

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Los usos de la memoria y el reconocimiento de la verdad:  
Políticas de reparación y mecanismos de justicia transicional en Ecuador (2007-2014)

Ivett Katherine Celi Piedra

Asesor: Iván Narváez

Lectores: Vicente Guamán y Alejandro Hernández

Quito, noviembre de 2016

*A mi madre, inspiración y fortaleza infinitas.  
Y a Justino, Benito y Juanita con inmenso cariño.*

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen</b>	<b>VII</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>VIII</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>5</b>
<b>Conceptos y Teorías para el análisis de Políticas Públicas</b>	<b>5</b>
1.1 El Estado moderno como principio	5
1.1.1 Una visión contextual del ordenamiento jurídico	7
1.1.2 Hacia una nueva forma de gobernar: participación y gobernanza	9
1.2 La política pública como objeto de estudio	11
1.3 El problema teórico sobre el análisis de políticas públicas	14
1.3.1 Las ideas conductistas	15
1.3.2 El papel de las instituciones en el análisis de políticas públicas	16
1.3.3 El enfoque neoinstitucionalista y su aporte para el análisis de políticas públicas	18
1.3.4 El rol de las ideas en la toma de decisiones	22
1.4 El problema del cambio de política	24
1.5 Constitucionalismo y Neoconstitucionalismo	29
1.6 Consideraciones metodológicas	34
1.6.1 Técnica de investigación modelo N.A.T.O.	35
1.6.2 Seguimiento de procesos (Process Tracing)	39
<b>Capítulo 2</b>	<b>44</b>
<b>Memoria, justicia y reparación</b>	<b>44</b>
2.1 La búsqueda de la verdad y la reparación	44
2.2 De la justicia formal a la justicia transicional	45
2.3 El uso del pasado en la lógica de lo público: una perspectiva teórica	50
2.3.1 La memoria social y sus atributos de análisis	54
2.4 La búsqueda de la verdad en el contexto latinoamericano ( década de 1990)	56
2.4.1 Argentina: Entre el olvido y la reconciliación (décadas 1980-2000)	59
2.4.2 Chile: El pasado como instrumento de reparación (décadas 1990-2000)	61
2.4.3 Promoción sistémica de la violencia de Estado en el Ecuador (década de 1980)	64

2.4.4 Represión, tortura y desaparición _____	67
2.4.5 Un escenario de crisis prolongada (década de 1990) _____	69
2.5 Del Mercosur y las políticas de la memoria _____	72
2.6 Primer intento de política de Derechos Humanos y reparación en Ecuador _____	74
2.7 Segundo intento de política de Derechos Humanos y reparación _____	75
<b>Capítulo 3 _____</b>	<b>79</b>
<b>La política de derechos humanos en el Ecuador _____</b>	<b>79</b>
3.1 De los instrumentos al seguimiento del proceso _____	79
3.2 Los instrumentos de la política _____	83
3.2.1 Información _____	84
3.2.2 Autoridad _____	96
3.2.3 El presupuesto _____	103
3.2.4 Organización _____	108
3.3 Resultados obtenidos _____	110
3.4 Estudio de caso a través de <i>Process Tracing</i> _____	112
Conclusiones _____	119
<b>Lista de referencias _____</b>	<b>124</b>

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1.1. Process Tracing – Theory Testing _____	41
Figura 2.1 Víctimas de violación de derechos humanos por año _____	68
Figura 2.2 Violaciones de derechos humanos en el gobierno de León Febres Cordero _____	69
en relación con el total del período 1984 – 2008. _____	69
Figura 3.1 Presupuesto Fiscalía General del Estado _____	105
Figura 3.2 Presupuesto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos _____	106
Figura 3.3 Presupuesto Defensoría del Pueblo _____	107
Figura 3.4 Conceptualización del mecanismo causal _____	113

---

### **Tablas**

Tabla 1.1 Fuentes de información de utilización del tipo de instrumento/método legislativo	38
Tabla 2.1 Violaciones de derechos humanos en el período 1984-1988 _____	70
Tabla 3.1 Selección de Instrumentos de acuerdo al modelo N.A.T.O. _____	81
Tabla 3.2 Recomendaciones de la Comisión de la Verdad _____	93
Tabla 3.3 Detalle de los recursos utilizados por la Comisión de la Verdad _____	104

## **Declaración de sesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Ivett Katherine Celi Piedra, autora de la tesis titulada “Los usos de la memoria y el reconocimiento de la verdad: Políticas de reparación y mecanismos de justicia transicional en Ecuador (2007-2014)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2016.

---

Ivett Katherine Celi Piedra

## Resumen

La implementación de políticas de reparación de víctimas a graves violaciones de derechos humanos en el Ecuador, representa un hito histórico respecto a la garantía de derechos colectivos que el país estipuló dentