Así, del análisis realizado a los casos sustanciados en la Corte Constitucional que involucran a personas de pueblos indígenas, se advierte que en la mayor parte de las sentencias referidas se ha realizado un importante esfuerzo por ordenar, entre otras, medidas de reparación del tipo garantías de no repetición, lo que implica una especie de reparación colectiva que busca evitar que las transgresiones acaezcan nuevamente en el futuro. Sin embargo, resulta importante señalar que el órgano de justicia constitucional no ha diseñado medidas de reparación integral sobre la base de una adecuada traducción intercultural, que permita plantear los resarcimientos a partir de la condición de la víctima de su propia matriz cultural.

6. Bibliografía

- Ávila, Ramiro (2011). *El Neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Calderón, Jorge (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. México D.F.: Fundación Konrad Adenauer.
- Dulitzky, Ariel (1997). “Los Pueblos Indígenas: jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”. *Revista IIDH*, vol. 26: 137-188.
- García Ramírez, Sergio (2003). “Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”. *Memorias del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*: 129-158.
- Garrido, Rafael (2013), *La reparación en clave de diversidad cultural: un desafío para la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Serie Magister. Volumen 22. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Grijalva, Agustín (2010). “La justicia constitucional del Ecuador en 2009”. *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Martín Beristain, Carlos (2009), *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Morris, Meghan, César Rodríguez, Natalia Orduz y Paula Buritica (2009). *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Programa de Justicia Global y Derechos Humanos.
- Ron Erráez, Ximena (2011). *El control constitucional de las decisiones jurisdiccionales indígenas en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rubio-Marín, Ruth (2006). “El género de las reparaciones: La agenda pendiente”. *¿Y qué fue de las mujeres? Género y reparaciones de violaciones de derechos humanos*, 20-51. New York: Social Science Research Council.
- Santos, De Sousa Boaventura (2002). “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. *El Otro Derecho*, n° 28: 59-83.
- Storini, Claudia y Marco Navas Alvear (2013). *La acción de protección en Ecuador. Realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Walsh, Catherine (2008). *Interculturalidad y plurinacionalidad: elementos para el debate constituyente*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Estado constitucional, medida de seguridad y derecho de igualdad y no discriminación en el sistema penal

The Constitutional State, security measures, equality and non-discrimination in the criminal justice system

Viviane Monteiro

Doctoranda en Criminología, Universidad de Granada, España. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Correo electrónico: wanems@hotmail.com

Resumen

Las relaciones entre el Estado, el derecho de igualdad y no discriminación y la forma en la que se comprende el trastorno mental, así como el tratamiento que recibe por parte del sistema penal, han evolucionado. De esta manera, es esencial comprender cómo se teje su dinámica para evidenciar que su interacción ha producido la discriminación sistemática y en forma persistente de los enfermos mentales en las diversas épocas. Esta situación no puede permanecer impune en los días actuales, ya que la discriminación de los enfermos mentales en el sistema penal es incompatible con el Estado constitucional de derechos y justicia. La solución está en el respeto y la promoción del derecho a la salud mental de forma universal, con la utilización del tratamiento idóneo conforme los estándares internacionales y dejando de lado el internamiento, que es un tratamiento ineficiente.

Palabras clave: Estado constitucional; medida de seguridad; igualdad y no discriminación; salud mental; Ecuador.

Abstract

The relationship between State, the right to equality and non-discrimination and the way in which mental health is comprehend, as well as its treatment within the criminal justice system have come a long way. As such it is essential to comprehend how its dynamics are intertwined in order to highlight how their interactions have produced systemic discrimination towards people with mental health disorders in various epochs. Such a situation may not go on unpunished in current times, as discrimination towards people with mental health disorders in the criminal justice system is incompatible with a Constitutional State of Rights and Justice. The solution is to respect and promote the right to universal mental health through the application of adequate treatments that adhere to international standards and that dismiss the possibility of committing a patient as it has proven to be inefficient.

Keywords: constitutional State; security measures; equality and non-discrimination; mental health; Ecuador.

Recibido: 1-septiembre-2015. Aprobado: 24-septiembre-2015.

¿En qué medida no estamos jugando con las palabras y al cambiar el nombre de pena por el de medida, no estamos dejando indefenso al individuo frente al poder absoluto del Leviatán estatal?

Francisco Muñoz Conde

1. Introducción

La medida de seguridad, en cuanto sanción penal aplicada a las personas con trastorno mental¹ que cometieron crímenes, constituye una forma de discriminación de los enfermos mentales en el sistema penal y dicha situación es incompatible con el Estado constitucional de derechos y justicia. Para comprender la dinámica entre los siguientes institutos jurídicos: Estado, igualdad y medida de seguridad, en la primera parte del artículo se realiza un análisis histórico comparativo de estos conceptos clave con la finalidad de determinar el ritmo de su evolución histórica y si estuvieron en compás entre ellos.

Al respecto, es importante precisar que ninguno de los conceptos que trataremos es una construcción reciente. De esta manera, se tiene noticia de formas de Estado desde la Antigüedad, los llamados Estados primitivos, teocráticos o imperiales, de la misma forma en que la idea de igualdad reclamaría un estudio por lo menos desde la formulación clásica aristotélica y; en lo que toca a las concepciones de la locura, de igual forma se podría regresar a la concepción religiosa dominante desde la Antigüedad clásica hasta la Edad Media; respecto de la punición de la locura, esta se remonta a la aplicación de la custodia por el derecho romano.

No obstante, para los objetivos de este artículo se tendrá como punto de inicio el siglo XVIII, cuando nace la primera versión de Estado de derecho: el Estado liberal, para analizar paralelamente cómo avanzaron las concepciones que son objeto de estudio, entre las principales, el Estado, el derecho a la no discriminación, las concepciones modernas de locura y la forma en la que el sistema penal interactúa con la locura, es decir, la inimputabilidad del sujeto y su consecuencia jurídica, la medida de seguridad.

Posteriormente se realizará un análisis de la relación entre la concepción y aplicación de las medidas de seguridad en Ecuador y la vulneración al principio de igualdad y no discriminación, justificando la flagrante incompatibilidad con el Estado constitucional de derechos y justicia, para finalmente proponer la adopción en el ámbito penal del Modelo de Atención de Salud Mental, en el marco del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) —con enfoque familiar,

1 Cabe aclarar que a lo largo de este artículo son también utilizados los términos *enfermedad mental*, *locura* y *sufrimiento mental* como equivalentes a la expresión *trastorno mental*, puesto que los instrumentos internacionales, las normas ecuatorianas y la doctrina médica y legal utilizan todos ellos indistintamente. El uso de estos términos varía conforme el contexto histórico, no obstante, es perceptible en la psiquiatría moderna la preferencia del uso del término *trastorno mental* sobre los demás.

comunitario e intercultural—, como modelo de atención a la salud mental universal en el país, siguiendo los estándares internacionales sobre el tema.

2. El inicio del Estado moderno: el Estado absolutista

El Estado moderno, que resurgió después del fin de la Edad Media, nace con un perfil absolutista en el que se adscribía al emperador o monarca como el Estado y en el que estaba vigente la unión entre la Iglesia y la monarquía. El Tratado de Westfalia de 1648 establece que se debe respetar la unidad e identidad territorial de cada nación y además determina la necesidad de reconocer un poder central soberano con capacidad de oposición a los demás Estados (Dallari, 1989). En consecuencia, el poder estaba concentrado en una persona o clase y se autolimitaba, mientras que las demás personas tenían calidad de súbditos, es decir, no poseían derechos (Ávila, 2008).

Este modelo de Estado, llamado por Ferrajoli Estado paleoliberal, se identificó con lo que llama el autor *indiferencia jurídica ante las diferencias*. La marca característica de esta concepción es que las diferencias son simplemente ignoradas, dejando que las relaciones de fuerza y de poder en la sociedad se encarguen de ellas, según el paradigma del Estado de naturaleza (Ferrajoli, 2010).

En lo que toca a las personas con trastorno mental y de manera coherente con esa concepción histórica, se mantenía la hegemonía del fundamento religioso de comprensión de la locura. En efecto, entre los siglos xv y xvi se retomaron las ideas predominantes desde la Antigüedad clásica, con algunas variaciones trascendentales fundadas en el establecimiento de las doctrinas cristianas. La causa de la locura sería entonces una obra directa del demonio² o indirecta a través de la brujería o hechicería, que se apodera de la parte física de la persona, instalándose en su cerebro, puesto que el alma está reservada para Dios (Monteiro, 2015). Como consecuencia de este proceso de *demonización* surgen los procedimientos de exorcismo, pues existía la creencia de que esta posesión demoníaca era sinónimo de un castigo divino, como relata Pessoti “la pérdida de razón o descontrol emocional tienen una marca de condenación y culpa” (1997: 206). De esta forma, en esta etapa la locura comienza a ser estigmatizada moralmente, lo que no acontecía en la Antigüedad (Monteiro, 2015).

La enfermedad mental, para este modelo, tiene una causa sobrenatural, divina, benigna o maligna, condición que determina que un enfermo mental no tenga la obligación de responder por sus actos. No obstante la ausencia de un control estatal o jurídico de las personas con trastorno mental, la cohesión de fuerzas sociales actuaba libremente para excluir a estas personas del convivio social, sin la intervención del Estado. El mencionado reconocimiento, por lo tanto, no absolvió a los locos del control social, de hecho, tanto el loco que cometió crímenes, cuanto el que no lo hizo, recibían igual tratamiento (Monteiro, 2015). Michel Foucault

2 El término locura es reemplazado por el de ‘demonismo’.

hace un interesante relato en el cual menciona rituales de exclusión presentes en la Edad Media: “En uno de estos rituales, los locos son perseguidos por la ciudad, con la población armada hasta que dejen el lugar. Otra forma de alejamiento es la entrega de locos a mercaderes y marineros, que los abandonan en locales lejos, para que no encuentren más el camino de vuelta” (Foucault, 1995: 11-12).

Desde el punto de vista penal, estructura con la que se conoce la medida de seguridad es una creación que empieza a delinearse en el cientificismo del siglo XIX, aunque la historia del control jurídico de la locura tiene precedentes igualmente mucho más antiguos. Como ejemplo se observa la presencia de medidas preventivas que fueron aplicadas a las personas que sufrían de un trastorno mental desde el derecho romano, a las cuales no se aplicaba la pena, pero sí la custodia. En este particular, destaca Marco Polo Levorin que la custodia fue un importante precedente de la internación, una de las peculiaridades más notorias de la medida de seguridad (2003). El mismo autor describe, además, las varias medidas preventivas extremas que desde la Antigüedad se han aplicado a los considerados locos, prostitutas, criminales habituales, homosexuales y vagos con el objetivo de excluirlos y así tratar de impedir la reincidencia. A ejemplo del tratamiento dado a los extranjeros por el mismo derecho romano, una vez que eran vistos como aquellos que, aunque convivían en la sociedad, no poseían ningún derecho, pues eran los extraños, los que estaban fuera de la comunidad, como enseña Zaffaroni (2006).

3. El Estado legal de derecho o Estado liberal

El modelo de Estado absolutista comenzó a declinar con la Revolución burguesa en el siglo XVIII, hecho que generó la hegemonía del Estado liberal. A su turno, este modelo de Estado es considerado como la primera expresión del Estado de derecho. Aquí es necesario subrayar que para la mayor parte de la doctrina el Estado de derecho es verdadero género, del cual el Estado liberal —surge en el siglo XVIII—, también conocido como Estado legal de derecho, y el Estado social, emergente entre el fin del siglo XIX y comienzos del siglo XX, son especie. Estos dos momentos históricos tuvieron en común el hecho de que el Estado actuaba por medio de un bloque coherente de normas generales y se organizaba mediante la separación de poderes (Díaz, 1975). Aunque en el Estado legal de derecho existe una constitución, no es suyo el protagonismo del ordenamiento jurídico, ya que la hegemonía es conferida a la ley en sí misma. Veamos la descripción que realiza Ávila:

Los límites del Estado los impone el Parlamento: el Ejecutivo solo puede hacer lo que establece la ley y el judicial es “la boca de la ley”. El Parlamento podría incluso cambiar la constitución, eliminar derechos y restringir las garantías: la constitución no es rígida y se puede reformar por el procedimiento ordinario de creación de leyes; los derechos son los que están reconocidos y desarrollados en las leyes (básicamente Código Civil y Código Penal), las garantías formales están descritas en las leyes y se encarga a la administración de justicia el reconocerlos y protegerlos (2008: 20).

En lo que toca a las particularidades del Estado liberal, este va a distinguirse por la concepción burguesa del imperio de la ley que emana de los representantes del pueblo, que postula la no intervención del Estado en la economía y tiene una concepción de derechos encarada desde el punto de vista meramente individual. El derecho es el instrumento para la limitación del Estado y la manutención de los derechos y las garantías individuales, aspecto que representó un importante avance en este entonces. La minimización de la actuación del Estado también permitió el avance de la iniciativa privada y del capitalismo y la jerarquización del interés individual sobre el colectivo.

Por otra parte, y con fundamento en el contractualismo, el Estado liberal se destaca por el no intervencionismo en la economía y tiene en común con fenómenos recientes como el neoliberalismo y la globalización, el individualismo, la protección a la libertad, la limitación a la intervención estatal, el control del poder Ejecutivo por el Legislativo, entre otras (Leopoldino, 2000). En este contexto nace lo que llamó la doctrina tradicional de primera generación de derechos humanos con franca predominancia de las libertades individuales.

Según Ferrajoli, en el comienzo del desarrollo del Estado liberal se produjo una primera etapa de *diferenciación jurídica de las diferencias* (2010), en la que existe una “jerarquización de las diferentes identidades”, lo que significa que las diferencias son utilizadas para posicionar a unos en la cima de la estructura de poder, gozando de privilegios por sus características personales, y a los demás en un estatus de sumisión. Se trata de un paradigma formal discriminatorio, puesto que las normas liberales eran pensadas para *el sujeto macho, blanco y propietario* y justificaba la discriminación formal e, incluso, la esclavitud de los que no estaban en el padrón (*Ibid.*).

Pero la concepción de la igualdad que se constituyó en el modelo por excelencia del Estado liberal, proclamando la igualdad formal y abstracta, que anulaba las diferencias y las identidades en nombre de una artificial homogenización, en realidad fue la *homologación jurídica de las diferencias*. La consecuencia directa de la adopción de este modelo es que no existe discriminación en el plano jurídico, ya que todos eran simplemente considerados iguales ante la ley, aunque el desconocimiento de las singularidades y consecuentes necesidades generó una “penalización de hecho por los amplios márgenes de ineffectividad de la proclamada igualdad” (*Ibid.*: 10).

En esta misma época, la concepción de la locura sufrió un gran impacto del cientificismo propio del siglo XIX, que trajo consigo la hegemonía de su concepción orgánica. Este modelo pretendía encontrar una causa física para la explicación de la locura, entendida por la doctrina de la época como originada en el sistema nervioso, y consecuentemente buscó su cura por medio de la utilización de fármacos y medicinas.

En este momento histórico los locos se encontraban confinados en las prisiones, mezclados con todos los excluidos de la sociedad. En el siglo XVII se crearon los grandes hospitales y la masa de diferentes fue trasladada hacia estos. Sin embargo, aún no existían criterios distintivos para la internación y en estas instituciones se

recibían tanto a los pobres y miserables como a todos los tipos de enfermos mentales. La finalidad fue, una vez más, su aislamiento, buscando consiguientemente la purificación u homogeneización de la sociedad (Monteiro, 2015).

Según Gomes, dos acontecimientos tienen mucha importancia para la forma prejuiciosa como entendemos la locura hasta la actualidad, uno es la reforma protestante y el otro tiene que ver con las ideas de la selección natural de Darwin:

La reforma protestante se sostiene en que la salvación viene a través del trabajo [...]. Los locos y los pobres comienzan a ser cuestionados por vivir en ociosidad. Juzgase que se encuentran en el ocio y no producen riquezas [...]. Pasan a ser temidos como amenaza social [...]. Hay la prohibición para que sean ayudados, a no ser por las instituciones oficiales. El loco es mirado como un ser inferior, incompetente y desadaptado para el trabajo. Las ideas de selección natural de Darwin sirven para ver al loco como un ser más débil (Monteiro, 2006: 18-19).

El surgimiento, a partir de la mitad del siglo xvii, de la definición médica de la locura no mejoró su comprensión, sirviendo solamente como una legitimación científica de la exclusión sistemática con la que fueron tratados quienes con ella sufrían.

Paralelamente a la nueva concepción orgánica de la locura, el derecho penal ve nacer en el siglo xviii la escuela clásica que reclamó principalmente la humanización de las penas, la proporcionalidad entre ellas y el delito, el principio de la legalidad estricta y el debido proceso. Las prisiones que inicialmente fueron denominadas como casas de corrección ya eran una realidad y esta escuela veía en el cumplimiento de la pena privativa de libertad la prevención general. En otras palabras, se buscaba la intimidación que la amenaza de la pena ejerce en la sociedad y, de esta forma, la pena tendría un carácter preponderantemente retributivo (Monteiro, 2015).

Con el siglo xix y la escuela positivista del derecho penal, la pena viene a ser comprendida no con el objetivo de retribuir un mal, sino con el de evitar que el agente vuelva a cometer otro delito. Como se puede apreciar, la premisa cambia radicalmente, puesto que anteriormente en el análisis del derecho penal el hecho criminoso era el protagonista y ahora el centro de atención es la persona que cometió el delito. Esta concepción es fundamental para comprender la lógica de la medida de seguridad. En este momento histórico se nota la poca efectividad de la pena ante los altos niveles de reincidencia y se impone la necesidad de crear alternativas para ella (*Ibid.*).

La escuela científicista o positivista creía que todo podría ser explicado por la causalidad, incluso —y sobre todo— el delito, comprendido por las determinantes biológicas, sociales y psicológicas. La necesidad de defensa social impulsaba entonces la concepción determinista del hombre que llevó a la consideración de dos posibilidades: a) la resignificación de la pena, mantenida como única sanción penal, pasando a ser comprendida como tratamiento y no como punición y, b) el mantenimiento de la pena como retribución y la creación de otra respuesta penal paralela, de carácter preventivo, para el tratamiento de los delincuentes habituales, los reincidentes, los menores y los locos. El delito pasa a ser visto como una enfermedad social que, por lo tanto, necesita de tratamiento (*Ibid.*).

Según Eduardo Reale Ferrari “al adoptar la ideología del tratamiento, optaban por una concepción preventista, seleccionando en la defensa social, en el determinismo, en la peligrosidad y en el utilitarismo los principios para esta categoría de respuesta sancionatoria” (2001: 20). En verdad, para los positivistas, la defensa social permitiría la segregación de los que no se adaptan a la sociedad y, en nombre de este objetivo, el control social debería ser una forma de remedio social ejercida por el derecho penal.

El criminal es considerado un no adaptado que no tendría opción, ya que es determinado por la sociedad y por sí mismo, psicológica y biológica u orgánicamente, en coherencia con la concepción de locura de su tiempo. En ese sentido, si la sanción no podría basarse en la culpabilidad, puesto que está ausente el libre albedrío, sería necesario buscar otro fundamento. Así nace la moderna versión de la peligrosidad, una vez que la delincuencia fue entendida como una fatalidad biológica para estas personas —y no una opción—, al respecto se debe recordar la concepción de criminal nato. La peligrosidad entonces justifica el tratamiento y pasa a ser la razón de ser de la sanción penal que tiene por finalidad la no reincidencia y la protección social.

Según Zaffaroni, en esta época el criminal y los individuos con trastorno mental que cometieron crímenes fueron vistos como *extraños*, siendo concebidos como alguien “biológicamente inferior, no en razón del género como en el caso de las brujas, sino por un criterio patológico o porque se consideraba que pertenecía a una raza no suficientemente evolucionada o por ser un degenerado” (2006: 128).

4. El Estado social: transitando entre el Estado legal y el Estado constitucional de derecho

El fin del siglo XIX y comienzo del siglo XX trae a la escena al Estado social, preocupado por contrarrestar “el dominio de los procedimientos (aspecto formal) sobre los aspectos materiales (contenidos)” (Barreto, 2006: 151), con un Estado intervencionista reclamado por el gran contingente proletario que la Revolución industrial y el avance acelerado del capitalismo generaron. El reclamo por una igualdad material cobra protagonismo y reclama por un modelo de Estado que intervenga en las cuestiones sociales y económicas y combata las desigualdades. Históricamente se reconoce como primera versión de Estado social el que fue plasmado en la Constitución mexicana de 1917.

No obstante, más allá de su postura diversa frente a los derechos sociales, el Estado social nace estructuralmente como una nueva versión del Estado legal de derecho. El Estado constitucional (y social) de derecho solamente sería viable en Europa después del fin de la Segunda Guerra Mundial como expresión de la necesidad de limitar de forma más eficiente el poder del mismo Estado, ya que el Estado legal fue importante colaborador para la ascensión de los Estados totalitarios.

Como ejemplo, cabe recordar la Constitución alemana de Weimar, primera versión formal de un Estado de derecho moderno, símbolo de la crisis del Estado liberal y de la ascensión del Estado social, que existió desde 1918 hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de su relevancia y del protagonismo de los derechos sociales, no hubo obstáculo para que el Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán, mediante varias reformas legales, invalidara el contenido constitucional y estableciera el Estado nazi legalmente.

Una vez más, según la lección de Ferrajoli, en este momento histórico emerge lo que él llama el cuarto modelo de configuración jurídica de las diferencias, en el cual comienza a diseñarse la *igual valoración de las diferencias*. Según el autor en este modelo “no se desconoce (sic) las diferencias, sino que, al contrario, reconoce todas y las valoriza como otros tantos rasgos de la identidad de las personas, sobre cuya concreción y especificidad cada una funda su amor propio y el sentido de la propia autonomía en las relaciones con los demás” (Ferrajoli, 2010: 4). A partir de este momento y con el robustecimiento del fenómeno de la internacionalización desde 1945, el sistema de protección de derechos humanos pasa de una primera fase de insuficiente de protección general de los derechos hacia la protección especial de los sujetos vulnerables.

Al respecto, Flavia Piovesan considera que junto al derecho a la igualdad surge el derecho a la diferencia, ya que las personas deben ser respetadas y protegidas en su particularidad (2006). Esto es exactamente lo que defiende Boaventura de Sousa Santos cuando enuncia que “tenemos el derecho de ser iguales cuando nuestra diferencia nos inferioriza; y a ser diferentes cuando nuestra igualdad nos descaracteriza. De ahí la necesidad de una igualdad que reconozca las diferencias y de una diferencia que no produzca, alimente o reproduzca las desigualdades” (2003: 458).

En este mismo momento histórico, en lo que respecta a las concepciones de la locura, entra en vigencia un nuevo modelo: el modelo psicológico que, originado en la tragedia griega, fue retomado en la modernidad por Philippe Pinel. Su teoría se basó en el tratamiento moral, así, el origen de la locura estaba en las pasiones y su cura en una práctica terapéutica sin el uso de medicinas. Hay entonces una nueva visión de la psiquiatría sobre el paciente, alejándose de los patrones puramente orgánicos y *científicos* hasta entonces utilizados como absolutos (Monteiro, 2015).

Sobre este particular, Foucault observa un cambio importante en la concepción de los manicomios, ya que para el éxito del tratamiento pasan a ser considerados otros factores como las condiciones físicas de la institución y la relación afectiva entre el médico y el enfermo mental: “Abandonada la finalidad de pura exclusión y custodia, cambiase el papel de la medicina. El equipo médico pasa a tener finalidades de sanación y terapia. Así tiene gran importancia, ya que debe quedarse el mayor tiempo posible con el paciente, interactuando con él, para buscar traer de vuelta su racionalidad” (1995: 503).

Las propuestas de Pinel, continuadas por Jean-Étienne Esquirol, representaron en su tiempo un gran avance, pero no se puede dejar de estar de acuerdo con

la crítica de Michael Foucault, para quien las consecuencias del modelo de Pinel son tres:

a) Se permite que la libertad del loco actúe, pero en un espacio cerrado y rígido; b) Si hay la liberación de las consecuencias de la práctica del delito, por otro lado el loco es mirado como preso en un determinismo de los mecanismos que sobre él actúan, tornándolo irresponsable. Su irresponsabilidad es algo de la competencia médica. El loco vive la inocencia del delito, en una situación de no libertad; c) Las corrientes que impiden el ejercicio de la libre voluntad del loco son abiertas. Todavía, la voluntad de este es sustituida por la del médico (*Ibid.*: 507).

5. El Estado constitucional

En Europa, como ya se señaló, el Estado constitucional se instaura después del fin de la Segunda Guerra Mundial. A su turno, en América Latina este proceso se hizo mucho más tardíamente ya que en el período posguerra hubo un predominio de dictaduras en todo el continente y, después de culminar esta fase, con el surgimiento de las nóveles democracias en Sudamérica y la consolidación del modelo económico neoliberal en la década de los noventa —formulado en el denominado Consenso de Washington e implementado a través del Fondo Monetario Internacional—, el continente, salvo Brasil y Colombia como excepciones, vio postergado el debate sobre el establecimiento del Estado constitucional. En efecto, en Ecuador la Constitución del 2008 inaugura la existencia del Estado constitucional, autodefiniéndose de esta manera en la misma Carta Magna, hecho que no se repite en ninguna de las constituciones de la región.

En el Estado de derecho legislativo la Constitución era una carta política que no poseía el estatus de norma jurídica, representando meras recomendaciones no impositivas al Estado, vulnerable a cambios por medio de la ley e incluso en circunstancias de no aplicación, de acuerdo con la discrecionalidad del poder público (Barroso, 2015). El principal cambio en el Estado constitucional es que “la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder” (Ávila, 2008: 22). A esta vinculatoriedad formal de la norma constitucional que se expresa en el principio de supremacía constitucional, se añade la garantía jurisdiccional, que significa la existencia de un órgano de control con capacidad para aplicar sanciones en caso de incumplimiento, como órgano máximo de la función judicial.

La Constitución también es material y de aplicación inmediata, es decir, establece los derechos como fines del propio Estado, limitadores de su actuación y fuente de obligaciones una vez que el Estado está obligado a hacer efectivos estos derechos (materialidad); y como norma de carácter vinculante somete todo el ordenamiento jurídico y toda la actuación estatal, debiendo ser aplicada directamente por cualquier persona autoridad o juez (aplicación inmediata) (Ávila, 2008).

Pero además de ser un Estado constitucional, el Estado ecuatoriano se define como un Estado constitucional de derechos y justicia. Un Estado constitucional de derechos, según argumenta Ávila, significa un paso más en la construcción del Estado, ya que los derechos son “creaciones y reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al Estado, que someten y limitan a todos los poderes” (*Ibid.*: 29). Además, los derechos protegidos no se agotan en la Carta Magna, ya que el contenido de los tratados de derechos humanos amplían significativamente el ámbito de protección una vez incorporados en el bloque de constitucionalidad (artículo 11, inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador). Al definir que el poder está sometido no únicamente al derecho como expresión amplísima, sino concretamente por los derechos individuales y colectivos, la Constitución cambia el eje una vez más y pone las luces de la interpretación sobre la persona y sus derechos más que en el mismo Estado o en la ley. Este es un cambio de paradigma que, sumado a la finalidad esencial de justicia, debe dar norte a toda interpretación normativa y a toda actuación del Estado y de los particulares (Ávila, 2008).

De forma muy semejante a la evolución del Estado, la igualdad, en cuanto principio y derecho humano, sufrió el mismo proceso que los demás derechos desde la segunda mitad del siglo xx: la no efectividad de las normas universalistas del inicio de la internacionalización de los derechos humanos en la posguerra promovió una constante especialización de los sujetos protegidos, personas o grupos considerados en particular situación de vulnerabilidad. Las especificidades o diferencias de estos sujetos, por lo tanto, no fueron utilizados como forma de discriminación, sino de protección. Por otro lado, la igualdad comenzó a ser llamada derecho de igualdad y no discriminación, entendiéndose a la no discriminación como una igualdad material, o sea, el derecho a no ser discriminado a pesar de la diferencia (Piovesan, 2006). Flavia Piovesan entiende que se forma estructuralmente el derecho a la igualdad de la siguiente manera:

Destacam-se, assim, três vertentes no que tange à concepção da igualdade: a) a igualdade formal, reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei” (que, ao seu tempo, foi crucial para a abolição de privilégios); b) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça social e distributiva (igualdade orientada pelo critério socioeconómico); e c) a igualdade material, correspondente ao ideal de justiça como reconhecimento de identidades (igualdade orientada pelos critérios gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e outros) (*Ibid.*: 47).

La concepción de igualdad en la Constitución ecuatoriana está prevista, primero, como principio transversal en el artículo 11 y, posteriormente, se dispone en otras 35 oportunidades como derecho, en aplicaciones específicas como la igualdad aplicada al acceso a medios de comunicación e información o su previsión de aplicación a la educación.

Enseguida, el artículo 11, inciso 2, trata específicamente del derecho de no discriminación y, en la disposición no exhaustiva de razones por las cuales no debe ser aceptada la discriminación están, entre otros: la condición socioeconómica,

el estado de salud y la discapacidad, como tampoco “cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, el goce o ejercicio de los derechos” (*Ibid.*). En la misma disposición legal se hace mención a las medidas de acción afirmativa para los que se encuentren en situación de desigualdad.

El artículo 35 distingue las personas o grupos de atención prioritaria, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad y las personas privadas de libertad, a quienes se debe brindar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Concluye la redacción del artículo afirmando que “el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”, como son las personas que cumplen una medida de seguridad: aquellas que padecen de un trastorno mental y que están privada de libertad.

A su vez, en el artículo 66, en el momento de desarrollar los derechos de libertad, el Estado ecuatoriano se obliga a reconocer y garantizar el derecho a una vida digna y el primer criterio de definición de una vida digna es una vida que tenga asegurada la salud. En el numeral 3 del mismo artículo asegura el derecho a la integridad personal definiéndola como la integridad física, psíquica, moral y sexual, además de incluir una vida libre de violencia. Sobre este particular, el Estado se compromete a tomar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial en contra de determinados grupos como son “las personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad” (*Ibid.*).

Aún en relación con los derechos de libertad, vale la pena destacar que en el artículo 66 existe el compromiso del Estado ecuatoriano a reconocer y garantizar a las personas el: “4. Derecho a la igualdad formal, a la igualdad material y no discriminación. 5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás” (*Ibid.*).

Ahora bien, es menester destacar que en cuanto evolucionaba el Estado constitucional de derecho en el ámbito penal se establecieron las bases conceptuales para el surgimiento de la medida de seguridad en las primeras décadas del siglo xx. En este entonces la escuela de la defensa social, comandada por Adolfo Prins, según comenta Ferrari, afirmaba que, “el fin perseguido consistía en la necesidad de protección del patrimonio y de la moral sociales, por medio de instrumentos que no fueran retributivos, destacándose entre ellos las medidas de seguridad” (2001: 25). La intervención del Estado entonces se fundamentaba en la peligrosidad y el mismo autor afirma que la intervención estatal debía darse inclusive sin que se haya practicado el delito. De hecho, Garófalo reconoce la insuficiencia de la pena —en su concepción clásica— para la “defensa contra los enemigos naturales de la sociedad”, justificando que, “los códigos, los procedimientos y el mismo poder judicial, parece que se han puesto de acuerdo para proteger al criminal contra la sociedad”, mientras lo que debería hacer era lo contrario. Para este autor en particular, se justificaba cualquier actitud en nombre de la defensa social, argumentando que “mediante una matanza en el campo de batalla la nación se

defiende contra sus enemigos exteriores; mediante una ejecución capital, de sus enemigos interiores” (1976: 7-11, 14 y 15).

En este escenario Von Liszt (1984) concibe igualmente la pena con el fin preventivo, buscando la protección de los bienes jurídicos, basado nítidamente en la teoría de la defensa social. Su discurso reproduce los parámetros positivistas y de defensa social, trayendo para la dogmática penal la propuesta de penas resocializantes para la categoría de personas a la cual llamó *incorregibles*, como es la exclusión social por tiempo indeterminado. En las palabras del propio autor: “La sociedad debe protegerse de los irrecuperables, y como no podemos decapitar ni ahorcar, y como no nos es dado deportar, no nos queda otra cosa que la privación de libertad de por vida” (*Ibid.*: 120). Bajo su influencia, Karl Stoos crea el mecanismo de la medida de seguridad como una medida “curativa impuesta a los delincuentes peligrosos” (Ferrari, 2001: 29).

De esta forma, al mismo tiempo en que en la vecina Alemania florecía la doctrina Nazi, Karl Stoos, coherente con su tiempo, sistematizó entonces la nueva sanción penal en el Proyecto de Código Penal Suizo que entró en vigencia en 1937 y contemplada a los reincidentes, los alcohólicos habituales, los peligrosos y los delincuentes juveniles. En estos casos la medida sería aplicada siempre que la pena no fuera eficaz, actuando como un sustituto para proteger a la sociedad y dar un tratamiento al individuo.

Ferrari expone las características de esta primera versión de la medida de seguridad:

a) Se atribuye prioritariamente al juez; b) se pronuncia en forma de sentencia relativamente indeterminada, con duración condicionada a la cesación de la peligrosidad; c) se basa en la peligrosidad del criminal; d) se ejecuta en establecimientos especializados y adecuados al tratamiento del peligroso; e) se constituye en medida complementaria, algunas veces sustitutiva de la pena, ampliándose a aquellos delincuentes incorregibles para los cuales la ejecución de la pena sería ineficaz (2001: 30).

En Ecuador se pudo sentir, aunque de forma tímida, el efecto de la labor de Stoos. En el Código Penal de 1938, siguiendo las tendencias internacionales sobre la materia, se trató la medida de seguridad, aunque de forma embrionaria (Jimenez de Asúa, 1956: 1240). De hecho, en la primera versión del Código, de forma muy semejante a lo que sucedió recientemente en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), se optó por desarrollar mucho más el contenido de las *medidas de corrección*, como se llamó en esta época a las medidas socioeducativas en relación con los menores infractores, mientras que en relación con las medidas de seguridad casi nada se dijo. Ernesto Albán, en su *Manual de Derecho Penal Ecuatoriano*, llega a firmar que “la legislación penal ecuatoriana no contiene normas expresas sobre la materia, aunque podríamos decir que sí establece, así sea de forma embrionaria, algunas medidas de seguridad” (2005: 54). La única mención está en la redacción original del artículo 34 que dispone que los locos debían ser enviados al *Hospital de alienados*, al paso que en el artículo 38 se destinaba a los sordomudos a la *casa de educación* (*Ibid.*: 54).

Fue solamente con la reforma de 1971 que se insertó la medida de seguridad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano de forma más directa, a pesar de no haber sido utilizado todavía este término. En el título III, que trataba de la imputabilidad y de las personas responsables de las infracciones, estaba definida la medida de seguridad en los artículos 34 y 35. Estructuralmente el artículo 34 establecía la inimputabilidad, caso en que el juez debe decretar el internamiento de *alienado mental* en un hospital psiquiátrico, de donde solo podría salir bajo dos condiciones: que tuviera el juez un informe de dos médicos, preferencialmente psiquiatras, y que hubiera existido una audiencia con el Ministerio Público para decidir sobre la libertad de la persona. El objetivo del informe sería dar noticia sobre el restablecimiento pleno de las facultades intelectuales del internado. A su turno, el artículo 35 describió la semiimputabilidad, o sea, la capacidad disminuida, lo que traería como consecuencia la igual disminución de la pena, conforme enseñaba el artículo 50,³ con una supresión de un cuarto hasta la mitad de la pena (hipótesis de atenuante general).

6. Estado constitucional y medida de seguridad: la discriminación de las personas con trastorno mental en el sistema penal ecuatoriano

En los días actuales, la medida de seguridad encuentra su disposición legal en el artículo 76 del COIP: “el internamiento en un hospital psiquiátrico se aplica a la persona inimputable por trastorno mental. Su finalidad es lograr la superación de su perturbación y la inclusión social”. No se puede decir que exista un concepto legal de medida de seguridad, lo que se percibe es que el legislador prefirió disponer sus elementos constitutivos, además de solo prever la posibilidad de medida de seguridad de internamiento (art. 76, COIP), en cuanto que en otros países son posibles distintos tratamientos como la opción de tratamiento ambulatorial en Brasil y España o el tratamiento comunitario en Italia.

La aplicación de medida de seguridad presupone que exista un injusto penal —hecho típico e ilícito— cometido por un sujeto no culpable, hecho que implica que no se puede hablar de delito ante la falta uno de sus elementos, la culpabilidad. Entendiendo que la causa de exclusión de la imputabilidad es la presencia de un trastorno mental, entonces se verifica la peligrosidad real⁴ de la persona y se debe aplicar, en consecuencia, una medida de seguridad. En este particular

3 Art. 50. “En el caso de conocimiento limitado por enfermedad, contemplado en el artículo 35, la pena aplicable al infractor será de un cuarto a la mitad de la señalada a la infracción, de acuerdo con las circunstancias que serán debidamente apreciadas por el juez”.

4 En Ecuador, al contrario de otros países como Brasil, se ha avanzado en considerar la peligrosidad verificada por el perito en cada caso —peligrosidad real—, al contrario de la peligrosidad presumida (en Brasil es una presunción legal absoluta), que significa que la inimputabilidad es sinónimo de peligrosidad. En la peligrosidad presumida la discriminación al enfermo mental comienza al considerar que el simple hecho de sufrir de trastorno mental ya implica que la persona es peligrosa para la sociedad (comparar artículos 36 del COIP y 97 del Código Penal brasileño).

llama la atención el hecho de que en el párrafo segundo del artículo 76 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) se dispone que el informe psiquiátrico deba acreditar la necesidad y la duración de la medida. En este caso la peligrosidad es real, o sea, comprobada por el perito psiquiatra, lo que representa un gran avance en este tema.

Lamentablemente el legislador ecuatoriano no se preocupó en especificar el término del cumplimiento de la medida, una vez que no hay ninguna norma procesal o sustantiva que reglamente como debe finalizar el internamiento. En rigor de verdad, ni siquiera se designó a la autoridad responsable para la ejecución de la medida de seguridad y mucho menos se delineó un mecanismo de control. Lo que se infiere de la interpretación sistemática de los dispositivos del COIP, a partir del análisis de la disposición transitoria vigésimo primera, es que el responsable sería el Juez de Garantías Penitenciarias.

Dada la falta de previsión de límites temporales de aplicación de la medida de seguridad, el COIP se circunscribe a establecer que el informe psiquiátrico que fundamenta la necesidad de la medida también debe establecer su duración. Aunque en la Constitución del Ecuador no hay previsión de restricción a las penas perpetuas, el artículo 59 del mismo COIP impone un límite de cuarenta años para las penas privativas de libertad, por lo que la analogía con las medidas de seguridad sería muy pertinente, como un mínimo que se podría garantizar.

Sobre este particular, es posible mencionar por lo menos un ejemplo de que otros límites más coherentes con los principios de proporcionalidad y humanidad de las penas pueden ser utilizados, como es el caso del Código Penal español.

En el caso de España tres puntos llaman la atención. Primero: la disposición expresa en el Código Penal de que no se puede aplicar medida de seguridad de internamiento y, por lo tanto, privativa de libertad, si el delito cometido puede tener como pena otra posibilidad que no sea la privación de libertad (art. 95, inciso 2). En segundo lugar, conforme al artículo 95 del mismo Código, la peligrosidad necesariamente debe ser comprobada por el peritaje psiquiátrico para que sea aplicada la medida de seguridad, lo que lleva a la conclusión de que “una persona declarada inimputable por la comisión de una infracción penal y de la que cuyo hecho y circunstancias personales no pueda deducirse peligrosidad, no puede ser sentenciada a cumplir una medida de seguridad y debe ser puesta en libertad”, como señala Campos Páez (2013: 651). Y en tercer lugar, el artículo 102 prevé además que el tiempo de la medida de seguridad no puede exceder la pena que sería aplicada a la persona si fuera imputable, debiendo el juez fijar este plazo en la sentencia.⁵

Por otra parte, si recordamos el análisis histórico del concepto de locura, es evidente que su comprensión ha variado de acuerdo con la realidad de cada período, tratándose de ciclos que buscan una justificación específica, de acuerdo

5 Artículo 102, inciso 1: “At los exentos de responsabilidad penal conforme al número 2.º del art. 20 se les aplicará, si fuere necesaria, la medida de internamiento en centro de deshabitación público, o privado debidamente acreditado u homologado, o cualquiera otra de las medidas previstas en el apartado 3 del art. 96. El internamiento no podrá exceder del tiempo que habría durado la pena privativa de libertad, si el sujeto hubiere sido declarado responsable, y a tal efecto el Juez o Tribunal fijará ese límite máximo en la sentencia”.

con lo que fue más o menos adecuado o aceptable para cada sociedad, ya sea establecida sobre una base teológica, biológica o síquica. De acuerdo con cada concepción fueron agregándose modelos de control que, sin embargo, no han diferido en relación a los resultados que producían: la marginación y la segregación.

En efecto, según Carrara, la locura es un lenguaje utilizado para el control social basado en la construcción de lo que es normal y lo que es anormal y este control es tradicionalmente destinado a la segregación de los diferentes y, en la actualidad, a pesar de los avances de la ciencia médica y la farmacología, no es diferente (1998). El resultado de esta actuación sistemática es la marginalización y la segregación, a las cuales se suma el sufrimiento mental que ya viven estas personas (Monteiro, 2015).

Si traemos este análisis al contexto jurídico penal percibimos que este no escapa a la lógica descrita cuando establece lo que Zaffaroni llama de *dualidad de los tratos penales*, ejerciendo un control penal diferenciado de acuerdo con la calificación del sujeto que cometió el delito: amigo o enemigo, igual o diferente o, como prefiere el autor, “la represión penal siempre se ejerció de modo diferente, según sus destinatarios fuesen *iguales o extraños*” (2006: 1122). En estos regímenes, donde se destacan, especialmente, el nazismo, el fascismo y el estalinismo, el derecho penal establecía criterios muy variables, destinando las garantías y beneficios a los iguales y la exclusión, que llegó hasta la muerte sumaria en los regímenes dictatoriales.

La escuela positivista, creadora de la medida de seguridad, fue una gran motivadora del trato desigual que fue puesto en práctica por el Derecho Penal, considerando al criminal como alguien biológicamente inferior y afirmando que el derecho penal actúa en favor del criminal y no de la sociedad, como debería. Tristemente en la actualidad se mantiene la misma actuación penal excluyente del siglo XIX, en contra de todos los logros de las ciencias humanas, de la medicina y del derecho, sobre todo en lo que se refiere a los derechos humanos (Monteiro, 2015).

La existencia de la medida de seguridad refleja que el derecho penal tiene claramente dos medidas: los iguales tienen acceso a los derechos y garantías del sistema jurídico nacional e internacional, mientras que los diferentes, los que tienen trastornos mentales, son vistos como peligrosos, como amenazas —no como seres humanos—, y consecuentemente, son vistos y tratados por el derecho de la misma forma determinista de siglos atrás. Véanse las palabras de Zaffaroni:

Desde el proyecto suizo de Stoos se teoriza un Derecho Penal para *iguales* y otro para *extraños*, destinando a los primeros penas retributivas y a los segundos *medidas* que están con un pie en el penal y otro en la coerción administrativa directa, pues responden a la *peligrosidad positivista*. En definitiva, son penas sin los límites ni garantías de las penas (2006: 131).

Se debe tomar en cuenta que no hay lugar en el Estado constitucional para tal trato discriminatorio. Esto implicaría el forzoso reconocimiento de que el

Código Penal está por encima de la Constitución y de los parámetros normativos internacionales para los derechos humanos. Lo que se observa es una ofensa a los principios del Estado constitucional de derechos y justicia, los cuales garantizan el respeto a la dignidad de la persona humana sin excepción, no comportando ningún tipo de discriminación (Monteiro, 2015).

De esta forma, los principios de la proporcionalidad y de la igualdad, fundamentales para el Estado constitucional, se encuentran flagrantemente vulnerados, una vez que una persona imputable, que entiende sus actos y los elige libremente, si comete un delito grave, como un homicidio o una violación, aun así tendrá derecho a todas las garantías penales (una pena fija conocida, progresión de régimen, libertad condicional, entre otras); y a la vez el inimputable, incapaz de entender sus actos o no siendo libre para elegir su conducta, sin importar la gravedad del delito, un pequeño hurto o un homicidio, recibe la misma respuesta penal, una medida de seguridad de internamiento psiquiátrico por tiempo indeterminado. Sobre este tema en particular, Ary Queiroz Vieira Júnior alerta que “debemos analizar tanto la desmesurada desproporcionalidad, tanto cuanto denunciar y repudiar la inicua discriminación que se hace entre imputable e inimputable, impidiendo este de saber cuáles son los límites de la actuación estatal en la ejecución de la medida preventiva que va estar el sujeto a cumplir” (2007: 5).

¿Cuál sería la realidad que espera a quien es declarado inimputable en Ecuador? Según información del Ministerio de Salud Pública, en el año de 2014 el 88% de las personas internadas actualmente en la ciudad de Quito no tienen una sentencia judicial que imponga tal medida. De estas, el 65% entraron en los últimos dos años y el 35% está internada por más de tres años, destacándose que el 9% de estas personas se encuentra en medida de seguridad con más de diez años sin que su proceso haya culminado (MSP, 2014).

Otro punto que se destaca es la centralización de la atención, una vez que 61% de las personas que están cumpliendo medida de seguridad en Quito provienen de otras provincias. Este escenario genera dos consecuencias principales: una es la pérdida gradual de los vínculos sociales y familiares, pérdida que impacta directamente en el aplazamiento del internamiento, una vez que el sujeto pierde las referencias de contacto afectivo y, la otra es que no tiene quién reclame su presencia en el mundo externo al hospital (MSP, 2014).

Zaffaroni afirma que se trata de un verdadero ejemplo del derecho penal del enemigo, definiendo las medidas de seguridad como *penas sin los límites ni garantías de las penas* (2006). El mismo autor explica que en la lógica de Jakobs, el creador y defensor del derecho penal del enemigo, quien es calificado como enemigo no es considerado como persona, admitiendo que algunas personas son peligrosas y, por lo tanto, deben ser tratadas de forma diferente y más severa, cosificando a estos seres humanos, sacándoles la condición de personas y, consecuentemente, no son asegurados por el ordenamiento jurídico como los demás. La tendencia es un derecho penal extendido al máximo para estas consideradas como *no personas*, en donde todo es permitido en nombre de la seguridad, de la prevención (Monteiro, 2015).

El derecho penal debería ser un sistema de garantías para todos como entiendo Ferrajoli, no siendo aceptable un doble orden jurídico que segrega y sanciona casi ilimitadamente a una persona que, reconocidamente, no es culpable por sus actos (2001). De esta manera, la propia idea de medida de seguridad, de la forma como la conocemos, no es compatible con el Estado constitucional de derechos y justicia, actuando como un verdadero mecanismo paralelo de control social de los indeseables y los falsamente entendidos como incorregibles. Se trata de una medida desproporcional, desigual e inhumana, que no se somete a los principios del Estado constitucional, viola derechos fundamentales y produce injusticia (Monteiro, 2015).

A lo anterior se debe añadir el hecho de que los estándares internacionales para el tratamiento de la salud mental reconocen desde hace mucho tiempo que el tratamiento a través del internamiento manicomial no solo es ineficiente sino que se constituye como un verdadero mecanismo de violación de la dignidad de los pacientes, puesto que no solamente no ayuda sino que cronifica los síntomas y causa daños irreversibles a las personas.⁶ Sobre este particular, la Declaración de Caracas reconoce que la atención psiquiátrica convencional, o sea, la internación en un hospital, no es compatible con el respeto a los derechos humanos de los pacientes y que el sometimiento de las personas a esta forma de tratamiento, en vez de constituir una ayuda para su resocialización, disminuye su capacidad para vivir en sociedad (OMS, 1990). Tales críticas reafirman el argumento de que la hospitalización psiquiátrica, tal como ocurre con las personas sometidas a la medida de seguridad, no es capaz de tratar o recuperar a estas personas, sino de hacerles daño. Así se pronuncia la mencionada declaración en su discurso de apertura:

Que el hospital psiquiátrico como el único tipo de atención no permite la consecución de los objetivos mencionados al: a) aislar al paciente del medio social, generando así una mayor discapacidad social; b) crear condiciones desfavorables que ponen en peligro los derechos humanos y civiles de los enfermos; c) exigir a la mayoría de los recursos humanos y financieros a los países a los servicios de salud mental y, d) proporcionar una educación insuficiente vinculada con las necesidades de salud mental de las poblaciones, los servicios de salud y otros sectores (OMS, 1990: 1).

Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea que las organizaciones internacionales de derechos humanos reconocen que los hospitales psiquiátricos son violadores de estos derechos y realizan una labor ineficaz en el tratamiento de enfermedades mentales. A saber:

6 Son estándares internacionales mínimos en tratamiento de salud mental: Declaración de los derechos de los discapacitados mentales; Principios para la protección de las personas con enfermedades mentales y el mejoramiento de la atención en salud mental; Legislación de atención a la salud mental: diez principios básicos; Informe sobre la salud en el mundo; Declaración de Caracas; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; Informe N.º 63/99 de la CIDH; Recomendaciones sobre la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad intelectual; Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, CIDH; Principios y prácticas para la protección de personas privadas de libertad en las Américas.

De acuerdo con la OPS/OMS, el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, las libertades fundamentales y derechos más frecuentemente violados en hospitales psiquiátricos incluyen el derecho a ser tratado con humanidad y respeto, el derecho a una admisión voluntaria, el derecho a la privacidad, la libertad de comunicación, derecho a recibir tratamiento en la comunidad, derecho a proporcionar consentimiento informado antes de recibir cualquier tratamiento y el derecho a recurrir a un tribunal independiente e imparcial que determine la legalidad de la detención en un hospital psiquiátrico (CIDH, 2001: 2).

La Declaración de Caracas concluye afirmando que es necesario revisar el modelo basado en la hegemonía del hospital psiquiátrico, ya que el tratamiento de la enfermedad mental debe estar direccionado a *salvaguardar la dignidad personal e invariablemente los derechos humanos y civiles* y también a *fomentar la permanencia del paciente en su medio comunitario* (OMS, 1990).

Bajo estos parámetros, el 25 de julio de 2014, el Ministerio de Salud Pública del Ecuador adoptó el Modelo de Atención de Salud Mental y el Plan Estratégico Nacional de Salud Mental, descrito como “un modelo comunitario de atención en salud mental, basado en la descentralización, la participación social y la inserción del componente de salud mental en la atención primaria de salud”, con vistas “a transformar el enfoque médico biologista, hacia un enfoque integral en salud centrado en el cuidado y recuperación de la salud individual, familiar, comunitaria como un derecho humano” (MSP, 2014: 46).

Asimismo, el modelo de atención a la salud mental tiene como principios la equidad, la integralidad, la participación social, la intersectorialidad y los derechos. Eso implica el reconocimiento de que el acceso a la salud mental es visto bajo un enfoque de derechos humanos y, en consecuencia, el Estado tiene la obligación de viabilizar el ejercicio de los mismos. La salud mental es un instrumento irrenunciable para la efectividad de la ciudadanía y los ciudadanos deben hacerse corresponsables de la promoción de la misma, por esto la participación social es uno de los principios que guían la actuación del Estado, pero no es el único responsable, el individuo debe también ser responsable de su salud mental conjuntamente con la familia y la sociedad. Es relevante notar que esto representa un gran cambio en el paradigma de la atención a la salud mental en la medida en que significa nada menos que el rescate del protagonismo del paciente que sufre de trastorno mental, considerado ahora como parte corresponsable por su tratamiento y no más como un objeto del mismo (MSP, 2014).

7. Consideraciones finales

De lo expuesto, se puede observar que el Estado y los derechos humanos, en especial el derecho de igualdad y no discriminación, evolucionaron desde la indiferencia total a las diferencias y necesidades de los pueblos, propio de la hegemonía del Estado absolutista, en el que las personas eran simples súbditos sin derechos,

hasta los días actuales cuando se identifican y se valoran las diferencias individuales utilizándolas, incluso, para ofrecer protección especial a grupos vulnerables o de atención prioritaria, como prefiere la Constitución ecuatoriana.

Por otra parte, se evidencia que la ciencia también avanzó en lo que toca al conocimiento sobre los trastornos mentales, sus causas y posibilidades terapéuticas, desde la creencia de que la locura tenía una causa divina, pasando por la justificación biológica y psíquica, hasta la comprensión actual de las determinantes sociales de los trastornos mentales y una visión mucho más amplia y compleja. Este modelo está basado en las orientaciones de la Organización Mundial de Salud (OMS) y ya fue desarrollado en América Latina, especialmente en Argentina, Chile y Brasil, entre otros. De hecho, la OMS hace las siguientes recomendaciones sobre la atención a la salud mental: reducir el número de hospitales psiquiátricos, establecer servicios comunitarios de salud mental, crear servicios de salud mental en hospitales generales, integrar la salud mental en la atención primaria de salud, colaborar con los servicios comunitarios de salud no formales, promover el autocuidado, y fomentar la colaboración intersectorial e intrasectorial (OMS, 2008).

A su turno el derecho penal parece haber quedado congelado en el tiempo, inmune a los avances de la ciencia médica, de los derechos humanos y del Estado constitucional. En efecto, las legislaciones penales siguen utilizando la medida de seguridad como si aún estuviéramos viviendo en el siglo XIX. Ante este escenario nos permitimos cuestionar con Virgilio de Mattos: “¿Qué especie de diferencia permite que el portador de sufrimiento o trastorno mental pueda ser visto solamente como objeto y no como sujeto de derechos?” (2006: 16).

La Constitución ecuatoriana establece tanto la obligación del Estado de garantizar la salud a los ciudadanos como los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las personas con discapacidades (como la mental) y las personas en privación de libertad. La Carta Magna fija la obligación estatal de dar atención prioritaria a la salud mental y esta obligación se ve robustecida en lo que toca a la particular situación de las personas con medida de seguridad, por ser parte al mismo tiempo de dos categorías de prioridad.

El Plan Nacional para el Buen Vivir, al referirse al cumplimiento de los derechos fundamentales y la potenciación de las capacidades humanas, como enfatiza el Plan Estratégico Nacional de Salud Mental 2015-2017 (MSP, 2014), se pronuncia respecto a temas que son de extrema relevancia para la salud mental. A su turno la Ley Orgánica de Salud de 2006, en el artículo 3, define la salud como un estado de bienestar físico, mental y social, enfatizando la promoción de la salud y no en la ausencia de enfermedades. Posteriormente, la Ley Orgánica de Discapacidades del 2012, como ya pudimos destacar en este informe, incluye en la definición de personas con discapacidad a los sujetos con trastorno mental (en el artículo 6), “para los efectos de esta Ley se considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria”. De esta forma, se añade

a todos los programas e iniciativas sobre este tema las personas con sufrimiento mental como obligación impuesta al Estado.

Del mismo modo, se debe enfatizar que además de estar en consonancia con los estándares internacionales para los cuidados en salud mental, el contenido de estos documentos guarda coherencia con del garantismo constitucional plasmado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, una vez que se armoniza con el contenido de la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley Orgánica de Salud y la Ley Orgánica de Discapacidades.

Finalmente, interpretando sistemáticamente las normas expuestas, no se puede argumentar a favor de que estas personas sigan detenidas por tiempo indeterminado, sometidas a un tratamiento sabidamente ineficaz, sin que siquiera hayan sido culpables de sus actos. Se impone, por lo tanto, la conclusión de que para ser coherentes con el principio de igualdad y no discriminación y todos los demás presentes en la Constitución, el Estado tiene la obligación de administrar el tratamiento de salud mental según el modelo vigente a los ciudadanos ecuatorianos que cumplen medida de seguridad. En otras palabras, el Estado ecuatoriano no está autorizado a administrar a estas personas tratamiento de salud sabidamente generador de violaciones a sus derechos humanos y no apto para alcanzar el fin a que se destinan las medidas de seguridad: *superar la perturbación y la inclusión social* (art. 76, COIP).

De hecho, si las medidas de seguridad tienen como objetivo el tratamiento de la enfermedad y viabilizar la inserción social de las personas, el Estado tiene que utilizar los medios eficaces y eficientes para lograrlo. La respuesta ya fue dada por el mismo Estado por medio del Modelo de Atención a la Salud Mental y este debe ser aplicado sin restricciones a todas las personas actualmente sometidas a la institucionalización manicomial.

8. Bibliografía

- Albán Gómez, E. (2005). *Manual de Derecho Penal Ecuatoriano*. Parte General, Tomo I. Quito: Ediciones Legales, 13.^a ed.
- Ávila Ramiro (2008). “Ecuador, Estado Constitucional de Derechos y Justicia”. En Ávila, R: *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Barroso Luis Roberto (2015). *Curso de direito Constitucional contemporâneo*. San Paulo, Brasil: Saraiva.
- Campos Fabián (2013). “La enfermedad mental en el Derecho Penal”. En Ansean A: *Manual de Gestión Clínica y Sanitaria en Salud Mental*. Madrid: Edicomplet S.L.
- Carrara Sergio (1998). *Crime e loucura: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século*. Río de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001). “Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental”, En *Informe Anual 2000*, cap. Vid, Discapacidad Mental, OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev.
- Dallari Dalmo (1989). *Elementos da Teoria Geral do Estado*. San Paulo: Saraiva.
- De Matos Virgilio (2006). *Crime e Psiquiatria: uma saída: preliminares para a desconstrução das medidas de segurança*. Río de Janeiro: Revan.
- Díaz Elías (1975). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Cuadernos para el diálogo Edicusa.
- Ferrajoli Luigi (2001). *Derecho y razón*. Madrid: Trotta.
- _____ (2010). “Igualdad y Diferencia”. En Caicedo, D. y Porras, A., *Igualdad y no Discriminación. El reto de la diversidad*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Foucault Michael (1995). *História da Loucura*. San Paulo: Perspectiva.
- _____ (2007). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- Garófalo Rafael (1976). *La criminología*, trad. de Pedro Dorado Montero. Madrid: Espasa.
- Gomes, Karina (2006). “Modelos históricos de compreensão da loucura. Da Antigüidade Clássica a Philippe Pinel”. *Jus Navigandi*, año 10, n.º. 1.135, Teresina, Jus Navigandi. Recuperado el 5/10/2008 de <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8777>
- Jiménez de Asúa Luis (1956). *Tratado de derecho penal*. Tomo I, 2.ª ed. Buenos Aires: Editorial Losada S.A.
- Leopoldino Joao (2005). *Direito Econômico*. Río de Janeiro: Forense.
- Levorin, M. (2003). *Princípio da legalidade na medida de segurança: determinação do limite máximo de duração da internação*. San Paulo: Juarez de Oliveira.
- Ley 67 (2006). Registro Oficial Suplemento 423 de 22 de diciembre.
- Ministerio de Salud Pública (2014). *Modelo de Atención de Salud Mental, en el marco del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS) – con enfoque familiar, comunitario e intercultural*. Ecuador: MSP.
- Ministerio de Salud Pública (2014). Oficio n.º MSP-VAIS-2014-0389-O del 1 de septiembre.
- Ministerio de Salud Pública (2014). *Plan Estratégico Nacional de Salud Mental 2015-2017*. Ecuador: MSP.
- Monteiro Viviane (2015). *Enfermedad mental, crimen y dignidad humana: Un estudio sobre la medida de seguridad en Brasil*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Muñoz Conde Francisco (2006). “De nuevo sobre el ‘derecho penal del enemigo’”. *Derecho Penal del Enemigo: el discurso penal de la exclusión*, vol. 2. Buenos Aires: Euros.

- Organización Mundial de la Salud (1990). *Declaración de Caracas*, Conferencia sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina dentro de los Sistemas Locales de Salud (Silos). Caracas: Organización Mundial de Salud / Organización Panamericana de la Salud.
- _____. *World Organization of Family Doctors. Integrating mental health into primary care: a global experience*. Suiza: OMS/Wonca.
- Paladines Jorge (2014). “El Código Orgánico Integral Penal y el castigo manicomial”. *Defensa y Justicia*, vol. 8, febrero de 2014: 11-13.
- Pessoti, Isaias (1997). *A Loucura e as Épocas*. Río de Janeiro: Editora 34.
- Piovesan Flavia (2006). “Ações Afirmativas e Direitos Humanos”. *Revista USP*, n.º 69: 36-43, marzo/mayo.
- Queiroz, Ary (2007). “Indeterminação temporal da medida de segurança. Uma análise Constitucional”. *Jus Navigandi*, año 12, n.º. 1.602. Recuperado el 10/02/2009 de <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10677>.
- Reale Ferrari Eduardo (2001). *Medidas de segurança e Direito Penal no Estado Democrático de Direito*. San Paulo: RT.
- Sanchez Ménthor (1997). *Poder y Locura*. Quito: Abya-Yala.
- Santos Boaventura (2003). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Szasz Thomas (1977). *Ideologia e doença mental*. Río de Janeiro: Zahar.
- Vasconcelos Jacobina Paulo (2008). *Direito Penal da Loucura*. Brasília: Esmpu.
- Verdugo Alonso Miguel Ángel (2003). “Análisis de la definición de discapacidad intelectual de la asociación americana sobre retraso mental de 2002”. *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, vol. 34, n.º 205: 5-19.
- Vilhena Oscar (2007). “La desigualdad y la subversión del Estado de derecho”. *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, n.º 6, vol. 4: 40-51.
- Von Liszt Franz (1984). *La idea de fin en el derecho penal*. Valparaíso: Edeval.
- Zaffaroni Eugenio (2006). “La legitimación del control de los ‘extraños’”. En Canci Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez (coord.). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, vol. 2. Buenos Aires: Euros.

El racismo de Estado en el discurso jurídico constitucional ecuatoriano (1900-1940)-(1960-1980)¹

State racism within Ecuadorean constitutional legal discourse (1900-1940)-(1960-1980)

Stephanie León Calle

Magíster en Estudios de la Cultura, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Correo: tefyanturio@hotmail.com

Resumen

El presente artículo examina el racismo de Estado durante dos períodos del Estado ecuatoriano: El correspondiente a las ‘fuerzas y el equilibrio’ (1900-1940) y el del ‘constitucionalismo social’ (1960-1980).

Se analiza si el racismo de Estado, explícitamente manifiesto en el discurso jurídico del primer período, se interrumpe o se transforma en el período del proclamado ‘constitucionalismo social’, el cual se caracteriza por la intervención del Estado en el mercado capitalista y por la incorporación de los derechos sociales. Por ello se examinan los conceptos del constitucionalismo social (democracia económica y derecho social), los cuales establecen que la seguridad económica constituye la base para el goce efectivo de los derechos sociales, permitiendo estos a su vez alcanzar el bienestar de un sector de la población, aunque implique perjuicio para otro. Se hace especial referencia al proceso de reforma agraria y colonización. Finalmente, se concluye que el racismo de Estado manifiesto durante el primer período continúa ininterrumpidamente de manera indirecta.

Palabras clave: Estado; racismo; discurso; constitucional; democracia.

Abstract

This article examines the State racism during two periods of the Ecuadorian State: The first one is 'the forces and the balance' (1900-1940) and the second is 'social constitutionalism' (1960-1980).

1 Periodización correspondiente a la investigación realizada por Campaña Pablo y León Stephanie (2013). *Historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano del S. xx. Una Historia de las Ideas*. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito (obra creada).

State racism will be explicitly analyzed within the legal discourse of the first period which is then interrupted and transformed into the the period proclaimed as constitutional socialism, which is characterized by the intervention of the State in the capitalist market and the incorporation of social rights. For these reasons the concept of constitutional socialism (economic democracy and social rights) will be examined as they establish the economic safety net that leads to the fulfillment of social rights, which correspondingly allows a segment of the population to reach societal wellbeing even if such improvements come at the expense of others. Special reference will be made to the process of Agrarian Reform and Colonization. As a conclusion it will be posited that the State led racism that manifested in the first period has continued without interruption.

Keywords: State; racism; speech; constitutional; democracy.

Recibido: 16-agosto-2015. Aprobado: 10-octubre-2015.

En Ecuador se ha dado un proceso de transformación del derecho constitucional² en el cual se han ido modificando las ideologías, la finalidad de las normas y los modos en que se fundamentan y deciden los derechos de las personas. Esta transformación será examinada a partir del análisis del discurso del derecho constitucional, que reposa en múltiples soportes: textos constitucionales, expedientes de distintos procesos judiciales, manuales universitarios de derecho constitucional, actas de las asambleas constituyentes, textos que contienen la doctrina de los publicistas; es decir, sobrepasa aquello que se encuentra escrito en las Constituciones.

Se analiza la pluralidad de textos y reflexiones de estos documentos que reposan en el Archivo Nacional del Ecuador, Archivo de la Asamblea Nacional, Biblioteca Archivo Aurelio Espinoza Pólit, bibliotecas privadas y en las bibliotecas de las universidades ecuatorianas (Universidad Central del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad de Cuenca y la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil). Cada documento tiene una importancia y rol en el funcionamiento del derecho constitucional, por ello serán examinados de forma conjunta.³ La esencia de este análisis radica en la observación de los enunciados que se encuentran en estos documentos, los cuales se relacionan unos con otros, se autorizan, se dan sentido, se entrelazan.

Existen frases fundamentales en el discurso jurídico sobre el Estado del siglo xx, enunciados que constituyen la matriz que consolida una lógica argumentativa jerarquizada. Esta escala no corresponde a la que existe entre las normas dentro del ordenamiento jurídico, sino a la medida en que un enunciado establece la condición de existencia de otros inferiores. a estabilidad de los enunciados de alta jerarquía establece un “período”. En este artículo se devela la modificación de los

2 Partiendo de que en esta época no existía el derecho constitucional como tal, se trataba de un saber más cercano a la teoría política que se preocupaba sobre las maneras de administrar el Estado.

3 Ver Michel Foucault (2010). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

principales enunciados del derecho constitucional de dos períodos del siglo xx durante los cuales surge el derecho constitucional ecuatoriano.

El análisis del discurso del derecho constitucional difiere de la narrativa histórica jurídica que suele centrarse en un derecho específico de la teoría constitucional contemporánea, mostrando su incorporación progresiva a las distintas constituciones, considerándose eventualmente el contexto histórico de cada momento. Es habitual que en clases de historia del derecho de muchas universidades ecuatorianas, al referirse a la Historia del sufragio en Ecuador, presenten el derecho al voto en las diferentes constituciones dentro de un relato lineal y evolutivo. Al inicio de la república, el voto era un derecho exclusivo para los hombres mayores de 21 años de edad, que sabían leer y escribir, que tenían una propiedad. Más tarde, en 1861, se suprimió el requisito de que los electores tuvieran una propiedad. Luego, en 1895, se cambió el requisito de la edad mínima para votar de 21 a 18, avanzando en el camino hacia el sufragio universal.

Sin duda, esta síntesis de la forma de presentar la historia genera la idea del avance lineal y progresivo del derecho, descuidando las relaciones de poder presentes en el devenir jurídico, ya que una de las funciones que ha desempeñado el derecho constitucional ha sido servir al poder político. El discurso jurídico sobre el Estado ha sido un lugar privilegiado de desarrollo del racismo de Estado y por ello los juristas y asambleístas parten de la categorización de la población indígena y montubia como base para realizar recomendaciones y mandatos que la regulan.

En una investigación realizada previamente, se abstrajeron cuatro períodos del surgimiento del derecho constitucional ecuatoriano durante el siglo xx: período enunciativo de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940), período enunciativo del disciplinamiento (1940-1960), período enunciativo del constitucionalismo social (1960-1980) y el período enunciativo del constitucionalismo positivista (1980-2000). Con el fin de develar el racismo de Estado y la función que el derecho constitucional ha cumplido para el poder político, se revisa parte de la transformación del discurso del derecho constitucional durante el período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940) y el período del constitucionalismo social (1960-1980), que ha sido caracterizado tradicionalmente por la primacía del interés de la colectividad y el anhelo de igualdad económica y social.

La pregunta clave es: ¿se encuentran manifestaciones de racismo en el discurso del derecho durante el período de las fuerzas y el equilibrio? En caso de existir, ¿estas se transformaron o se interrumpieron posteriormente en el período del constitucionalismo social?

Para responder se examinará brevemente el contexto histórico y el discurso del derecho constitucional naciente durante estos dos períodos:

- Período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940)
- Período de constitucionalismo social (1960-1980)

1. Período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940)

Con la revolución alfarista, a inicios del siglo xx, se implantó el laicismo en Ecuador. La economía ecuatoriana creció debido a la exportación del cacao,⁴ se produjeron movimientos migratorios que favorecieron el desarrollo urbano de las ciudades. La población del Guayas se quintuplicó por el auge económico que generó la migración de personas serranas a la Costa; asimismo en la Sierra, entre 1892 y 1938, se duplicó el crecimiento demográfico (Espinosa, 2010: 553).

Surgió una clase trabajadora y el Estado comenzó su proceso de separación de la Iglesia, mientras los pueblos se transformaban en ciudades de cientos de miles de personas (Espinosa, 2010: 551-553). En esta atmósfera de crecimiento demográfico, la preocupación del derecho constitucional fue la implementación de las regulaciones efectivas para administrar el Estado en este contexto de secularización y desarrollo urbano.

El nombre de este período se debe a que el discurso de los juristas sobre el Estado de esta época parte de la certeza de que existen tensiones dentro de los mismos autores, en asuntos regionales, religiosos, raciales, de clase, etc. En este escenario, el fortalecimiento del Estado depende del mantenimiento equilibrado de todas las fuerzas inmersas en estas problemáticas; se sostiene que el Estado debe crecer conservando la armonía de las tensiones existentes dentro del tejido social.

Este discurso puede examinarse en las Constituciones de 1929, 1938 y en los textos de Velasco Ibarra, Jácome Moscoso y Alfredo Pérez Guerrero, quienes describen el buen gobierno como aquel que establece las regulaciones adecuadas para que la población se fortalezca y finalmente vigorice al Estado.

La estructura de estos textos jurídicos sobre el Estado es bastante distinta a la organización de los tratados actuales. Se dedican muchas páginas y capítulos para la comprensión del *medio*, entendiéndose este término en un sentido amplio, el cual abarca todos los factores que puedan influenciar en el fortalecimiento del Estado. Por ello las páginas que dedican los juristas para describir el medio relatan la historia, la geografía, la economía, las razas, la religión de la nación, todo ello con el fin de diseñar el orden de Estado más conveniente. Podría afirmarse que la reflexión jurídica sobre el Estado no había delimitado su objeto y método, por lo que lindaba, o incluso se entrometía, con los objetos y asuntos propios de las ciencias sociales.

Se expone que para que el Estado se fortalezca económicamente, será necesaria la construcción de caminos; para que se fortalezca sanitariamente, se requerirán hospitales; para que se fortalezca biológicamente, se intervendrá sobre la existencia y mezcla de razas. Esto por anotar algunos ejemplos.

4 El auge cacaotero implicó una participación cualitativamente distinta del Ecuador en la economía del mundo capitalista, que implicó, entre otros cambios importantes, la conformación de ciudades que comenzaron a tener los problemas de una urbe en el siglo xx.

El despliegue descriptivo de estos textos responde a la pregunta gubernamental de cómo se debería regular ese medio —natural, económico, social, racial y cultural— para fortalecer al Estado, denominado como el carácter finalista del Estado.

Pérez Guerrero plantea el asunto de la siguiente manera:

El derecho debe partir por conocer una población, un pueblo no es, pues, saber de sus costumbres, civilización, religión y anhelos del presente, sino, sobre todo, investigar el proceso étnico-psicológico de su desenvolvimiento [...] analizar las creencias que han sido eje de sus obras y norte de sus empresas, los diversos sistemas políticos, económicos, religiosos que han ido imprimiéndole una fisonomía una personalidad distinta y específica (Pérez, 1925: 48).

El buen gobierno debe preocuparse además por el bienestar de la población y su felicidad, diría Velasco Ibarra, para lo cual se requerirá regular los estímulos que deben orientar a la población para que esta actúe en la dirección deseada: “para que se eduque, mejore su salud, mejore su composición racial” (Velasco, 1938: 16).

En la Asamblea Constituyente de 1929, al presentarse un proyecto de ley de estadísticas, se expone entre los argumentos que “el país donde la población no crece, está condenado al estacionamiento de su progreso y a su desaparición”, por lo que se proponen varias medidas para que dejen de permanecer inmóviles los indicadores demográficos (Asamblea Constituyente, 1929: 17-27).

Definitivamente la administración de la población es un asunto central en el debate jurídico, y por ello dicha asamblea concluyó que para realizar elecciones era necesario efectuar un censo real de la población, encargándose dicha labor al Director de Estadística (*Ibid.*).

Del control de la población se deriva un problema de gran relevancia: el tema de la raza. Esto puede leerse en los textos y debates de la función legislativa. Interviene el concepto de raza, que implica una división de tipo biológico de los habitantes, que da un valor jerarquizado a las personas, y se basa en la creencia de superioridad de un grupo sobre otro, concepción compartida por los juristas de esta época. Por un lado, se busca incrementar las fuerzas del Estado, para lo que se requiere un crecimiento demográfico, pero por otro lado se cree que la raza indígena no lo fortalece.

Se cuestiona la calidad y la cantidad de la población, por lo que se propone fomentar su aumento con inmigración extranjera para que la población crezca y mejore con la presencia de personas de mejores razas (Jácome, 1931: 103-106). Es decir, el problema a resolver —además del crecimiento demográfico— es la mejora de la población en términos raciales, el mestizaje, con el fin de que la población finalmente fortalezca al Estado.

¿Por qué se jerarquizan a ciertas razas como inferiores? El discurso constitucional describe que las características de la “raza indígena” perjudican a la nación, explicándose de forma profusa que la diferencia es profunda y biológica. Jácome Moscoso, al describir la población del Ecuador, manifiesta: “Aquí no se dividen las clases por títulos de sangre artificiales, como los homogéneos pueblos de

Europa, ni por una accidental desigualdad de capacidades económicas, división más honda de razas que chocaron en desigual etapa de civilización” (Jácome, 1931: 12).

Estas opiniones se encontraban presupuestas en el discurso cotidiano y oficial, por ello podía compartirse abiertamente y así continuar legitimándose. Ecuador se consideraba categorizado por una población de raza blanca minoritaria, con la que convivían otras como la mestiza, la indígena, la montubia y la negra (*Ibid.*). Surge una división de tipo biológico entre habitantes “de grados” de civilización diferenciados, estableciéndose una jerarquía. Arriba existe una aristocracia blanca que dirige empresas y feudos, que no se mezcla, pues practica una “endogamia íntima” (*Ibid.*). La raza blanca en el litoral se caracteriza por su ambición, “característica de una raza superior” (*Ibid.*: 10) que domina a la naturaleza y llega a tener la preponderante mentalidad del capitalista (*Ibid.*). Por debajo se encuentra la raza mestiza, que procura “surgir por el cultivo espiritual y la intensidad del negocio industrial y comercial” (*Ibid.*). Otro estamento se conforma por trabajadores manuales y obreros, gente “exenta de ambición social y política, laboriosa y honrada” (*Ibid.*) Por último se encuentran el indígena, el montubio y el negro.

Se dice que no se puede contar con el indio, porque continúa con “vicios, melancolías e indolencias de antaño, harto de alcohol, de pereza y humillación” (Pérez, 1925: 62), es “ignorante como en la era colonial, resignado a vivir y morir como bestias en las que solo el instinto palpita” (*Ibid.*).

Jácome afirma que el indígena:

Es esencialmente parco en la alimentación y su cuerpo descubierto resiste todos los rigores del clima rudamente frío; sin aspiraciones, es ocioso, rutinario, reacio a todo mejoramiento y fácilmente dominable. No es susceptible a los requerimientos de la suavidad, ni a los rigores del trato cruel; su alma es de piedra (*Ibid.*: 15).

Jácome coincide con Pérez en que el indígena no es buen trabajador, y que además es ignorante y carece de ánimo de emprendimiento. Adicionalmente, quienes gobiernen el país han de tener en cuenta que el indio *es fácilmente dominable*, y se complementa:

No aspira a cambiar de régimen y prefiere una copa de aguardiente a un alza de salario. Ignorante hasta la imbecilidad, ama el campo solitario y es ocioso por naturaleza; no consume sino aguardiente [...] esencialmente reacio a la escuela, prefiere que sus hijos se entiendan con las ovejas y el perro en eglógica promiscuidad (*Ibid.*: 17).

El mismo Jácome señala: “en el bosque infinito hay tribus de indios en estado salvaje. La cultura tendrá que afrontar la nueva conquista” (*Ibid.*: 19). En la Costa está el montubio de ‘raza inferior’, que no cultiva sus tierras y vive en la miseria, pese a que está rodeado de riquezas. Es ‘de mentalidad dura y reacia’ y se anota que tiene “temperamento indolente pero siempre dispuesto a la violencia sin escrúpulos” (*Ibid.*: 10). Por lo tanto, las razas que no estén dispuestas al trabajo son inferiores y además suponen una amenaza para el Estado.

Para Velasco, el asunto del gobierno del Estado pasa por establecer disciplina:

El malestar será menos cuando dejemos que el hombre desarrolle su voluntad, someténdola al ideal que a cada cual atrae, el tiempo actual es de disciplina. El hombre actual quiere vivir tranquilo y vivir trabajando, dispuesto a aceptar las disciplinas racionales. Volvamos un poco a las ideas de Platón: regeneremos al hombre con la educación. Pero como siempre habrá incendiarios y anormales, es menester organizar sistemas de procedimiento penal, rápidos y eficaces que garanticen la disciplina y el orden (Velasco, 1938: 22).

Por lo tanto, Jácome al describir a los indígenas como ociosos carentes de ambición y Velasco Ibarra al sugerir un arquetipo de hombre disciplinado, se crea un silogismo en el cual los indígenas, al incumplir las características del hombre recto, quedan excluidos del modelo de ciudadano que fortalece al Estado.

En la descripción del indio y del montubio también se analiza si son dominables o, por el contrario, si son peligrosos, concluyéndose que sí son dominables, pero bajo ciertas circunstancias —como cuando están en grupo— pueden ser extremadamente violentos.

El racismo de Estado habilita la posibilidad de que el Estado organice la disminución de razas amenazantes, por ello Jácome Moscoso sugiere medidas para este propósito: “La instrucción y una mejor economía remediarán los males del indio, absorbiéndolo para la cultura superior, incorporándolo como factor activo de la sociedad y capacitándole para las emociones de la nacionalidad” (Jácome, 1931: 17). Corroborando con esto, Pérez Guerrero sostiene: “mientras llevemos atado a nuestro pueblo el peso enorme e inerte del indio y del negro, no podremos avanzar ni un paso” (Pérez, 1925: 65).

Por lo tanto, está implícita una afirmación: si la raza mestiza y blanca quieren vivir sin peligro y sin violencia, es preciso dominar a la raza indígena y montubia. La representación del indígena como un sujeto agresivo y amenazante implanta la idea del necesario control sobre ellos para alcanzar el bienestar del Estado.

Otro dato interesante es la disposición del artículo 33 de la Constitución de 1929, que determina que el Senado debe conformarse por quince representantes funcionales (que actúan en delegación de un gremio) uno de ellos para la tutela y defensa de la raza indígena. Así se plasma la preocupación de los asambleístas por los indígenas, ya que consideraban “necesario tratar de la incorporación de la raza indígena a la cultura blanca” (Asamblea Constituyente, 1929: 38).

Como explica el asambleísta Cueva, se consideraba que los indígenas no podían representarse por sí mismos porque “no pueden comprender sus intereses de unión” (Cueva, 1929: 1167), por lo que el representante tenía que ser una persona no indígena, pero capaz de identificar las necesidades de esa raza.

Es importante tener en cuenta la discusión de fondo. Los indígenas no favorecen el fortalecimiento del Estado, pero una oportuna representación de esta raza en el Senado aliviaría ciertos inconvenientes. Ya que “ahorrarían la sangre que se derrama cuando se va a hacer un estudio técnico en sus comarcas cuando los militares tratan de efectuar mediciones geográficas” (Cueva, 1929: 1167). Es

decir, que se podrían incorporar sus tierras o territorios al crecimiento del Estado sin mayores costes en los recursos humanos.

Además, se señala que quienes representen a los indígenas a nivel cantonal deberían hablar quichua, de tal modo que faciliten el ingreso del maestro y de la Iglesia, aportando educación y valores cristianos (Campaña y León, 2013: 38). De esta forma, los representantes de la raza indígena de nivel cantonal (paradójicamente mestizos) facilitarían la incorporación a las fuerzas del Estado de las tierras indígenas y los individuos de esta raza. El objetivo final de la representación indígena en el Senado y de sus ‘defensores’ en cada cantón es la ‘unificación nacional’ (Cueva, 1929: 1167), que debe ser entendida como la reunión de las potencias para el fortalecimiento del Estado.

1.1. Conclusiones del período del fortalecimiento constitucional

El racismo de Estado implica, en primer lugar, una división del ser humano en grupos biológicamente diferenciados; en segundo lugar, la jerarquización entre esos grupos; y en tercer lugar, la afirmación de que un grupo constituye una amenaza a la sobrevivencia del grupo dominante.

El propósito de quienes piensan el Estado se basa en el análisis de los medios —uno de ellos es la población— y su utilidad para fortalecerse. Se considera que existe una raza que debilita este sistema, hecho que solo podrá solucionarse decretando su asimilación.

2. Período de constitucionalismo social (1960-1980)

Los exponentes del discurso jurídico del emergente derecho constitucional de esta época fueron los juristas Julio Tobar Donoso, Rodrigo Borja Cevallos, Aurelio García, Ramiro Borja y Borja, Manuel Agustín Aguirre, Milton Álava y Juan Larrea Holguín.⁵

Este período se caracteriza por la incorporación de derechos sociales de la población a nivel constitucional y legal.⁶ Se presentan debates sobre la importancia de la intervención del Estado para evitar los excesos del capitalismo, la función social de la propiedad, los impuestos que redistribuyan la renta y regulaciones para los trabajadores, entre otros asuntos, para beneficiar el ‘interés nacional’, el cual se presenta como el sentir común de la población. Por ello, en la Constitución de 1979 este paradigma es utilizado enfáticamente: la soberanía nacional, la unidad

5 En 1979 Ramiro Borja y Borja reedita y amplía su obra, que ya no será de uno sino de cuatro tomos. Aurelio García, Rodrigo Borja, Milton Álava y Julio Tobar Donoso realizan una argumentación estructural del Estado y del derecho, describen los elementos estructurales del Estado y analizan las razones sociales de sus instituciones, así como el deber ser de la organización más conveniente para el Estado.

6 El constitucionalismo social que, al lado y frente a los derechos individuales, declara y jerarquiza los derechos sociales, normando la idea de que los individuales deben estar limitados en función del interés de la colectividad, lo cual no significa que con anterioridad no existieran los derechos sociales, sino que las constituciones encaraban más bien al individuo en abstracto que al individuo como parte integrante de la sociedad. Ver el capítulo “El proceso de constitucionalismo social” en Peña Gómez (2004).

nacional, la cultura nacional, la seguridad nacional, reforzando la legitimidad de estos enunciados y simultáneamente la obligación de obediencia de la población.

El artículo 45 de la Constitución de 1979 establece que la economía de mercado debe guiarse por los principios de eficiencia y justicia social, reprimiendo “cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las unidades y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales”. El Estado tendrá una política para la distribución de la tierra, así como un régimen tributario que sirva como instrumento de política económica general y que estimule la distribución de la renta. Todos estos planteamientos sintonizaron con el texto constitucional de 1979, que efectivamente dispone al Estado a una tarea de planificación e intervención en la economía.

Los exponentes de este período proponen una economía en la que el Estado interviene como un actor económico para garantizar el bienestar de la población. En los textos de Aurelio García se indica que el Estado “está obligado a intervenir y regular la múltiple actividad económica” (1978: 367); Tobar Donoso expone la necesidad del establecimiento de una legislación laboral que favorezca de mejor manera a los trabajadores; Rodrigo Borja manifiesta que la finalidad del Estado es lograr que la población avance: “la lucha contra el subdesarrollo, el cambio de las estructuras socio-económicas, la implantación de mecanismos justos de distribución del ingreso nacional y la ruptura de la dependencia económica externa se presentan, pues, como las finalidades concretas más importantes del tercer mundo” (1971: 133).

El tema indígena dejó de ser una cuestión central en las deliberaciones y en los textos jurídicos de este período. El nuevo asunto de discusión es la intervención del Estado en la economía para evitar los excesos del mercado, por lo que surgieron en el debate tres conceptos claves interrelacionados:⁷ democracia económica, derecho social y constitucionalismo social.

2.1. Democracia económica

La *democracia económica* supone que la efectividad de los derechos depende de las condiciones materiales, dado que “la seguridad económica es indispensable para una efectiva libertad” (Borja, 1971: 269). Este concepto parte de la premisa de que el proceso capitalista de producción provocaba marginalidades que hacían inalcanzables los derechos reconocidos constitucionalmente. La situación material constituye la base que permite el goce de los derechos. En este sentido, Rodrigo Borja expone:

La riqueza es un instrumento de libertad. No es libre sino el que tiene medios económicos para serlo. Sin seguridad económica no existe para el hombre posibilidad

7 La democracia económica de la que habla Rodrigo Borja tiene su base en la definición de Norberto Bobbio sobre la democracia y sus niveles. Su concepto de democracia se remite a las reglas necesarias para la toma de decisiones colectivas, las que determinan el sujeto que tiene la autoridad y la competencia para adoptar decisiones válidas, es decir, aquellas que otorgan la soberanía popular (democracia formal). En tanto que la democracia sustantiva incorpora valores, fines e ideales en su definición, así la democracia pasa de ser formal a convertirse en sustancial.

de realizarse a sí mismo ni es factible la formación de una sociedad igualitaria y, en estas circunstancias, los ‘derechos’ de la persona humana se convierten en un escarnio, consagrado en los textos constitucionales para satisfacción de un doctrinarismo utópico y declamador (1971: 286).

Por esta razón, se afirma que “en la medida en que se establezcan posibilidades reales de acceso a la riqueza para todos los miembros de la comunidad, podrá hablarse de democracia económica”, solo entonces los derechos serán efectivos (*Ibid.*). En el análisis que realiza Juan Isaac Lovato sobre el derecho a la libertad de tránsito en el caso del trabajador, se expone: “no tiene dinero ni tiempo para salir de paseo, para ir a un balneario, a un sitio de descanso. Una cadena invisible, pero pesada, imposible de arrastrar, le mantiene atado, sujeto al sitio, al lugar de trabajo”, por lo que concluye “esta garantía constitucional, de hecho, por consiguiente, es sólo para los capitalistas” (Lovato, 1960).

Por lo tanto, la preocupación de los juristas de este período se centra en el establecimiento de límites a las inequidades propias del capitalismo, ligando el problema de los derechos a la situación económica y social.

Podemos afirmar que en este período constitucional se da una relación de causalidad entre la situación económica y la garantía de los derechos sociales. Para cubrir estos derechos sociales es imprescindible realizar una reforma estructural de la economía, a fin de que la población cuente con los medios financieros.

El reconocimiento de derechos sociales no implicaba que los derechos fueran exigibles a través de mecanismos judiciales, pero sí se establecía un horizonte de Estado. La garantía o exigibilidad de los derechos depende de los medios económicos y por ello el Estado debe intervenir en el mercado.

2.2. Derecho y constitucionalismo social

Complementariamente, se argumenta la necesidad del *derecho social*, cuyas regulaciones legales permiten la corrección de las inequidades. Estas medidas fueron plasmadas en la Constitución de 1979, que reconocía los derechos de la seguridad social, la función de la propiedad, la protección de los trabajadores y la imposición de un régimen tributario que permita el acceso a la salud y a la educación. Por otra parte, sintonizando con esta ampliación de derechos sociales, se extendió el derecho al voto a los hombres y mujeres mayores de 18 años, incluso a aquellos que no sabían leer ni escribir.

La afirmación de que la democracia económica es la base para el efectivo goce de los derechos se vincula con el derecho social, que establece criterios de repartición de la riqueza generada por el sistema económico capitalista. Se imponen límites a los derechos individuales frente a los sociales, ya que prima el interés de la colectividad (Borja, 1971: 269) y el anhelo de igualdad económica y social.

En concordancia con la democracia económica y los principios de derecho social, el constitucionalismo social entiende lo siguiente:

Los derechos sociales consisten básicamente en prestaciones y servicios, a cargo del Estado, en provecho de determinados sectores de la población. Tienen a dotar al individuo de un mínimo de seguridad económica, preservándole de una eventual privación material grave que pueda poner en peligro, si no su vida, por lo menos su dignidad y su libertad, bajo la premisa de que la seguridad económica es indispensable condición de la libertad efectiva (Borja, 1971: 273).

El proyecto de constitucionalismo social incorpora los derechos sociales.⁸ Por ello, en la Constitución de 1979 se reconoce el derecho a la seguridad social, se establece que la organización de la economía debe dar iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y consumo, evitando cualquier forma de abuso del poder económico. Se insta a que la legislación del trabajo y su aplicación se sujetan a los principios del derecho social, se señala que el Estado buscará la redistribución de la riqueza y de los ingresos, y además, se amplía el reconocimiento del derecho al voto, mereciendo este punto especial atención.

2.3. Ampliación del derecho al voto

Con la Constitución de 1979 se eliminó el mandato que exigía el saber leer y escribir para ejercer el derecho al voto, incluyendo de esta forma a la mayor parte de la población indígena.

Sin embargo, la participación política seguía restringida, ya que el artículo 37 de la Constitución de 1979 establece que para ser candidatos de elección popular se requiere estar afiliado a un partido político, y para que este sea reconocido legalmente debe tener presencia en todo el país. Así que para entrar en el proceso electoral nacional se necesitaba poner en juego importantes capitales económicos, lo cual impedía a los indígenas constituir partidos políticos. Como consecuencia directa se excluía a la población indígena —entre otros segmentos de población— de las decisiones de gobierno y de los procesos legislativos.

Por lo tanto, esta ampliación del derecho al voto extiende aparentemente el mecanismo democrático, provocando un efecto en el imaginario social de democratización inmediata de las decisiones políticas, legitimándose así la base para intervenir en representación del ‘interés nacional’.

2.4. Conclusiones del segundo período

En los debates del Congreso y en el texto constitucional de 1979 se concretaron las implicaciones que suponen la intervención del Estado en la economía, por ello los tres conceptos mencionados: *democracia económica*, *derecho social* y *constitucionalismo social* tienen un papel importante para justificar el rol del derecho en el nuevo proyecto del Estado interventor.

8 Pese a que varios autores ecuatorianos debaten el tema del constitucionalismo social, se han tomado principalmente las definiciones de Borja, ya que este autor desarrolló cinco tomos sobre el constitucionalismo social. Si bien le acompañaron otros autores, ninguno realizó un despliegue tan amplio como él.

Los derechos sociales dependen de las condiciones materiales del Estado. Por otra parte, en este despliegue de derechos sociales se encuentra una inédita ampliación del espectro de participación política, ya que hay más electores; sin embargo, los mecanismos democráticos son restrictivos para los indígenas.

3. Reforma agraria

En Ecuador se impulsaron tres reformas agrarias, amparadas constitucionalmente y publicadas en tres leyes de reforma agraria: Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964), Ley de Reforma Agraria (1973) y la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979), también se promulgó la Ley de Tierras Baldías y Colonización y se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ierac).

Con estas leyes se proclamó la ‘revolución verde’, distribuyendo el Estado las tierras del territorio nacional con el fin de eliminar el trabajo precario y la concentración de la producción.

El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización fomentó, a partir de 1965, la ocupación de los territorios amazónicos ocupados ancestralmente, considerándolos como zonas baldías. Se partió de la presunción de que estos territorios estaban deshabitados, aunque estuvieran poblados por pueblos indígenas, que simplemente fueron invisibilizados. Esto evidencia la continuidad de las representaciones mentales que inferiorizaban a los indígenas, quienes sufrieron la indiferencia en la elaboración de esta política y práctica racista.

Como complemento a la Ley de Reforma Agraria de 1964 se dictó la Ley de Tierras Baldías y Colonización, en cuya exposición de motivos se manifiesta:

Hemos querido que esta Ley sea, como la que más, de beneficio directo e inmediato para el pueblo trabajador, para el campesino desposeído, para el ciudadano que deambula presa de la desocupación; que todos ellos tengan fácil acceso a fértiles tierras de la Patria, para que puedan acariciarlas con sus manos [...] desterrar la desocupación y dar al pueblo la seguridad y confianza [...] (Ley de Reforma Agraria, 1964).

Por supuesto, este ‘beneficio directo e inmediato para el pueblo’ simultáneamente implicó el perjuicio directo e inmediato de la población indígena de la Amazonía, que fue desplazada en virtud de la ley referida, que establecía:

Art. 1. Son baldías y, por consiguiente, forman parte del patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, Ierac, las tierras que a continuación se expresan: Todas la que, formando parte del territorio nacional, carecen de otro dueño (Ley de Tierras Baldías y Colonización, del 28 de septiembre de 1964).

Complementando esta política, en la Constitución de 1979 se proclama que el Estado le otorga prioridad al desarrollo integral del sector agrario (art. 156) y que garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra, en forma individual,

cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otro modo asociativo, en armonía con el denominado ‘interés social’.

La reforma agraria tuvo impacto en Sierra y Costa, en tanto que la colonización consistió en un avance de la frontera interna, exclusivamente en tierras bajas selváticas, una de ellas, Morona Santiago (Gondard, 2001: 23). En la visión militar, la nación ecuatoriana estaba por construirse: los indígenas se encuentran dispersos, desorganizados, en condición de retraso y analfabetos, no contribuían a fortalecer a la nación para su defensa, tampoco al mejoramiento de la producción (Ortíz, 2006: 73-84). La colonización en Morona Santiago era útil para el Estado, pues además de explotar la tierra, se conformaba una ‘frontera viva’ con Perú.

En el proceso de reforma agraria, el Ierac adjudicó y tituló tierras a los colonos, y a los shuar —legítimos propietarios— se les concedió tierras poco productivas en calidad de propiedad comunal. Participaron varias misiones católicas: los religiosos jesuitas y franciscanos, a los que les siguieron los salesianos, quienes establecieron allí su centro religioso, dando paso a un fenómeno migratorio en su mayoría de procedencia azuaya y lojana [...] (León, 2012: 32).⁹

La atribución de los predios no fue pacífica. Se revisa a continuación un caso que evidencia el desplazamiento de los shuar, amparado por el Ierac en 1987,¹⁰ y que fue ventilado en la Corte Constitucional: caso n.º 0210-09-EP, entre la Sociedad Salesiana del Ecuador y la Misión Salesiana de Bomboiza sobre el desalojo del terreno a Silverio Saan Chapaik. A continuación se reproducen algunas conclusiones del peritaje antropológico realizado por Fernando García:

5.1 La concepción de tierra/territorios para la nacionalidad shuar no es la misma que la noción de tierra/territorios para el sistema ordinario de justicia. Existe no solamente una diferencia en la cosmovisión cultural sino también en la concepción de propiedad y más específicamente de propiedad privada, cuya noción no existe para la visión shuar. El territorio para esta nacionalidad indígena cumple la función de garantizar las actividades productivas que permitan su reproducción material y social. Es decir, en este caso la práctica de la caza, pesca, recolección y agricultura itinerante. En ese sentido el territorio no tiene dueño individual, el territorio es un recurso natural que se lo comparte entre todos. 5.2 No cabe ninguna duda que los ancestros de las familias shuar asentadas en las tierras del conflicto mantuvieron el uso del territorio hasta la llegada de la misión salesiana y de la población colona mestiza a la zona (inicios del siglo xx) [...] 5.3 Con estos antecedentes, la adjudicación de tierras que hace el Ierac a la Misión Salesiana en 1987 es improcedente, ya que este espacio no eran tierras baldías de propiedad del Estado, ya que este territorio estaba ocupado y su propiedad, inclusive tal como lo entiende la justicia ordinaria, era de la nacionalidad shuar que ha ejercido el derecho de uso desde tiempos inmemoriales (García, 2010).

9 No amerita leer estos eventos promovidos por las misiones o los colonos a la luz de los derechos humanos o la interculturalidad, ya que ellos llevaron el mensaje del discurso ideológico colonial, mas no son los autores (León, 2012: 32).

10 Si bien esta adjudicación fue otorgada en 1987, se sabe que la instalación salesiana sobre este territorio inició con anterioridad, bajo el amparo de la legislación agraria de los años sesenta. En este sentido, resulta adecuado examinarla dentro del período de análisis de este artículo, el período del constitucionalismo social (1960-1980).

Ahora bien, ¿cuál fue el valor de la reforma agraria, proclamada ‘la revolución verde’, para la población indígena? La población originaria fue ignorada y la colonización de este territorio se asentó a costa de su desplazamiento, encausándose los cambios sociales en beneficio de los colonos, que a su vez fortalecían los intereses estatales económicos y territoriales en desmedro de la población indígena.

4. Conclusiones finales

La reforma agraria y colonización de la Amazonía contienen una contradicción. Por una parte, aparecen como un proceso que beneficia a la mayoría de la población, ya que eliminan el régimen de hacienda que imperó durante varios siglos, pero por otra parte, la colonización de estas tierras desplazó e invisibilizó a los indígenas.

Regresemos a la pregunta inicial: ¿Se encuentran manifestaciones de racismo en el discurso del derecho durante el período de las fuerzas y el equilibrio, y en caso de existir, estas se transformaron o se interrumpieron posteriormente en el período del constitucionalismo social? Recuérdese que en el período del constitucionalismo social los derechos sociales consistían en prestaciones y servicios a cargo del Estado en provecho de determinados sectores de la población, bajo la premisa de que la seguridad económica es la indispensable condición de libertad efectiva.

Con este discurso se reforzó la idea de fortalecer al Estado mediante sus recursos, ya que estos son la condición para el cumplimiento de los derechos, estableciéndose una relación de causa y efecto entre economía y derechos. Por lo tanto, el constitucionalismo social encierra una contradicción. Para alcanzar el bienestar de la población se requieren medios económicos, y para ello se recurrirá a políticas que bajo la consigna de ‘interés nacional’ procurarán el bienestar material de una parte determinada de la población, en desmedro evidente de la población indígena.

Otro dato que permite responder a la pregunta clave de este artículo es el análisis realizado sobre la apertura y los límites establecidos para la participación política de los indígenas, plasmados en la Constitución de 1979, en la que por un lado se proclama el sufragio universal pero, por el otro, se restringe su participación en el mecanismo democrático.

Durante el período de las ‘fuerzas y el equilibrio’ (1900-1940) el discurso jurídico racista se construyó basado en la autorrepresentación positiva de quienes lo promulgaban, frente la representación negativa y amenazante de los indígenas. Las calificaciones sobre los indígenas son explícitas y se promulgaban a viva voz por los exponentes del discurso jurídico del Estado, debido a que estos prejuicios eran compartidos socialmente. Se propugnaban en las aulas universitarias, en la asamblea y en los textos jurídicos. Constituían un discurso oficial que legitimaba la ideología racista del Estado.

El racismo de Estado continúa de manera implícita en el período de constitucionalismo social (1960-1980). Aunque en este período no se promulga la

superioridad sobre los indígenas, bien es cierto que durante la colonización de la Amazonía se implantó un proceso de marginación amparado en una narrativa jurídica que no es explícitamente racista; mas esta ideología persiste dentro de un mecanismo estructural de dominación que se basa en la inferiorización simbólica. Todo esto queda legitimado en el proclamado constitucionalismo social.

Durante estos dos períodos los pueblos indígenas han estado ausentes y han sido excluidos en el discurso constitucional. Formalmente el racismo desaparece del discurso público, pero de fondo persiste.

Se ha emprendido una tarea crítica sobre el pasado, ampliándose la lectura sobre el alcance del constitucionalismo social y la supuesta evolución de los derechos. El racismo continuó presente durante el proceso de democratización del constitucionalismo social. La historia es una espiral, y la teoría constitucional continúa con el desafío histórico de transformar el racismo de Estado para alcanzar su anhelado papel emancipatorio en la sociedad.

El vislumbramiento del claroscuro del constitucionalismo social, heredero del racismo colonial, ha permitido entender las huellas del racismo histórico que persiste. Por ello resulta de suma importancia acudir a la memoria de los períodos del surgimiento del derecho constitucional, ya que sus manifestaciones racistas merecen ser recordadas para entender la realidad actual.

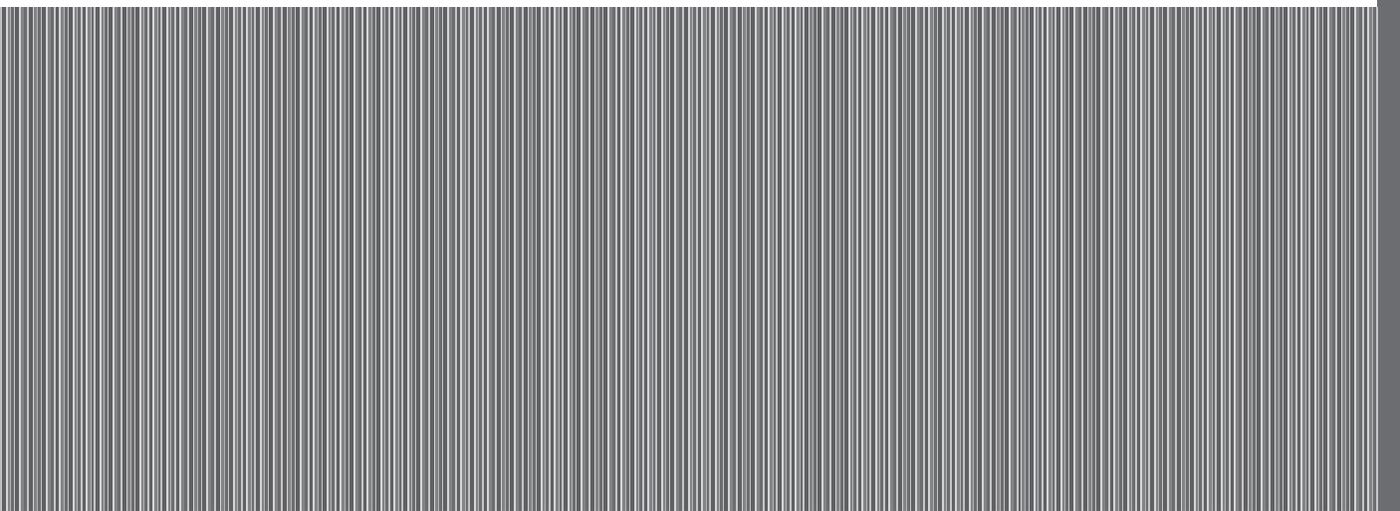
‘Jamás se da un documento de cultura que no sea también de barbarie’ proclama la tesis 7 sobre la historia de Walter Benjamin (2010). Así, el análisis del discurso de los períodos mencionados ha dado cuenta de una legalización del racismo de Estado sobre las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que sufren discriminación y exclusión histórica, sustentada en construcciones ideológicas de dominación.

Del pensamiento jurídico y político de los últimos años surge la preocupación por la diversidad que permita erigir un orden incluyente. El plano legislativo no basta cuando en la práctica la discriminación persiste en la aplicación de las políticas y en el uso del lenguaje, pues por medio de este se transmiten y adquieren las cogniciones sociales racistas que luego devienen en prácticas discriminatorias. Por ello se requiere sensibilizar a la sociedad con la problemática del racismo, promoviendo un cambio cultural que contribuya de forma colectiva a la eliminación de prejuicios y estereotipos, tanto en las políticas personales como en las estatales.

5. Bibliografía

- Benjamin, Walter (2010). *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. Colombia: Ediciones desde abajo.
- Borja, Rodrigo (1971). *Derecho Político y Constitucional*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Campaña, Pablo y Stephanie León (2013). *Historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano del siglo XX: Una historia de las ideas*. Quito: Corte Constitucional (obra creada).
- Cueva, Agustín. *Acta de la Asamblea Constituyente*. Quito: 1929.
- Espinosa, Carlos (2010). *Historia del Ecuador*. Barcelona: Editorial Lexus.
- Foucault, Michel (2010). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____ (2010). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2007). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2006). *Defender la Sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1998) *Vigilar y Castigar*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI. Editores.
- García, Aurelio (1978). *Ciencia del Estado*. Quito.
- _____ (1937). *Problemas de Ciencia Política*. Quito: Universidad Central.
- Gondard, Pierre y Hubert Mazurek (2001). *30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): Dinámicas espaciales*. Estudios de Geografía. Quito: PUCE.
- Jácome, Rodrigo (1931). *Derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Imprenta de la Universidad Central.
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. Quito, 11 de julio de 1964.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización. Quito, 28 de septiembre de 1964.
- Lovato, Juan (1960). *Principios constitucionales de Derecho Procesal Ecuatoriano*. Quito: Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Ortiz, Cecilia (2006). "La influencia militar en la construcción política del indio ecuatoriano en el S. XX". *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales n.º 26: 73-84.
- Pérez, Alfredo (1925). *Derecho político ecuatoriano*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Tobar, Donoso (1981). *Elementos de Ciencia Política* (1981). Quito: Ediciones de la Universidad Católica.
- Tobar, Julio y Juan Larrea Holguín (s/f). *Derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones
- Velasco, José (1938). *Derecho Político (Conferencias)*. Buenos Aires: Publicaciones del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas.

Entrevistas



Aproximación al Estado constitucional: perspectiva de España y Latinoamérica

*Approaches towards the constitutional state,
perspectives from Spain and Latin America*

Entrevista a Francisco Javier Ansuátegui Roig
Director del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé
de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid

Por Miguel Romero Flores
Editor de la revista *Estado & comunes*



Francisco Javier Ansuátegui Roig

Francisco Javier Ansuátegui Roig es doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid (Premio Extraordinario). Catedrático de Filosofía del Derecho: Universidad Carlos III de Madrid y Universidad de Jaén. Ha impartido docencia en diversas universidades europeas y latinoamericanas. Es director del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas y director de la revista *Derechos y Libertades*, Universidad Carlos III de Madrid. Presidente de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política (2011-2015).

Elaborado: 15-septiembre-2015. Aprobado: 17-noviembre-2015.

Cuando de hablar sobre el Estado constitucional se trata, uno de los especialistas más destacados de Iberoamérica para hacerlo es Francisco Javier Ansuátegui Roig. El tema de la entrevista lo desarrollamos vinculando este tipo de modelo estatal con la Constitución, la democracia, la legitimidad, las amenazas; además el rol de los jueces y de los abogados que representan al Estado y las tensiones que existen. En el diálogo introducimos la perspectiva de España y Latinoamérica.

¿Cuáles serían las características que debe tener el Estado constitucional contemporáneo?

Hay cierta redundancia a la hora de hablar de Estado constitucional contemporáneo desde el momento en que históricamente nosotros podemos observar que el Estado constitucional es el contemporáneo, es decir, que más allá del modelo de Estado que conocemos como constitucional y, si queréis, después de la Segunda Guerra Mundial es difícil identificar otro modelo de Estado contemporáneo. En todo caso, el Estado constitucional es el Estado de los derechos; de la misma manera que la Constitución del Estado constitucional no es cualquier Constitución, sino que es la Constitución de los derechos. Y en ese sentido, para hablar de Estado constitucional es necesario subrayar el mínimo de los mínimos: el imperio de la ley. Es decir, sin imperio de la ley no es que no haya Estado constitucional, es que no hay un Estado de derecho, respeto a las reglas, a las normas.

Y ese sería el segundo elemento: respeto a las reglas y respeto a las normas que reconocen, garantizan, protegen, amparan, derechos y libertades. Desde ese punto de vista, el Estado constitucional tiene una muy importante dimensión material, una dimensión sustancial: el Estado constitucional, que no es cualquier Estado con Constitución, sino un Estado con determinados contenidos. El concepto de Constitución que se incluye en el Estado constitucional es específico, caracterizado por desarrollar o llevar a cabo la función de límite.

La Constitución es una magnífica herramienta limitativa del ejercicio del poder, tanto en el sentido negativo como en el sentido positivo. Es decir, la Constitución le prohíbe hacer al poder determinadas cosas, y aquí hablo de poder en el sentido amplio (el poder del Estado y el resto de poderes fácticos sociales), pero, al mismo tiempo, la Constitución conmina a esos poderes políticos, jurídicos, sociales, económicos, religiosos a llevar a cabo determinados comportamientos. Por lo tanto, la Constitución es un instrumento jurídico potente en lo que a capacidad limitadora se refiere; es una Constitución protegida a partir de un mayor nivel de rigidez que merece ser tomado en serio.

En este mismo ámbito y bajo lo que usted afirma, ¿cómo se entendería a una Constitución en este tipo de Estado; cómo llega una Constitución a tener validez y legitimidad?

La legitimidad de la Constitución depende de varios factores esenciales. La Constitución es legítima desde el momento en que ampara derechos, en que reconoce la existencia de las minorías y las protege. Minorías que pueden ser de muchos tipos: étnicas, ideológicas, religiosas, de preferencias sexuales, culturales, en fin.

Es una Constitución que, por lo tanto, reconoce y protege a las minorías; sienta las bases para que lo que hoy son minorías políticas puedan convertirse en mayorías. Además, la Constitución debe permitir válvulas de escape; es decir, que reconozca, por ejemplo, algo tan importante en los movimientos como es la objeción de conciencia, que dé un espacio a la disidencia. Cuando hablo de disidencia, no lo hago sobre desobediencia, sino sobre disparidad de criterios.

Una Constitución legítima se vincula con lo que podríamos denominar la Constitución material —la Constitución real de la sociedad, de las fuerzas sociales básicas reales operativas—. Si una Constitución está de espaldas a la realidad social, a las fuerzas reales ideológicas, culturales, operativas, corre el riesgo de convertirse en un trozo de papel que puede ser muy excelente desde el punto de vista técnico, pero que tarde o temprano va a presentarse como incapaz de cumplir sus funciones básicas.

¿Qué tipo de democracia exige un Estado constitucional?

Un Estado constitucional merece una democracia sustancial; es decir, una democracia que no sea de mínimos, formal. Una democracia en la que el imperio de la ley es el sometimiento de las reglas es un elemento básico; la regla de las mayorías es un elemento básico. Hay que ir más allá de la regla de las mayorías; es decir, es una democracia participativa y además una democracia respetuosa con los derechos.

Una democracia participativa es aquella que afirma el sufragio universal, que crea canales de participación, de representación de los individuos y de los grupos a los que pertenecen, que es exigente con los derechos; es decir, reconoce los derechos y crea mecanismos de protección y de garantía de esos derechos.

En un Estado constitucional, ¿cuál debería ser el rol de los jueces y de los abogados que representan al Estado?

El rol de los jueces es un rol complejo en el Estado constitucional. ¿Por qué? Porque los jueces en el Estado constitucional y los abogados que representan al Estado —instituciones como la Procuraduría, por ejemplo— llevan a cabo una función de garantía de los derechos que en ocasiones puede colisionar con las mayorías políticas, con las mayorías parlamentarias, con el Legislativo. La democracia constitucional incluye tensiones conceptuales, tensiones que no tienen que ver con un mal funcionamiento del sistema, sino que de alguna manera forman parte del ordinario y del correcto funcionamiento del sistema.

Y esas tensiones, en muchas ocasiones, son tensiones que surgen a partir del rol de los jueces. ¿Por qué? Porque los jueces en el Estado constitucional suelen tener un importante protagonismo a la hora de ejecutar la defensa, la protección, la garantía de la Constitución; a la hora de llevar a cabo el control de constitucionalidad al que se someten, precisamente, las decisiones legislativas, las decisiones normativas tomadas por el Legislativo y por otros órganos y poderes del Estado.

Desde ese punto de vista, los jueces tienen una responsabilidad mayor —mayor carga de trabajo—, pero al mismo tiempo tienen una responsabilidad muy importante: la garantía de la Constitución, con toda la responsabilidad que implica tener la última palabra sobre la Constitución.

Desde ese punto de vista, el juez constitucional es o debe ser un juez políticamente responsable, consciente de las consecuencias políticas de las decisiones que adopta. Y, al mismo tiempo, debe ser un juez que se esmere a la hora de poner sobre la mesa los argumentos que están detrás de sus decisiones. Porque debe ser consciente de que sus decisiones son incontestables. Más allá de sus decisiones no hay control interno; deben estar apoyadas en una corrección argumentativa que, posiblemente, no le pidamos o no le exijamos a otros órganos del Estado o a otros operadores jurídicos.

En el contexto en el que usted vive, nos ha descrito aspectos sobre cuál debería ser el comportamiento de un juez en un Estado constitucional, pero en la práctica, ¿qué elementos advierte usted que desde el aspecto del deber ser se cumple o no en la realidad?

El derecho no es el mundo de la perfección. Los sistemas jurídicos, incluso los mejores —los democráticos— no son perfectos desde el punto de vista de los derechos, del funcionamiento de los mecanismos. Hay agujeros negros. En ocasiones, el funcionamiento de los operadores jurídicos de los poderes del Estado deja mucho que desear.

Y desde ese punto de vista, nosotros, los juristas, los abogados, siempre tenemos que ser conscientes de la tensión que en nuestros sistemas se produce entre el ser y el deber ser. Y esa es una tensión que funciona o que se produce en relación con todos los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En muchas ocasiones, los fallos que toman los jueces, los contenidos de las decisiones de los jueces pueden gustar más o menos, pero no como resultado de un mal funcionamiento de la labor jurisdiccional, sino que yo creo que en ocasiones lo que no nos gusta de las sentencias de los jueces tiene que ver más que con la acción del juez, con la ley o con la decisión que el legislador ha puesto en manos del juez.

Es decir, en ocasiones los jueces dictan malas sentencias porque esas sentencias son la aplicación de malas leyes. Y desde ese punto de vista, yo creo que en ocasiones la responsabilidad no es tanto del juez como del legislador. Esto no quiere decir que yo esté pensando en un modelo de juez que se dedica a trasladar al caso concreto la decisión que el legislador pone en sus manos. ¿Por qué? Porque desde el momento en que el juez tiene capacidad argumentativa y tiene responsabilidad política, puede adecuar los contenidos a la decisión, a las circunstancias sociales. Pero, evidentemente, el juez actúa en el marco de la ley.

Desde ese punto de vista, los jueces tienen que ser cuidadosos a la hora de poner sobre el papel las razones de peso en los que apoyan sus decisiones. Hay un problema en el funcionamiento de la justicia, que hace que cualquier decisión que teóricamente pueda ser buena, se convierta en una mala decisión: la lentitud de la justicia. Este problema, en ocasiones, tampoco es responsabilidad exclusiva de los jueces, sino que tiene mucho que ver con los instrumentos que los poderes

públicos ponen en manos de los jueces, con la lentitud de los procesos o con las deficiencias técnicas en la legislación procesal.

Entonces, una sentencia resultado de un proceso demorado siempre va a ser una mala sentencia. Este es un fenómeno al que, por desgracia, en un país como España en ocasiones estamos demasiado acostumbrados.

En el mismo ámbito, ¿cuáles serían las amenazas actuales al Estado constitucional? En el contexto latinoamericano yo le diría una: la falta de independencia de poderes, no como una colaboración sino como una injerencia...

La falta de independencia de los poderes es una amenaza al poder judicial que, posiblemente, sea en algunos contextos latinoamericanos, pero que no es exclusiva de allí. Yo encuentro casos e imagino situaciones en donde la independencia de los poderes —en particular, la independencia en el ejercicio del poder Judicial—, si bien no está condicionada directamente por las decisiones de otros poderes públicos, sí que se desarrolla en un marco de sospecha o de alguna incertidumbre. Entonces, si el poder Judicial no es independiente, no es que el Estado constitucional no funciona, es que no hay democracia. También soy consciente de lo valiente que en ocasiones tiene que ser un juez para, en determinados contextos, resistir a las presiones de otros poderes del Estado.

¿Cuáles son las amenazas actuales?

La independencia del poder judicial es una amenaza. Las crisis económicas —en los últimos años en Europa sabemos lo que es eso— son situaciones de crisis de derechos y, en particular, de derechos económicos, sociales y culturales de los más débiles. Desde ese punto de vista, un Estado constitucional —una democracia constitucional— no debe reducirse a garantizar determinados derechos, sino que debe proponer un discurso amplio y exigente con todos los derechos.

Otra amenaza tiene que ver con la excesiva distancia que existe entre las instituciones, la actuación de las instituciones y la ciudadanía. En ocasiones nosotros podemos observar que los intereses y las propuestas de las instituciones van por un lado, y los intereses y las preocupaciones de la ciudadanía van por otro lado.

Otra potencial amenaza para el Estado constitucional, para la democracia, tiene que ver con la educación. Desde el punto de vista de la arquitectura constitucional jurídica de nuestros sistemas, por muy perfectos que sean estos, si no están apoyados y respaldados por una ciudadanía —educada, formada, consciente de sus derechos y con capacidad para defender, para reivindicar sus derechos—. Si no hay esa ciudadanía, el sistema no va a funcionar.

Y, en último lugar, una de las principales amenazas para la democracia y para el Estado constitucional es el que tiene que ver con la corrupción, es decir, con la confusión entre los intereses públicos y los intereses privados. La utilización de los bienes públicos para el beneficio individual, privado.

Dado el contexto sociopolítico español actual, ¿considera usted que es necesario reformar o cambiar la Constitución de España y por qué?

La época de libertad y de bienestar que ha vivido España en los últimos 40 años tiene mucho que ver con el espacio de derechos de libertades; el espacio del imperio de la ley que propició la superación de la dictadura y la aprobación de la Constitución de 1978.

Yo soy de los que aprecia positivamente la función histórica, política, jurídica de la Constitución. Pero la Constitución, como cualquier norma jurídica, para resultar plenamente operativa, para llevar a cabo sus funciones, no puede dejar de estar conectada con la sociedad a la que va dirigida.

Una norma jurídica que esté de espaldas o que haya perdido su capacidad de reflejo de los problemas, de los intereses, de las circunstancias sociales, culturales, ideológicas, que se expresan mediante los requerimientos de la ciudadanía, es una norma llamada al fracaso. Desde este punto de vista, las normas jurídicas y, en particular, las Constituciones, tienen que estar siempre abiertas al cambio y a la reforma y, posiblemente, haya llegado el momento de hacer una revisión constitucional en algunos aspectos básicos del modelo jurídico-político español.

Ahí existen dos cuestiones básicas. Una es la que tiene que ver con el modelo de reparto del poder desde el punto de vista territorial. España no es un Estado federal, pero es un Estado funcionalmente federal, con unas comunidades autónomas creadas a partir de la Constitución de 1978 con competencias muy relevantes. Y, desde ese punto de vista, de alguna manera habría que: o cerrar el mapa autonómico, que se ha ido generando a lo largo de estos años; o reformular algunas claves del sistema de reparto de competencias. Este no es un problema de derechas o de izquierdas, sino que es un problema de racionalidad y de eficacia del sistema. Posiblemente la reformulación del sistema en una dirección federal o federalizante sea compatible con una relectura de las competencias que implica que, por ejemplo, haya 17 regímenes sanitarios o 17 regímenes educativos.

La otra cuestión básica tiene que ver con la profundización en los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos sociales. ¿Por qué? Porque nosotros hemos y estamos viviendo una época de crisis y, como lo mencioné antes, las crisis económicas tarde o temprano, además de acabar siendo crisis institucionales, son crisis de derechos, en particular de derechos sociales. Cuando hay una crisis institucional y económica, los derechos individuales y los derechos de participación, los derechos políticos sufren mucho menos que los derechos sociales: educación, sanidad, asistencia social en situaciones de necesidad, entre otros que deberían tener un refuerzo constitucional.

Uno de los aspectos discutidos o criticados a escala internacional respecto al constitucionalismo español ha sido lo relacionado con verdad, justicia y reparación. ¿Qué piensa respecto del papel que jugarían estos elementos en este proceso de renovación constitucional?

Yo creo que la moralidad, la decencia de un sistema jurídico-político se mide, entre otras cosas, en función del nivel de respeto que tienen las víctimas. Y me da igual que pensemos en víctimas del terrorismo, en víctimas de la dictadura. En este caso, creo que por el tenor de la pregunta estamos pensando en las víctimas del régimen franquista. Y uno de los defectos o déficit del sistema constitucional tiene que ver con lo tardío del reconocimiento de la posición de las víctimas. Se ha tardado mucho en hacer, en reconocer el valor de la memoria histórica, así como en poner la memoria en el tablero de la discusión política.

Y desde ese punto de vista, hoy nosotros disponemos de una Ley de Memoria Histórica, de un discurso sobre la justicia transicional mucho más poderoso que el anterior; es decir, el discurso sobre las víctimas de alguna manera se ha resituado en la agenda política. En España ya no hay duda sobre la verdad de la dictadura, los derechos de las familias están reconocidos, la dignidad de las víctimas está reconocida, pero de lo que tengo dudas es que determinadas medidas —no de reparación en relación con las víctimas, sino de persecución en relación con los responsables de la dictadura— hoy pudieran ser eficaces, porque ha pasado ya demasiado tiempo desde el final de la dictadura y muchos de los responsables (la mayoría) ya no están vivos. Por tanto, hay medidas que son absolutamente imposibles y hay que reconocerlo.

Al proceso de reforma constitucional que estaría viviendo España en los próximos años, ¿aporta algo el denominado constitucionalismo latinoamericano?

Aquí hay cuestiones prácticas pero también cuestiones teóricas importantes. El nuevo constitucionalismo latinoamericano es un movimiento muy amplio en donde cabe incluir modelos constitucionales o procesos de reforma institucional o de reforma política que no necesariamente son coincidentes entre sí. Yo soy consciente de que cuando se habla de neoconstitucionalismo (nuevo constitucionalismo) latinoamericano, se puede estar pensando en determinados países, como Venezuela, Bolivia, Ecuador, pero hay también otros procesos constitucionales que merecen ser tenidos en cuenta. Por ejemplo, el modelo colombiano —modelo específico, porque está sometido a elementos de presión y de tensión que tienen que ver con la guerra, con la presencia de movimientos guerrilleros que no han tenido lugar, o al menos, con la misma intensidad en otros contextos—.

Otro ejemplo es lo que está sucediendo en Chile, en relación con la reforma constitucional que ha sido incluida como uno de los objetivos de este segundo período de gobierno de la presidenta Bachelet. No olvidemos que en Chile están todavía con la Constitución que se aprobó durante la dictadura del general Pinochet.

Pero, ¿qué cosas se pueden ‘importar’ del nuevo constitucionalismo latinoamericano? Yo subrayaría dos: en primer lugar, la puesta en marcha de novedosos mecanismos participativos. En Europa los partidos políticos han desarrollado unas funciones históricas, políticas, muy relevantes, pero las sociedades exigen alternativas de participación y de articulación de la voluntad colectiva. No estoy diciendo que los partidos políticos vayan a desaparecer (yo creo que no es el caso), pero hay que profundizar en los mecanismos paralelos a los de los partidos políticos.

Y en segundo lugar, el nuevo constitucionalismo latinoamericano nos ha enseñado a ser especialmente sensibles respecto a determinados derechos que tienen que ver con las minorías, con la sostenibilidad, con las dimensiones socioecológicas, con la atención hacia las generaciones futuras o hacia las generaciones sucesivas, con la riqueza cultural. Son dimensiones en las que hay mucho que aprender del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

Siguiendo con este tema del constitucionalismo latinoamericano, y guardando la salvedad de la variedad de procesos que tiene Latinoamérica en cuanto a constitucionalismo, ¿qué opina usted sobre los recientes procesos constitucionales de Ecuador, Bolivia y Venezuela, que vienen a ser como un bloque unificado?

Es difícil hacer un juicio global, un juicio común, porque las situaciones que han originado los procesos constitucionales y los resultados de esos procesos no necesariamente son coincidentes, aunque sí hay una coincidencia en determinados orígenes; es decir, yo interpreto estos nuevos sistemas constitucionales como la consecuencia de regímenes nefastos, caracterizados por una corrupción extendida. Y como consecuencia de esos regímenes, la ciudadanía en estos países, las fuerzas sociales, las fuerzas ideológicas, las fuerzas culturales han protagonizado los procesos constitucionales que hoy se están desarrollando.

Estos nuevos procesos tienen aspectos muy valorables, por ejemplo aquel que tiene que ver con todo el reconocimiento de la riqueza autóctona, de la riqueza indígena. Me refiero al reconocimiento de derechos y del protagonismo político de las minorías indígenas.

También es importante reconocer determinados avances en determinados derechos, como es el caso específico de Ecuador, respecto de la educación y la formación. Pero, al mismo tiempo, creo que todo el mundo sabe que en estos países o en algunos casos se producen situaciones complejas en relación con determinados derechos: la libertad de prensa y la libertad de expresión.

Ahonde el tema de la tensión que existe entre derechos humanos y Estado, entendiendo dentro del Estado también a estos nuevos gobiernos que tenemos en Latinoamérica.

No debería existir tensión entre derechos humanos y Estado. ¿Por qué? Porque una adecuada comprensión del significado y del valor de un sistema de derechos implica que el Estado, las instituciones, la organización jurídico-política, los poderes del Estado, tienen una naturaleza instrumental en relación con los derechos.

Es decir, si nosotros nos tomamos en serio los derechos, las libertades, estamos asumiendo que los poderes del Estado o que el Estado —toda la arquitectura institucional— tiene una razón de ser: proteger, garantizar, articular, hacer funcionar esos derechos, con lo cual el Estado debe entenderse al servicio de los derechos.

Un régimen democrático en donde los intereses del Estado no coincidan con los intereses de los derechos es un régimen que debería generar unas ciertas sospechas en relación con su sinceridad, con su compromiso con los derechos. Por lo tanto, al menos desde el punto de vista teórico, los intereses del Estado no deberían ser contradictorios con los intereses de los derechos, entre otras cosas, porque la razón de ser del Estado, la razón de ser de la organización política en un sistema de derechos tiene que ver con la buena salud, con la protección, con el reconocimiento y con la garantía de los derechos.

Dicho eso, es cierto que nuestros sistemas constitucionales son sistemas que incluyen tensiones consustanciales al sistema. ¿Por qué? Por una parte tenemos la tensión entre la decisión de las mayorías, entre la decisión de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo...). Por otra parte, tenemos el peso de la Constitución y el peso de los derechos. Y, en muchas ocasiones, el sentido de la decisión del Legislativo, de la decisión de la mayoría, no concuerda con las exigencias en la Constitución, con las exigencias de los derechos. Y por eso se generan tensiones.

¿Y qué es lo que ocurre en nuestros sistemas?

Pues lo que ocurre en nuestros sistemas es que interviene un tercer poder del Estado, que son los jueces, los guardianes de la Constitución, que son los encargados de mediar en esa pugna y de tomar una decisión. Por ejemplo, en estos días el Tribunal Constitucional español acaba de suspender provisionalmente una ley de la Comunidad Autónoma Catalana en relación con la creación de una agencia tributaria. Esta decisión de los jueces genera tensiones, pero son tensiones consustanciales al sistema. ¿Por qué? Porque la función de los jueces es dictar esas decisiones.

Son tensiones consustanciales al sistema y son tensiones difíciles de gestionar. Pero nadie ha dicho que la democracia constitucional sea un sistema fácil. Es un sistema complejo. Es mucho más fácil un sistema en donde las mayorías, el Ejecutivo, el Legislativo, no tienen frente a sí una barrera en forma de derechos, en forma de Constitución, en forma de ciudadanía, y en donde el Ejecutivo y el Legislativo pueden hacer lo que les venga en gana. Ese sí que es un sistema fácil de gestionar. Ahí no va a haber tensiones intrasistemáticas, ¿por qué?, porque el Legislativo, el Ejecutivo, el Jefe de Estado pueden tomar las decisiones que quieren. Las tensiones se plantean cuando las decisiones legítimas del Jefe de Estado, del Ejecutivo, del Legislativo tienen frente a sí una barrera que es la constituida por los derechos y por las libertades.

Dejando Latinoamérica de lado, existe atención, desde el ámbito latinoamericano, respecto a la crisis de la Unión Europea. ¿Qué nos podría comentar al respecto?

Yo soy de los que depositaron muchas ilusiones en la idea de Europa y en el proyecto europeo, que en algún momento se presentó como un proyecto constitucional. Pero hoy Europa está demostrando carencias muy importantes y problemas con el funcionamiento interno de las instituciones. Hoy Europa es incapaz de demostrar la existencia de una política común exterior, por ejemplo. Hoy Europa es incapaz de generar una respuesta conjunta en relación con graves problemas de derechos humanos, como son los que tienen que ver con la inmigración, con los refugiados. En estos días hubo una reunión fallida de todos los ministros del Interior de la Unión Europea, y digo fallida porque no se lograron poner de acuerdo en relación con una política respecto al tema de los refugiados. Son refugiados porque están viniendo de una guerra, huyen de un fenómeno masivo de violación de derechos como el que está ocurriendo en Siria.

Desde ese punto de vista, Europa está demostrando graves carencias en relación con las políticas de derechos, graves carencias que se han manifestado de manera explícita en estos días y graves carencias que se han manifestado también en estos últimos años en relación con la crisis y con la posición de determinados derechos en el marco de la crisis.

Yo creo que en Europa hay problemas de representatividad importantes, porque los órganos y las instituciones que deberían manifestar o que deberían suponer el *sumus*, la culminación de la representatividad (pienso en el Parlamento Europeo) no tienen los poderes que deberían tener en una democracia consolidada; además, porque hay determinadas decisiones muy importantes que afectan directamente a los derechos y a las políticas de derechos que se toman en contextos de nula representatividad, como es el caso del Banco Central Europeo.

El proyecto europeo está aquejado de profundos males, es un proyecto sin retorno; es decir, no me imagino a la Unión Europea deshecha, pero el proyecto que ahora mismo tenemos entre las manos dista mucho del que algunos imaginamos hace años.

Aportes del constitucionalismo crítico al Estado constitucional desde la teoría general del derecho

*Critical constitutional contributions from the General
Theory of Law to the constitutional state*

Entrevista a Carlos de Cabo Martín
Catedrático de las universidades Santiago de Compostela,
Alicante, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid

Por Danilo Caicedo Tapia
Docente-investigador del Centro de Derechos y Justicia
del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)



Carlos de Cabo Martín

Carlos de Cabo Martín es doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Ha sido catedrático de las universidades de Santiago de Compostela, Alicante, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid, entre otras. Es doctor honoris causa por la Universidad de Alicante y catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de numerosos libros y artículos académicos.

Elaborado: 16-julio-2015. Aprobado: 10-noviembre-2015.

Como promotor del constitucionalismo crítico, para Carlos de Cabo Martín es una urgencia histórica abrir vías nuevas a la democracia constitucional. Por eso, en esta edición de la revista *Estado & comunes*, consideramos una entrevista con él para conocer los retos que tiene este paradigma frente a la renovación constitucional, como también ante la crisis de la Unión Europea. Su punto de vista viene de la academia española.

¿En qué circunstancias aparece el constitucionalismo crítico y cuáles son los principales aportes en los lugares en los que nació?

La razón de que aparezca ahora una corriente crítica impulsada por algunos profesores, entre los que me encuentro, inicialmente, es una exigencia científica, del conocimiento. El conocimiento siempre es problemático ya que la distancia entre el sujeto que conoce y el objeto que trata de conocerse siempre existe y es difícil salvarla.

La dificultad aumenta cuando esa realidad es cambiante, es histórica, como en el caso de la realidad social. Pero, aún más, cuando hay momentos en los que esa realidad experimenta unos cambios tan radicales que parece que no existe ninguna posibilidad de que el equipo intelectual del que parte el investigador pueda captar los cambios que se han producido, porque ha quedado anticuado. Son momentos que en Europa han existido, y es cuando se han producido las divisiones radicales en el pensamiento y básicamente la de racionalismo-irracionalismo.

Podría decirse que la situación en Europa, como consecuencia de la crisis económica, es tan profunda que parece reproducir uno de esos momentos en cuanto el ‘conocimiento’ existente ya no sirve. En gran medida, eso es lo que fuerza a tratar de renovar las categorías. Porque resulta que si se sigue con las viejas categorías cuando la realidad es radicalmente distinta, se estaría falseando esa realidad.

De tal manera que se estaría en una especie de ‘platonismo constitucional’, en el sentido de que, recordando el viejo mito de la caverna, se tomarían como realidad lo que solo son sombras; serían solo realidades virtuales o, se podría decir, iluminaciones procedentes de un foco ya extinguido. De manera que las exigencias del conocimiento de la realidad son las que fuerzan a que desde el ámbito del derecho constitucional haya que intentar algo diferente que aquí empezamos a llamar ‘constitucionalismo crítico’.

Porque ante esta problemática han surgido respuestas críticas concretas, pero ahora se trataría de algo distinto, de darle un estatuto teórico a todas esas posturas críticas concretas, y hacerlo de manera sistemática, de forma que se pudiera construir una alternativa, siempre partiendo de que esta posición y este intento deben ser colectivos, y del entendimiento de que la ética del conocimiento científico lo vincula también a procesos de progreso y liberación colectivos. Implica, también, una actitud clara acerca de la beligerancia del derecho; en concreto, del derecho constitucional.

No se puede partir de una neutralidad del derecho, sino de un derecho constitucional beligerante. Se entiende que el derecho tiene cierta capacidad para incidir en la realidad, porque no es una ciencia contemplativa, como pueden ser las ciencias explicativas de la naturaleza en las que la explicación no interviene en ella. El derecho y el derecho constitucional forman parte de la realidad, intervienen en ella y la afectan, de manera que cuando se está actuando en el derecho, y en el derecho constitucional, se está actuando también sobre esa realidad.

¿Cuáles son los elementos fundamentales de este constitucionalismo crítico?

El constitucionalismo crítico que se trata de formular toma ingredientes del pensamiento crítico europeo, que aparece con la Ilustración, primera época en Europa que tiene conciencia de sí misma, de su peculiaridad, y que se configura, precisamente, en base a la crítica de la etapa anterior. A partir de aquí se despliega lo que puede llamarse racionalismo histórico que, muy sintéticamente y más que como contraposición como ejemplificación, se manifiesta en el pensamiento científico en el ámbito de la 'naturaleza' y el dialéctico en el de la realidad social, cada uno con diferentes desarrollos. Es destacable en el pensamiento dialéctico la especificidad que aporta la Escuela de Frankfurt que, manteniendo el nivel crítico (considera al capitalismo una 'patología de la razón'), revaloriza la función de los componentes no económicos en la 'dinámica de lo real', lo que suministra elementos más próximos al ámbito que aquí se trata.

Posteriormente, el pensamiento crítico experimenta en Europa una crisis profunda, porque, en gran medida, a partir de la Segunda Guerra Mundial, parece que la historia se ha detenido. Es significativa, en este sentido, la aparición de una serie de movimientos que pueden ejemplificarse en la llamada Revolución del 68, como se sabe, de origen francés. Lo significativo, a los efectos que aquí interesan, es que las críticas y las reivindicaciones se plantean en el nivel cultural, proponiendo formas creativas y libertarias frente a lo que se entienden como formas autoritarias en los diversos ámbitos vitales. Y es significativo por la ausencia de reivindicaciones materiales y el nulo cuestionamiento del sistema económico. Dado que el Estado social aseguraba esa base material a los participantes (a los que se llamó los 'hijos del Estado Social') la protesta se trasladó a los otros niveles.

Y si la realidad no plantea grandes problemas, lo único que procede es mejorarla, ir introduciendo reformas concretas pero sin hacer cuestionamientos sistémicos o globales. Y de la realidad se traslada a la teoría: no cabe el pensamiento global, alternativo, sino el pensamiento de lo parcial y de lo concreto, que será precisamente una de las características más definitorias del posmodernismo, del pensamiento posmoderno. Se entiende así la dificultad para un desarrollo adecuado del pensamiento crítico.

A medida que la crisis económica, el proceso de financiarización y, simultáneamente, tanto la derrota de las fuerzas del trabajo como la transformación de este, posibilitan una fase distinta de dominación de capital globalizado, se dan las 'condiciones de posibilidad' de un pensamiento crítico, si bien con dos dificultades

añadidas: la fragmentación y, en estrecha relación, la desaparición del ‘sujeto histórico’ que incorporaba la contradicción como contenido del pensamiento crítico. Y, pese a ello, un pensamiento crítico actual tiene que integrar al nivel del nuevo tiempo histórico, los tres caracteres que, a mi juicio, pueden deducirse del análisis de sus manifestaciones históricas a las que se ha hecho referencia: el de racionalidad como desbloqueo de la razón en el análisis de lo real frente a ocultamientos y apariencias; el de ser el pensamiento del conflicto en cuanto no solo lo expresa, sino que forma parte del mismo; y el de vincularse a la transformación y al cambio, por lo que se relaciona con el pensamiento utópico, entendiendo por utopía no tanto lo irrealizable sino la potencialidad del presente. Son justamente estos tres caracteres los que definen al constitucionalismo crítico en cuanto expresión de ese pensamiento en el ámbito constitucional.

Debe añadirse de manera inmediata, que ese pensamiento y constitucionalismo críticos, y a partir de ese contenido, no deben entenderse como ‘universales’ sino relativizando siempre las epistemologías a espacios e historias concretas, y por tanto, con capacidades para interrelacionarse con ellas. La que subyace en los estudios decoloniales es bien representativa.

¿Qué diferencia existiría entre ese constitucionalismo crítico y las versiones más progresistas del constitucionalismo del Estado social?

Realmente, tienen muy poco que ver. Subjetivamente, desde la perspectiva de clase, pudo entenderse como una conquista y revalorización histórica del trabajo en cuanto por primera vez en la historia del constitucionalismo entraba en las constituciones como sujeto político, aunque nunca en condiciones de igualdad, como se manifestaba en el déficit proteccionista de los derechos sociales. Pero ese Estado social ha desaparecido con la gestión neoliberal de la crisis, posible por el debilitamiento y derrota de las fuerzas del trabajo, es decir, de la única y real ‘garantía social’ del mismo. Por tanto, seguir refiriéndose a ese constitucionalismo es incurrir en aquel ‘platonismo constitucional’ de que antes se hablaba. Por otra parte, objetivamente, el Estado social supuso una defensa eficaz del sistema en cuanto las ‘concesiones’ del capital (en una época de crecimiento, no puede olvidarse) se hacían ‘a cambio’ de que el trabajo renunciará a su ‘programa máximo’, a la transformación social. Ese es el contenido real del pacto, más o menos implícito —capital-trabajo— en el que se fundamentó el Estado social.

¿Cómo este pensamiento crítico, del que usted habla, se manifiesta en el orden de la teoría general del derecho?

El pensamiento crítico jurídico solo cabe que aparezca en el capitalismo porque el derecho, en las fases anteriores al capitalismo, lo que hacía era eliminar el conflicto. Quiere decirse que las clases dominadas —el esclavo, el siervo, etc.— no tenían estatus jurídico, no significaban nada para el derecho, por tanto, ahí es difícil que

aparezca un pensamiento crítico jurídico. Desde ese punto de vista, entiendo que el pensamiento crítico jurídico solo puede aparecer en el capitalismo.

En este ámbito pueden encontrarse distintas posiciones integrables en lo que aquí se considera pensamiento crítico jurídico: las que hacen la crítica desde la perspectiva del origen del derecho y las que lo hacen desde la perspectiva de la función del derecho en el capitalismo. Entre las primeras se encuentra la teoría del discurso, especialmente en lo que se refiere al entendimiento del derecho como ‘discurso del poder’, que posibilita una renovación desmitificadora de las fuentes del derecho como una cuestión puramente técnico-jurídica; la que puede llamarse ‘feminismo jurídico’ en el sentido de proyectar en el derecho supuestos básicos del feminismo entendido como teoría crítica de la sociedad, y que implica todo un programa de revisión de las categorías básicas de un derecho construido desde supuestos androcentristas como se manifiesta ejemplarmente en la de ‘sujeto’, encarnada, en su plenitud, en el hombre; y la que puede llamarse derecho de las minorías, en la que naturalmente se encuentra la problemática de las comunidades indígenas, cuyo derecho plantea siempre conflicto al derecho general.

Entre las segundas, cabe incluir la teoría crítica que hace un análisis marxista del derecho en las sociedades capitalistas, vinculándolo de manera necesaria a su reproducción; la del uso alternativo del derecho, que subraya el carácter político del derecho en cuanto expresión y resultado de la lucha de clases, por lo que el operador jurídico decide siempre políticamente y con posibilidad de alternativa; la de los estudios jurídicos críticos, a la que se ha considerado proyección de la anterior en Estados Unidos, que es donde se desarrolla, sin propuestas generales entiende que en cada ‘caso’ hay siempre una opción más progresiva. Podría citarse alguna otra, que sin responder estrictamente a los supuestos antes citados, merece una consideración positiva. La función desarrollada por el derecho jurisprudencial en países como Colombia en defensa de los derechos humanos es, sin duda, una de ellas.

En todas aparecen, con la peculiaridad propia del derecho, los elementos propios del pensamiento crítico: la destrucción de las apariencias sobre el origen y función del derecho, de especial importancia por su utilización como elemento legitimador; ser el derecho del conflicto respecto del que actúa como ‘derecho de parte’; e implicar un desbloqueo de la razón jurídica, liberándola del positivismo con todas sus implicaciones, abriendo, por tanto, todas las posibilidades para el cambio social.

Ante la crisis actual de Europa, ¿cuáles son los retos del constitucionalismo crítico y del constitucionalismo en general frente a la crisis de la Unión Europea?

Hay que empezar por señalar que el constitucionalismo crítico se define, en consecuencia, a partir de esos mismos elementos: racionalidad, conflicto, cambio social.

Parte de una hipótesis material, sencilla y fácilmente observable: el capitalismo, en su fase actual, ha conseguido por diferentes mecanismos —no solo los del mercado— una expansión en múltiples ámbitos más allá del económico; hoy no solo existe el capitalismo en lo económico, sino que se puede hablar del

capitalismo en lo científico, el capitalismo cultural y, por supuesto, el capitalismo jurídico. El capitalismo se ha extendido a espacios muy distintos y al hacerlo los ha dominado, sometido a la lógica del capital, así como a sus respectivas categorías a las que adapta y deforma.

Si esto es así, el constitucionalismo crítico entiende que es necesario una ‘repolitización del derecho constitucional’, pero no porque se trate de algo voluntarista, de una propuesta desde fuera, sino como una exigencia de la realidad en cuanto el capitalismo, al invadir estos diferentes ámbitos, los politiza objetivamente, los introduce en el conflicto y, además, los pone de su parte. De tal manera que se debe hablar de una ‘lucha por las categorías’ y rescatar y reconstruir todo ese material conceptual deformado y colonizado, así como dar respuesta teórica y constitucional a las nuevas realidades entre las que se encuentra de manera destacada todo lo que se refiere a la problemática del ‘Común’.

Este planteamiento es aplicable al ámbito supraestatal, sobre todo como es el caso español, si se está en un espacio como el de la Unión Europea. Si ya antes de la crisis era criticable por su déficit democrático, garantista (el trabajo no existe como derecho), y la deforme configuración jurídica (con unas fuentes y categorías extrañas al Estado de derecho que impedía su configuración como ordenamiento), tras esa crisis hay que abandonar toda esperanza de que pueda ser un proyecto ciudadano colectivo. Es ya, claramente, el agente del capitalismo financiero para hacer la gestión neoliberal de la misma, imponiéndola al margen y por encima de sus constituciones o decisiones democráticas a los Estados. El caso de Grecia, junto a su dramatismo, ha tenido, al menos, la virtualidad de mostrarla como es y deslegitimarla definitivamente. La opresión despótica de la deuda y del euro —mientras se mantengan— hacen inviables políticas económicas alternativas y suponen, de hecho, la suspensión de las constituciones de los Estados miembros.

Basado en lo sucedido en España, ¿qué opina sobre la renovación constitucional?

En España las circunstancias se agudizan en sentido negativo, porque se arrastran las consecuencias de un proceso constituyente deforme y falseado. Pese a la propaganda oficial sobre la modélica transición española de la dictadura a la democracia, se trata en realidad de un antimodelo. Además de la violencia represiva ejercida contra quienes a la muerte del dictador demandaban cambios reales, de la que no se habla y para cuyas víctimas no existe ‘memoria histórica’, no existió un proceso constituyente como tal. El Parlamento que aprobó la Constitución de 1978 era un parlamento ordinario, salido de unas elecciones ordinarias y, por tanto, para funciones ordinarias. Quiere decirse que no tenía ‘competencias constituyentes’. Se convirtió en ‘constituyente’, de hecho, ante la presión social, de manera que formalmente no hubo ruptura con la dictadura y la Constitución, no era sino una reforma de su legalidad. Este y otros defectos formales (la Constitución debió respetar el marco jurídico previo establecido por el Parlamento de la dictadura en la llamada Ley para la Reforma Política) posibilitaron que más que pacto entre partes, la Constitución fue una coincidencia de intereses entre élites

(conseguida a base de deslealtades: del Rey, que había jurado solemnemente con anterioridad y con el valor que el juramento tiene para una ‘monarquía católica’ los Principios Fundamentales del Movimiento, base ideológica fascista de la dictadura; de las fuerzas franquistas que ahora votaban una ‘democracia liberal’ que siempre habían combatido; y de las fuerzas —las cúpulas— de la izquierda que traicionaron la lucha y esperanzas de sus bases sociales. De ahí surgió ya, desde el comienzo, una fuerte deslegitimación de todos los actores). Pese a todo, la Constitución (secretamente redactada por una comisión que no levantaba acta de sus reuniones) se aprobó mediante referéndum en unas condiciones de ‘estado de necesidad’ de un pueblo sin otra opción.

Es cierto que las constituciones —y esto le da un cierto carácter dramático al derecho constitucional— suelen nacer en coyunturas históricas de crisis, mientras que su vocación es de permanencia. Ello hace que nazcan defectuosamente, por lo que desde la teoría constitucional puede sostenerse la necesidad de ‘reformas depurativas’, que, pasado un cierto tiempo, las pudiera depurar de los lastres de esas coyunturas. En el caso español, a los problemas derivados de su origen (monarquía, función ‘constitucional’ del Ejército, Iglesia católica, modelo económico, educativo, derechos sociales, formas de participación, organización territorial, nacionalismos interiores, relación con Europa) se han unido los derivados de una crisis muy profunda que ha castigado a las clases medias y trabajadoras, agudizada por la gestión neoliberal de la misma, que incluso se consagró constitucionalmente en la reforma de la Constitución de 2011 llevada a cabo de forma ‘exprés’, sin debate, en la que se priorizan los intereses del capital financiero condicionando las políticas económicas posteriores y, por tanto, poniendo límites a la democracia. La reforma laboral subsiguiente —limitativa de los derechos de los trabajadores— completa el sistema. Si a ello se une el cinismo, la arrogancia con la que los poderosos exhiben su riqueza y la corrupción del espacio público al considerarlo privado, se puede entender la desafección ciudadana, la aparición de movimientos sociales y de su expresión política en un partido de características nuevas como es ‘Podemos’, resultado de lo cual se está consiguiendo situar en la agenda el cambio constitucional.

Entonces, ¿cuáles serían los principales elementos para un cambio constitucional verdadero?

Reformular constitucionalmente, con todas las implicaciones, las relaciones entre economía y política, de modo que las cuestiones centrales del orden económico se planteen y se resuelvan en términos democráticos, y no por supuestas exigencias técnico-económicas, lo que también exige replantear, como antes se apuntó, la cuestión europea.

Superar definitivamente la relación con la naturaleza como estrictamente económica y de dominación, organizando la defensa de los ‘bienes comunes’.

La desigualdad es otro problema por resolver. España es uno de los países de Europa que tiene el mayor nivel de desigualdad. Debe abordarse en un doble nivel: en el de los espacios en los que se origina para tratar de evitarla, lo que demanda

un replanteamiento constitucional de las relaciones capital-trabajo-mujer y el de su corrección con nuevas formas de abordar la cuestión del gasto social y de la fiscalidad, con criterios, en el caso de esta última, no solo cuantitativos (nivel de rentas) sino cualitativos (naturaleza del ingreso, capital o trabajo).

En materia de derechos, además de introducir los de tercera generación, plantearlos de manera solidaria, formulándolos a partir de los principios constitucionales y no al revés, como hasta ahora, y bajo la perspectiva de género, así como introducir los mecanismos garantistas en materia de derechos sociales, totalmente inexistente.

Asimismo, son imprescindibles nuevas respuestas constitucionales a inaplazables cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento del Estado. Inicialmente, aunque debía ser una cuestión superada, hay que afrontar la configuración republicana del Estado, pues, al margen de la simplicidad con la que habitualmente se plantea, reduciéndola a la figura del jefe del Estado, hay tras ella toda una concepción específica de la sociedad y del Estado, de sus relaciones, así como todo un sistema de valores. Está igualmente sin resolver, ni siquiera reconocer constitucionalmente, la realidad del plurinacionalismo, como se pone de manifiesto con la dinámica catalana. La democratización de las administraciones públicas, con especial atención a la judicial y a su escandalosa falta de medios, las nuevas formas de participación, de control democrático y de defensa frente a la corrupción, forman parte también de un inaplazable programa de cambio constitucional.

Todo ello requiere un proceso constituyente. Las posibilidades están abiertas. No se trataría probablemente de un proceso clásico sino más complejo, tanto en su composición social como en sus diferentes niveles territoriales, como, incluso, temporal, ya que puede configurarse como ‘abierto y continuado’.

En ese sentido, se podría llegar a una constitución distinta que ya no respondería al modelo de constituciones ‘acabadas’, con mecanismos de apertura a las nuevas realidades que generarán formas fáciles o automáticas de adaptación a sus dinámicas y a la inclusión de otras nuevas. En cierta forma, una constitución ‘fragmentada’ o, como también se ha dicho, ‘societal’. Podría ser una constitución de transición, de un sistema a otro. Y desde este punto de vista, enlazaría con el constitucionalismo de América Latina. Ahí tendríamos que aprender mucho los europeos. En Europa se ha tenido, hasta ahora, una idea del constitucionalismo latinoamericano como si fuera un constitucionalismo de segundo nivel. Siempre se hablaba de que el europeo era un constitucionalismo normativo, mientras que el constitucionalismo latinoamericano era semántico.

Los procesos constituyentes de Ecuador, Bolivia, Venezuela han dado a Europa una imagen absolutamente diferente. Han recuperado una categoría que en Europa estaba a punto de obscurecerse, como es el caso del poder constituyente. En Europa se entendía que se había llegado al fin de la historia del constitucionalismo, que se había llegado a la perfección; por tanto el poder constituyente ya no tenía —en el sentido clásico— poder soberano, absoluto, original, creador, impugnante, porque ya lo único que cabría era reformar pequeños defectos de las ya perfectas constituciones europeas; es decir, el poder constituyente era entendido como una categoría obsoleta. Solo tendría sentido la reforma constitucional.

Las propuestas constituyentes de América Latina han demostrado las posibilidades creativas e innovadoras del poder constituyente. Los procesos llevados en Latinoamérica han sido ejemplarmente democráticos desde sus comienzos, desde la decisión de hacer el cambio constitucional hasta el final. Desde ese punto de vista, las constituciones latinoamericanas albergarían ejemplarmente este constitucionalismo crítico o constitucionalismo del conflicto, como paso a una posible sociedad diferente y, por tanto, como un constitucionalismo de transición. Es así como dichas constituciones podrían verse como el futuro de lo que quiere lograr Europa.

En la historia reciente tenemos una historia común en cuanto a graves violaciones a derechos humanos. En España, con el franquismo, y en Latinoamérica, las cruentas dictaduras militares. ¿Es posible lograr un cambio constitucional sin resolver primero estos temas?

Es posible que sin un cambio constitucional no se puedan resolver definitivamente esos problemas, aunque también sin resolver al menos algunos de esos problemas sea difícil ir a un cambio constitucional. Es decir, probablemente haya una relación interactiva entre esos elementos. Pero en la comparación que se establece entre dictadura franquista y dictaduras latinoamericanas hay una notable diferencia, porque en España no solo es que continúen impunes las responsabilidades por el levantamiento contra el régimen democrático de la República, de la Guerra Civil y, sobre todo, de los crímenes de la dictadura, sino que hubo un acuerdo concreto entre las fuerzas antes mencionadas que intervinieron en la transición para que esto fuera así, de manera que se comprometieron a evitarlo en el futuro. Este es uno de los aspectos que mejor definen esa transición y verifica lo que antes se dijo de ella. La lucha de las víctimas así como el intento de revisión general del período continúa, pero para dar una idea de la situación, cabe señalar que el partido actualmente en el poder, el Partido Popular, se ha negado sistemáticamente en el Parlamento a condenar siquiera políticamente la dictadura, aunque fuera sin consecuencias ni exigencias de responsabilidades.

En estos momentos, la situación de los derechos es representativa de la fase actual. Porque, como consecuencia de la crisis económica, de la gestión neoliberal de la misma, con el continuo recorte y desconocimiento de los derechos sociales, así como de los mecanismos de defensa de la clase trabajadora mediante la mencionada reforma laboral, la protesta y las nuevas formas de protesta (por ejemplo, la plataforma de afectados por la hipoteca en materia de vivienda, muy representativa del estallido de la ‘burbuja’ inmobiliario-financiera) han sido respondidas por el Gobierno con la cínicamente llamada Ley de Seguridad Ciudadana, que tiene por objeto justamente lo contrario: crear la inseguridad y el miedo ciudadano por medio de una serie de medidas absoluta y desproporcionadamente represivas de la protesta, con la circunstancia, violadora de la seguridad jurídica y aún del Estado de derecho, de que la competencia para aplicarlas se desplaza de su ámbito propio, los jueces, a la administración, es decir, al Gobierno. Se la conoce habitualmente como ‘Ley mordaza’. Un elemento más para mostrar la exigencia de un cambio constitucional profundo.

¿Cómo ha participado la academia española en este proceso de cambio constitucional que se propone y, en concreto, el grupo de universitarios que usted lidera?

Ante la situación general apuntada, la implicación en el proceso es una exigencia para esa categoría, desprestigiada por la ideología dominante, como es la del ‘intelectual comprometido’. En el caso del constitucionalista, le concierne especialmente por las razones científicas a las que se aludió al principio y hasta las ético-pedagógicas de actualizar, renovar y enseñar lo realmente existente frente a positivismos sin vigencia.

Es en este contexto en el que ha surgido el Grupo para el Cambio Constitucional, sin ningún tipo de patronazgo, autogestionado, con reuniones de trabajo relativamente frecuentes en distintas universidades (sus componentes pertenecen a once universidades españolas), que profundiza en los temas a los que antes me he referido sobre el cambio constitucional en España, con clara vocación de intervenir en él, así como de apoyar técnicamente a las fuerzas sociales y políticas que se sitúen en esas coordenadas, aunque, naturalmente, tengan posiciones distintas y lo soliciten. El grupo tiene un carácter permanente, no coyuntural, de acuerdo con el tipo de cambio que propugna, en el marco del constitucionalismo crítico, si bien con prioridades y perspectivas bien diferenciadas que dan lugar a un continuo debate interno. Se está iniciando también su apertura a profesores no españoles tanto por la vigencia supraestatal de los problemas como por la posible incorporación de otras epistemologías como antes se indicaba. Me refiero en concreto a América Latina, con la que ya se tienen vinculaciones específicas en cuanto miembros del grupo tienen relación con distintas instituciones y el coordinador del grupo, el profesor José Asensi, catedrático de la Universidad de Alicante es, también, Director de Instituto Iberoamericano de Estudios Constitucionales.

Finalmente cabe decir que la expresión ‘cambio constitucional’, con la que se designa al grupo, se utiliza para comprender el triple sentido que puede tener en la teoría constitucional: reforma constitucional, proceso constituyente y modificaciones en la realidad de relevancia constitucional que se relacionen con la constitución material. Asimismo, la idea de ‘cambio’ cualifica dinámicamente a toda modificación constitucional.

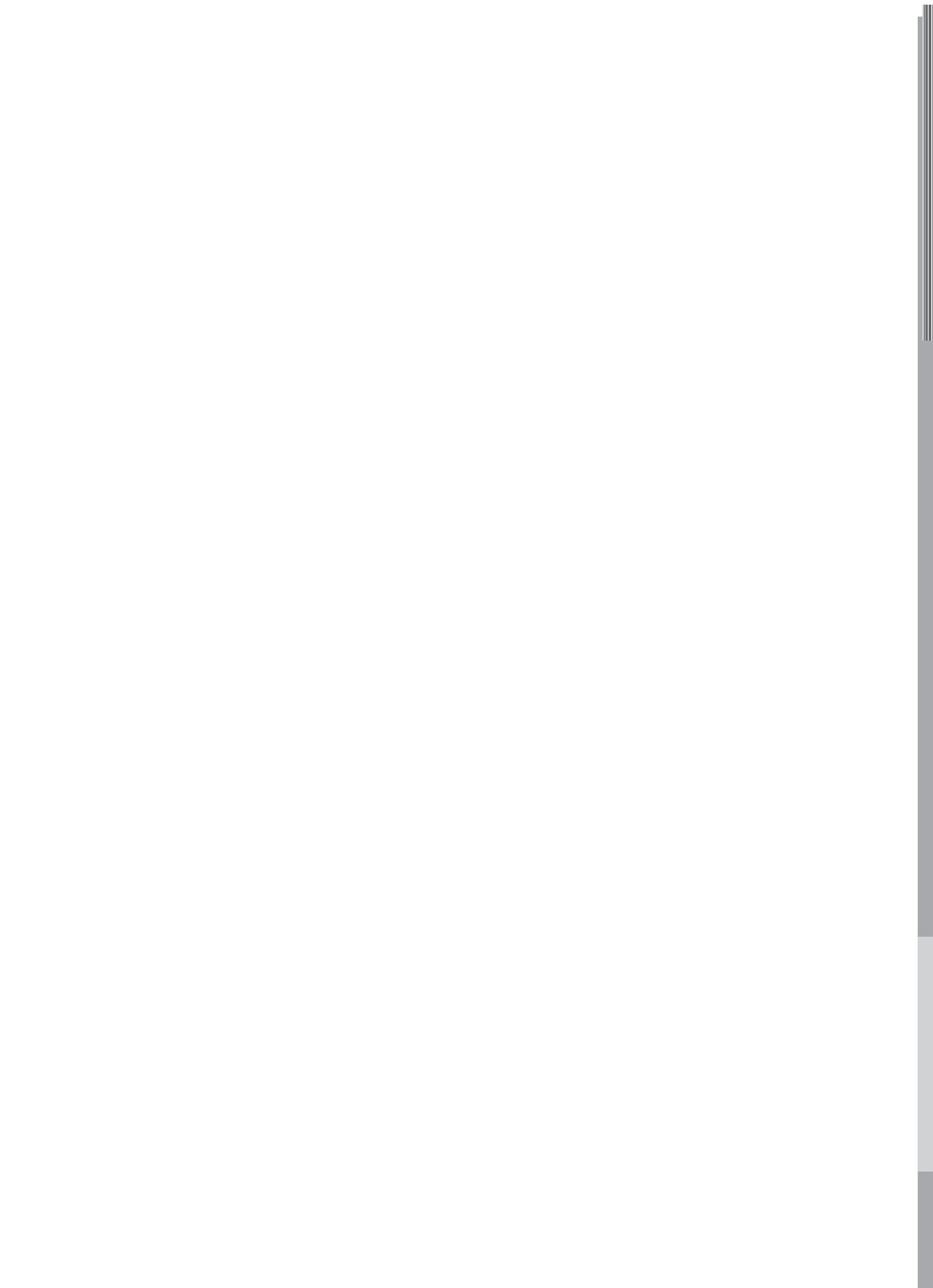
Desde el constitucionalismo crítico y quizá desde esta búsqueda de una Constitución española nueva, ¿qué tipo de Estado se estaría buscando?

Tiene que responder a cuestiones concretas como las de urgencia social (garantismo de los derechos sociales) y política (plurinacionalismo), junto a las otras que se indicaban al hablar del cambio constitucional. Pero hay que referirse de manera específica a un aspecto estructural y condicionante general del funcionamiento del Estado. Se trata del hipertrofiado papel que la Constitución atribuye a los partidos políticos en cuanto no solo protagonizan el ámbito que les es propio, sino que deciden, en forma correspondiente a su entidad o dimensión, la composición de todas las instituciones del Estado y, desde luego, las de control como el Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas del Estado, Banco de España, el

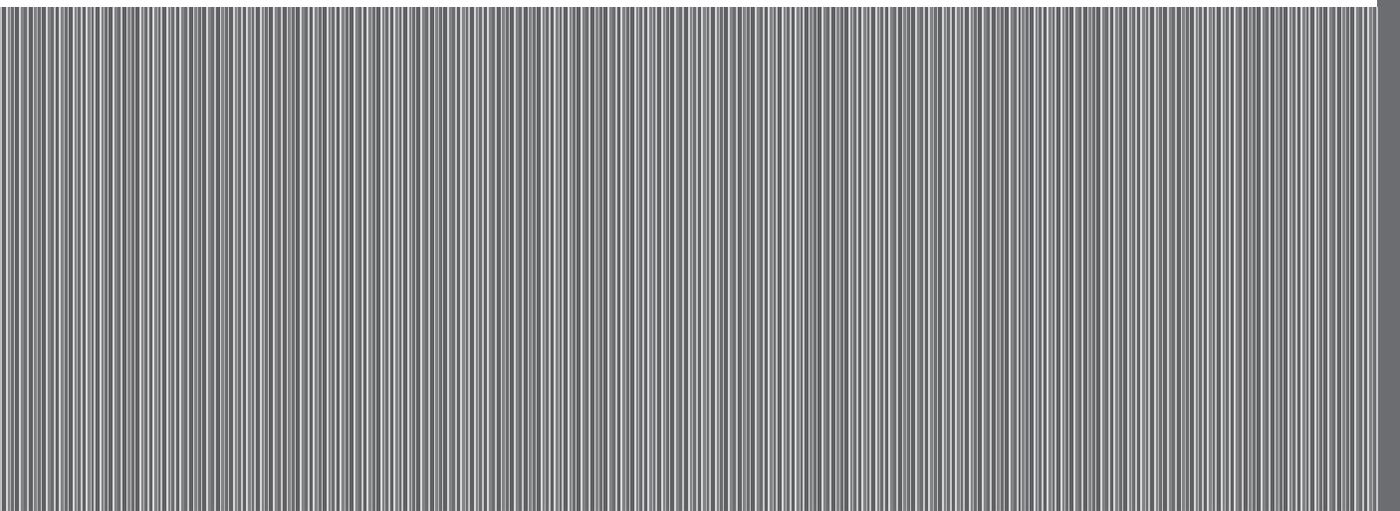
Consejo General del Poder judicial, órgano de Gobierno de los jueces que controla el nombramiento de los miembros de los altos tribunales, así como el Consejo de la Radiotelevisión española, que controla los medios de comunicación públicos. A lo que hay que añadir dos circunstancias: de una parte, que lo anterior hay que ponerlo en relación con un sistema electoral que prima desproporcionadamente al partido o partidos mayoritarios con una sobrerrepresentación de los distritos (provincias) rurales sobre los urbanos, con lo que se puede decir que ese partido (más aún si como ocurre en la actual legislatura tiene mayoría absoluta) ejerce o puede ejercer un poder sin control, como ha ocurrido; porque, por otra parte, debe decirse que ese partido mayoritario ha utilizado esas posibilidades objetivas con la mayor deslealtad constitucional, instrumentándolas siempre de forma desafiantemente partidista, exhibiendo su impunidad y hasta –como en el caso clamoroso de obstrucción de la Justicia– sirviéndose de ellas para eludir responsabilidades en los continuos y asombrosos (por su dimensión y descaro) hechos de corrupción. De ahí que se entienda que había suficientes motivos para, de acuerdo con la ley española de partidos políticos, ilegalizarlo por atentar contra el sistema democrático y constitucional, objetivo ni siquiera planteable, según lo que antes se decía.

Por tanto, si a la desprotección progresiva de la mayoría social se une este descrédito de lo público, no puede extrañar que estén apareciendo cada vez con más fuerza, formas múltiples de organización y cooperación social en los más diversos ámbitos, rurales y urbanos, colectivos autogestionados, con sistemas de producción, consumo e intercambio (redes de trueque, monedas sociales de convergencia) propios. Se establecen mecanismos de convergencia entre ellos, así como con las que tienen por objeto la recuperación de los servicios públicos o de desempleados. Son la base de los nuevos movimientos sociales y, en concreto, del 15M, que adquiere expresión política en el nuevo partido Podemos, que ha introducido un elemento nuevo: incorpora la única posibilidad de cambio y así ha sido percibido por el sistema, que ha desencadenado una verdadera persecución por todos los medios pese al moderado mensaje que plantea, aunque claramente regeneracionista y democrático y con vocación de dirigirse a la mayoría social afectada e ‘indignada’.

Surge así una potencialidad de un ‘nuevo sujeto’, sin la homogeneidad de ‘la clase’, pero que plantea un proyecto de reapropiación de lo que, en los diferentes campos, se le desposeyó y que se teoriza como lucha y practica del común. Se entiende que tiene potencialidades constituyentes y que una constitución nueva (se habló en su momento de una constitución fragmentada, abierta) debe recogerlo, así como sus formas organizativas (el ‘derecho del común’, recuérdese lo que se dijo sobre el derecho de minorías). Sin duda, supondría llevar el conflicto a la constitución, en cuanto incluiría modelos contradictorios, del que cabe esperar dinámicas transformadoras y ese es, precisamente, como se dijo al principio, uno de los elementos básicos del constitucionalismo crítico.



Reseñas





Disputar la democracia: política para tiempos de crisis

Autor: Pablo Iglesias

Editorial: Ediciones Akal

Año: 2014

Reseñado por: Juan Montaña Pinto
 Doctor en Derecho Constitucional
 Universidad de Alicante

El 25 de mayo del 2015, Podemos alcanzó 5 escaños en las elecciones para el Parlamento Europeo y había logrado que más de 1 millón 200 mil españoles les dieran su voto. En septiembre de 2014 ya eran la tercera fuerza política del país. Además, la encuesta de octubre del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) determinó que la nueva agrupación política era la primera en intención de voto.¹

¿Como se explica este fenómeno político y quiénes son sus protagonistas?

Disputar la democracia: política para tiempos de crisis es un libro, recientemente publicado por Editorial Akal, que intenta explicarlo, desde la voz de Pablo Iglesias, flamante secretario general del nuevo partido y quien, por arte de la magia electoral, se ha transformado de un relativamente desconocido profesor

universitario de ciencia política en el portavoz y líder de la tercera fuerza política española.

El valor fundamental del libro —por lo que se recomienda su lectura— es que es el producto de las reflexiones de alguien que a estas alturas está a punto de asumir enormes responsabilidades políticas, cuando era tan solo un simple profesor universitario y conductor de programas de televisión de *rating* relativamente minoritario, es decir, cuando sus ideas todavía no estaban condicionadas por la posibilidad cierta del ejercicio del poder. Como el *poder* lo cambia todo y a todos, el texto puede convertirse en el futuro próximo una importante variable de control respecto de la acción política, la trayectoria y la coherencia de Podemos.

Estructuralmente, el libro se divide en cuatro apartados, en los que si bien no se hace un manifiesto o programa de acción política inmediata, sí es posible encontrar las líneas gruesas de lo que podemos esperar de

¹ Podemos tiene a octubre de 2014 el 17,3% de la intención de voto frente al 14% del PSOE y al 11% del PP. Izquierda Unida se mantiene como cuarta fuerza con un 3% de la intención de voto.

Recibido: 14-julio-2015. Aprobado: 30-jul-2015.

esta nueva agrupación política, una vez ingrese a la política parlamentaria europea y española. El primero, denominado “Política”, nos habla de los conceptos fundamentales y de los marcos de referencia intelectuales de Pablo Iglesias, en lo que a política se refiere. El segundo, “Historia”, refleja o pretende reflejar el análisis de contexto, en variable histórica-crítica de la interpretación de la sociedad y la política españolas que proponen el autor y sus compañeros de proyecto político. El tercero, “La crisis”, pretende ser la materialización del análisis de la crisis española como manifestación extrema y patética de la crisis cíclica y permanente que vive el capitalismo financiero mundial. El último apartado, “Régimen”, devela o intenta develar los elementos estructurales del régimen de la transición entre los que resalta la corrupción institucionalizada, como el elemento esencial de todo el régimen político español actual, y su lectura, en clave gramsciana, de la situación española actual como una crisis orgánica en la que el régimen actual ha perdido toda capacidad de hegemonía.

La idea fuerza que articula y da coherencia al texto es que la crisis española actual, que ha dejado a más de 6 millones de personas sin trabajo y a un porcentaje muy significativo de ellas sin casa y sin futuro, no es ni tiene que ver con una gestión equivocada del Estado y de los recursos públicos, sino que está relacionada con los estertores finales de un *régimen autoritario* que no nació ayer, como piensan muchos en España, sino que viene de lejos y tiene “un corazón antiguo”: De acuerdo con Pablo Iglesias, el régimen moribundo, aquel gobernado por esa casta de

sátrapas, que se ha enriquecido a costa del Estado y de la miseria de la mayoría de españoles, tiene más de 100 años, y se remonta por lo menos al desastre del 98, cuando España perdió a Cuba, Puerto Rico y Filipinas; tiempo en el cual nació la derecha española moderna y se gestó la hegemonía cultural que férreamente ha ejercido durante más de un siglo la casta política gobernante.

Con ello Iglesias intenta destruir algunos de los grandes mitos de la transición española, como el carácter modélico de la transición, el democrático del régimen, o el rol sustancial del Rey y de la Corona española en la consolidación de la democracia y en la superación del franquismo y sus valores. Desconoce además el carácter liberal moderno y modernizador de la derecha española actual y el talante progresista del discurso y la práctica política de la social democracia española, representada en el PSOE; una vendida a los valores ultramontanos del caciquismo oligárquico tradicional, y la otra entregada a los vaivenes del mercado y a los caprichos de lo que él llama “el partido de *Wall Street*.” Denuncia además las formas y las prácticas de ejercicio del poder de esa casta gobernante. Pretende dar a los ciudadanos la “munición política” necesaria para que el pueblo y las grandes mayorías disputen la democracia que ha sido secuestrada por esa mezcla de corrupción, demagogia y pragmatismo en que se ha convertido la política demo-liberal.

Pero, a pesar de que el libro trata sobre el poder, no da muchas pistas sobre cómo él y sus compañeros de Podemos van a administrarlo una vez que lo tengan efectivamente, y lo reconoce textualmente cuando afirma en la

parte final de su texto, parafraseando a Salvador Allende, y reconociendo su formación leninista, que ganar las elecciones no es conquistar el poder. Si bien es cierto que el libro no es ni nunca fue pensado como un manifiesto, ni tampoco como un programa de acción política, la debilidad de su planteamiento estriba justamente en que no nos permite saber qué van a hacer y cómo van a hacer los responsables de Podemos para construir esa nueva hegemonía posconservadora y postransición que requiere el pueblo español y todos los demócratas del mundo que vemos con ilusión esta crisis de hegemonía y este nuevo horizonte.

Por el momento, el libro permite vislumbrar algunos negros nubarrones que se alzan en el cielo de nuestra esperanza. En su afán por diferenciarse de los que fueron y de los que vienen, el responsable político de Podemos nos habla de su visión del poder anclada en el realismo político; cita para apoyar sus opiniones y valoraciones a algunos autores emblemáticos de esta forma de entender la política como Maquiavelo, Lenin, Sun Tzu, o Carl Schmitt, y nos dice claramente que lo más importante en la política son los resultados. Denuncia también, parafraseando a Lenin, el izquierdismo infantil de aquellos que se sienten cómodos en la marginalidad del poder. Para él la política es una cuestión de resultados y la valoración de la acción política se mide en términos de ganadores y perdedores. Iglesias claramente se coloca del lado de los ganadores, de los que quieren el poder y luchan por conseguirlo y conservarlo.

Una reflexión final: la política no nació ayer y muchos, antes que Iglesias,

representaron la ilusión de un pueblo por el cambio; muchos también tenían clara voluntad de poder, y eso los llevó a ejercerlo; muchos de la mayoría, entre los que podemos citar por ejemplo al brillante y jovencísimo Felipe González, también eran antirrégimen y terminaron siendo parte de la Casta. Esperemos que Iglesias, con su enorme voluntad de poder, no sucumba ante sus cantos de sirena y se convierta en uno más de aquellos muy inteligentes y muy sagaces intelectuales que fracasaron cuando tomaron la decisión de ejercer la política activa.

Podemos y debemos esperar que la historia no se repita, y este libro que aquí se presenta para el público ecuatoriano es una guía importante en ese proceso.

Juan Montaña Pinto

Doctor en Derecho Constitucional,
Universidad de Alicante



Tratar de comprender

Autor: Jorge Riechmann

Editorial: IAEN

Año: 2013

Reseñado por: Danilo Caicedo Tapia
Docente Investigador del Instituto
de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Esta reseña es de una de las obras de Jorge Riechmann. En caso de que no lo conozcan, les diré que se están perdiendo de un polifacético autor, por demás interesante, quien conjuga la docencia universitaria, la poesía, el ensayo, la filosofía, la política, la ética, la ecología, todo esto bajo el manto que le otorga una larga y rica actividad literaria y académica.

Conocí la obra del autor madrileño hace ya varios años. Mi primer acercamiento fue el libro titulado *Un Mundo Vulnerable. Ensayos sobre Ecología, Ética y Tecnociencia* (2000), el cual recomiendo ampliamente. Con este antecedente y la lectura de muchos otros textos del autor, entre los que se encuentran las publicaciones de su *blog*, puedo afirmar que las obras de Riechmann comparten ciertas características comunes.

En lo formal, son el producto de una investigación interdisciplinaria profunda y los contenidos son presentados de forma amena y fácilmente entendible para el público en general.

En lo sustancial, tienen una misma identidad o, si se prefiere, una misma inquietud ética y política, que a mi criterio puede ser resumida en dos ideas fuerza:

1. La preocupación por la supervivencia, concebida de la forma más amplia, y la concientización de la necesidad de buscar urgentemente un sistema estable y sostenible, que permita una vida digna para una mancomunidad de sujetos, humanos y no humanos, presentes y futuros.
2. El dar cuenta del momento histórico y del papel protagónico de los seres humanos, tanto en el problema como en la solución de una crisis planetaria nunca antes vista, que amenaza de forma segura y cierta con acabar con toda la vida y el entorno en que esta se produce.

Partiendo de dichas ideas, a través de los diez capítulos y el epílogo del

Recibido: 14-julio-2015. Aprobado: 30-jul-2015.

libro *Tratar de Comprender* (2013), se hace un interesante y didáctico recorrido por la condición humana y la biósfera, entendida como el entorno en el que desarrollamos nuestra vida, manifestando graves problemáticas planetarias como: las emisiones de dióxido de carbono, la creciente extinción de especies animales y vegetales, la perturbación del ciclo del nitrógeno, la acidificación y el masivo porcentaje de fósforo en los océanos, la excesiva demanda de agua dulce, los cambios en el uso de la tierra, la reducción de la capa de ozono y la concentración atmosférica de aerosoles, etc.

En concatenación con lo anterior, el autor más allá de señalar la problemática, y creo que esto es lo más importante de la obra, se atreve a proponer una gran gama de soluciones concretas con base científica, entre las que se puede mencionar: la optimización de uso de los recursos naturales, la limitación en la generación de residuos, el uso de nuevas formas de combustible y energía, directrices para la limitación de la desigualdad, políticas para la reforma del mercado y el sistema monetario, la sustitución del producto interno bruto como forma de medir el progreso, la regulación y reconfiguración del trabajo para el aseguramiento del pleno empleo, el repensar la producción y el comercio sobre la base de necesidades, la cooperación global real y la modificación de hábitos y costumbres de los consumidores; en general, se propone un nuevo modelo de convivencia y desarrollo, ético y sostenible.

En el primer capítulo, analiza y reprocha la actitud irresponsable asumida por ciertos científicos y gobernantes frente la presente crisis

ambiental global, criticando el planteamiento de naturaleza utópica que busca en distintos niveles la huida de la humanidad del planeta tierra (colonización de otros planetas), o la fuga del ser humano de su condición como especie y de sus características humanas (vencer la muerte, modificar la fisionomía humana o la creación de una nueva especie de seres humanos que superen las limitaciones naturales y se proyecten hacia la inmortalidad), entre muchas otras fórmulas que pretenden una salida facilista y sin mayor reproche al moderno comportamiento humano y al modelo de desarrollo asumido en estos últimos siglos.

Al respecto Riechmann manifiesta la necesidad de asumir soluciones mucho más prácticas, reales en términos de posibilidades humanas y ambientales, pero sobre todo éticamente correctas, es decir, asumiendo la finitud de la vida y la presencia de límites naturales al crecimiento, lo cual implica necesariamente, a nivel micro, un cambio drástico en los hábitos de las personas, y a nivel macro, la adopción de un modelo de convivencia radicalmente distinto.

En los capítulos siguientes, el autor desarrolla varios postulados que nos conducirían a sociedades sostenibles y sustentables; así por ejemplo, explica la importancia del concepto de *biomímesis* (*Ibid.*: 76-77), concebido como la noción por la cual el ser humano imita a la naturaleza en el diseño de sistemas productivos con el objeto de lograr un sistema estable y compatible con la biósfera; así también se analiza la idea de economía *homeostática* (*Ibid.* 99-102), cuya significación implica el maximizar la calidad de vida dentro de los límites ecológicos. Además se

exploran otras premisas que parten de principios como la igualdad y la libertad dirigidas a la interdependencia, *ecodependencia* y la redistribución de recursos entre seres humanos, clases sociales, naciones, generaciones y naturaleza para lograr la reinención de lo individual y lo colectivo.

Es en los capítulos finales que el autor cristaliza su principal propuesta, la implantación del *ecosocialismo* (*Ibid.*: 169-185). Un modelo de transición *poscapitalista*, por el cual se modificaría la actual lógica de la economía y el mercado, así también la superación de las reinantes sociedades industriales y extractivistas, y por tanto el cambio de matriz de desarrollo económico por un modelo de desarrollo basado en el bienestar social y natural.

El ecosocialismo se caracterizaría por los siguientes rasgos: 1) apuesta definitiva por la vida en la tierra; 2) moral igualitaria basada en valores universales; 3) anticapitalismo a ultranza; 4) oposición a los llamados capitalismo verdes; 5) consecución de un modelo de Estado auténticamente social, democrático y de derecho; 6) democracia en todos los niveles; 7) *ecofeminismo* crítico ante la desigualdad entre los sexos y el patriarcado; 8) economía del equilibrio y lo suficiente; 9) defensa del bien común y de los bienes comunes; y, 10) socialismo revisionista abierto al cambio y la discusión pero firme en sus postulados igualitarios.

Como corolario de la reseña del libro *Tratar de Comprender*, quisiera destacar la compatibilidad de dicha propuesta ecológica, social, ética y política con lo establecido en la vigente Constitución del Ecuador (2008: preámbulo, arts. 71-74, 275-278,

416), así la invocación a la *Pacha Mama*, la adopción del *sumak kawsay* o Buen Vivir como modelo de vida, los derechos de la naturaleza como un elemento de un paradigma garantista, el rechazo al imperialismo, al colonialismo y neocolonialismo y otras formas de dominación estructural; elementos que responden desde una lógica propia de la *cosmovisión y filosofía andina*, a la necesidad de superar un modelo eurocéntrico, *antropocentrista, patriarcal, capitalista, industrial y extractivista*.

Espero que este corto texto cumpla la finalidad primordial de generar profundo interés sobre un autor y una obra que considero no solo interesante y recomendable, sino de necesaria lectura ante la crisis ecológica en la que nos encontramos. Para finalizar, solo me queda decir que Riechmann demuestra con suficiencia que las soluciones éticas, políticas, económicas y sociales existen y que ahora el gran reto es el asumirlas y ponerlas en práctica.

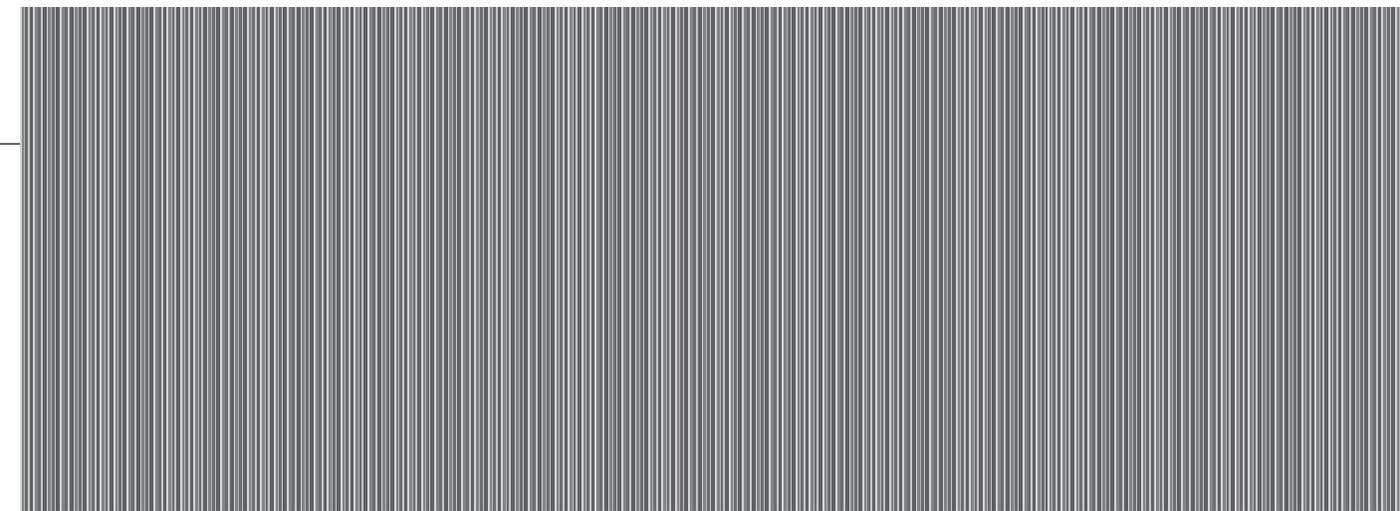
Danilo Caicedo Tapia

Docente Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

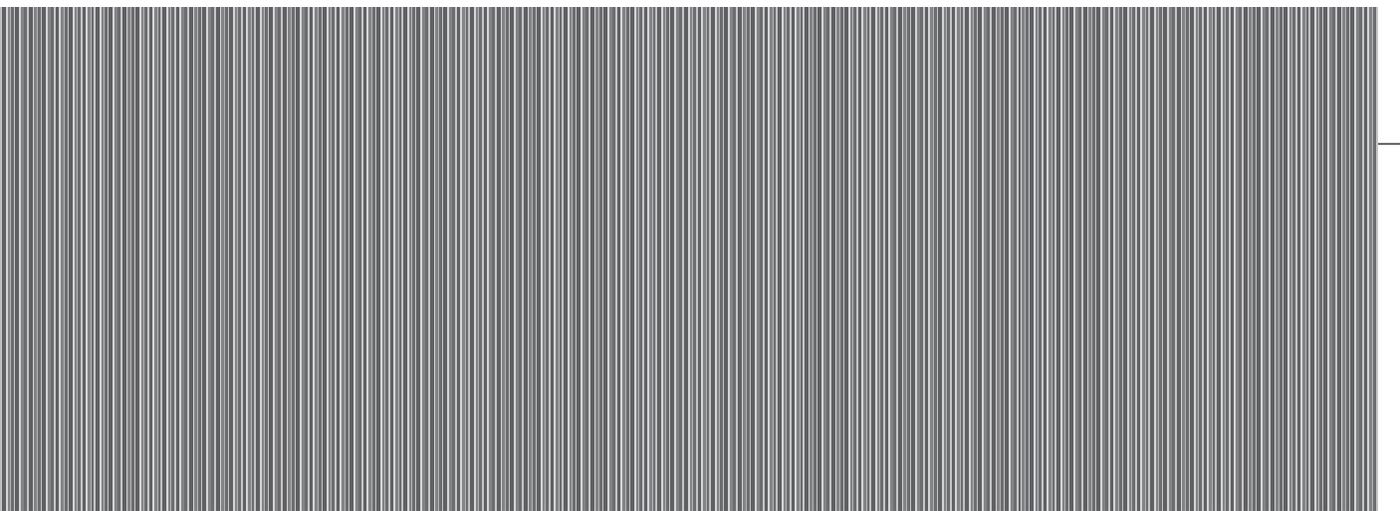
Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial n.º 449, 20 de octubre de 2008.
- Riechmann, Jorge (2000). *Un Mundo Vulnerable. Ensayos sobre Ecología, Ética y Tecnociencia*. Madrid: Catarata.

- _____ (2013). *Tratar de Comprender*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado de <http://tratarde.org/>.
- _____ () *Tratar de Comprender, tratar de ayudar*. Recuperado de <http://tratarde.org/>.



Política editorial
Normas de publicación



Política editorial

Estado & comunes, revista semestral especializada en políticas y problemas públicas, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales durante todo el año enfocados en Ecuador, América Latina, la región andina y el mundo, que se ajusten a la política editorial y normas de publicación. Los artículos deben presentar resultados o avances de investigación; también se aceptan ensayos y análisis de coyuntura sustentados en bibliografía especializada.

Las convocatorias son abiertas. Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. Los artículos recibidos pueden ser para cualquiera de las secciones:

Tema central. Presenta artículos relacionados con la administración y políticas públicas; derechos y justicia; prospectiva estratégica; territorialidad; economía; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Coyuntura. Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.

Entrevistas. Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con temas referenciales para *Estado & comunes*.

Reseñas. Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática de esta revista.

Los artículos recibidos se someten al arbitraje científico doble ciego, realizado por revisores pares externos, quienes consideran la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado. Con esta base, presentan un informe de evaluación en el cual recomiendan si el artículo es publicable, publicable con modificaciones, o no es publicable. En caso de rechazo, el autor podrá apelar al Consejo Editorial, cuyo fallo será inapelable.

Estado & comunes se publica dos veces al año: enero y julio.

Normas de publicación

1. Introducción

Estado & comunes, revista semestral de políticas y problemas públicos, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), con enfoque interdisciplinario, promueve la reflexión, profundización y generación de conocimiento mediante el estudio ecuatoriano y comparado de las ciencias sociales, con énfasis en temas sobre gobierno y administración pública, seguridad y defensa, constitucionalismo, justicia, derechos humanos y prospectiva estratégica.

2. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas en cuanto al formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

3. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- a. **Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras clave (*key words*) de cada artículo también irán en inglés.
- b. **Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
 - Originalidad.
 - Consistencia conceptual y metodológica.
 - Dominio y uso de la bibliografía.
 - Coherencia lógica de las argumentaciones.
 - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
 - Proporcionar información fiable y actualizada.
 - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por el Área Editorial del IAEN.

c. Autoría

- El artículo deberá ser original y no estar aprobado para su publicación en otras revistas o publicaciones.
- El autor debe autorizar expresamente su publicación.
- Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
- Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.

d. Extensión para artículos científicos o trabajos académicos

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	16	8000
Coyuntura	10	5000
Entrevista	5	2500
Reseñas	2	1000

4. Recepción de los trabajos académico-científicos

Se remitirán a la dirección electrónica estado&comunes@iaen.edu.ec. También podrá hacerse en CD a la dirección postal:

Instituto de Altos Estudios Nacionales
 Área Editorial
 Av. Amazonas N37-271 y Villalengua
 Casilla: 17-17-219. Tel. (593 2) 3829900
 Quito-Ecuador

El autor o autores incluirán su dirección y demás datos de ubicación, con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como cualquier otro requerimiento del IAEN.

5. Consideraciones generales

- El Comité Editorial se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como la serie editorial, el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de 8 descriptores o palabras clave (*key words*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.

- Deberán ser escritos en programa de procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá un máximo diez 10 palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.

6. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (American Psychological Association). Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detallan el uso en los diferentes casos:

Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Ramírez, Jacques (2010). *Con o sin pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial.

Giraldo, Pedro, Carlos Prieto y René Ramírez (2013). *Poder constituyente: crisis del capitalismo y democracia real*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Libro publicado electrónicamente:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar de publicación: editorial. Recuperado de *dirección electrónica*.

Minteguiga, Analía (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>

Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. En Apellido, Nombre, palabra que corresponda editor, compilador, coordinador: *Título del libro en cursiva*. Lugar: editorial: páginas que comprende el artículo.

Sánchez, John y Nataly Soria (2014). “Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna”. En Restrepo, Ricardo (ed.). *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial*, Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales: 21-55.

Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:

Apellido, Nombre (año de publicación). “Prólogo”. En Apellido, Nombre del autor. *Título del libro en cursiva*. Lugar: editorial.

Ramírez, Jacques (2014). “Prólogo”. En Ackerman, Alana Sylvie. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Artículo en revista:

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva* n.º X, vol. X: páginas que comprende.

Le Quang, Matthieu (2013). “Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013”. *Estado & comunes: revista de política y problemas públicos* n.º 1, vol. 1: 19-35.

Artículo en periódico:

Apellido, Nombre (año). “Nombre del artículo”. *Nombre del periódico*, mes día, Sección.

Rosero, Luis (2014). “Poder político versus poder mediático”. *El Telégrafo*, mayo 5, Opinión.

Artículo en revista digital:

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. *Revista digital en cursiva* n.º X, vol. X. Recuperado el día/mes/año de *dirección electrónica*

Mayor, Federico (2007). “Hay sólo una pedagogía... la pedagogía del amor”. Revista digital *El Recreo*. Recuperado el 21/05/2014 de <http://www.uclm.es/profesorado/ricardo/Periodico.htm>

Ponencia presentada en un seminario, conferencia, etc.:

Apellido, Nombre (año publicación). “Nombre del artículo entre comillas”. Ponencia presentada en nombre del congreso-Sección en ciudad, país.

Andrade, Vicenta (2012). “Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional. Quito, Ecuador.

Tesis:

Apellido, Nombre (año). “Nombre de la tesis”. Disertación doctoral (o el grado respectivo), Nombre de la Universidad.

Fernández, Sonia (2013). “La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: ‘la cuestión social’, la ‘escuela activa’ y las nuevas ciencias humanas”. Disertación doctoral. Quito: Universidad Simón Bolívar Sede Ecuador.

Documentos electrónicos en página web:

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, Nombre (año). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Lugar: editorial. Versión electrónica: *dirección web*

Podorga, Valery (2014). “Los planes de Dostoyevsky”. *New Left Review*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, Nombre (s/f). “Nombre del documento”. *Título del libro o revista en cursiva*. Recuperado el d/m/a de *dirección electrónica*

Merchán, Jaime (s/f). “Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción”. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf en la página web *goo.gl*, se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>

Artículo no firmado en periódico:

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre del periódico.

El Telégrafo (2014). “La mensualización de los décimos, punto polémico de proyecto”, 5 mayo 2014.

Artículo no firmado en revista:

Si se trata de un artículo no firmado en lugar del autor se escribe el nombre de la revista.

Vistazo (2014). “¿Quién pierde sin la CIDH” n.º 1121: 13, Quito.

Entrevistas:

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Guillermo Lanzázuri, presidente del Congreso Nacional, entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM, Quito, 12 de abril de 2004.

7. Formas de citar dentro del texto

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

Citas textuales de hasta cuarenta palabras:

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014: 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014: 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

Citas textuales de más de cuarenta palabras:

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, bajo el mando de Pompeya, que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014: 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].

Parafrasear:

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014: 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (12).

8. Uso de varios recursos

Notas al pie de página:

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

Citas consecutivas:

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Ramírez, Jaques (2010). *Con o sin pasaporte: análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Ibid.

Ibid., p. 95

Cursiva:

- En locuciones latinas. Por ejemplo:

In dubio pro homine

Pacta sunt servanda

Ratio decidendi

Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *hábeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en www.rae.es.

- Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

Affaire

Leitmotiv

Sumak kawsay

Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en www.rae.es.

- Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

Abreviaturas (recomendadas):

capítulo, cap.

compárase, cf.

compilador, comp.

edición o editor, ed.

ibidem, *Ibid.*

número, n.º

organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)

página, p.

páginas, pp.

por ejemplo, p. ej.

tomo, t.

traducción o traductor, trad.
volúmenes, vols.
y otros, *et al.*
y siguientes, ss.

Siglas:

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las abreviaturas de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

Mercosur

Senplades

Unicef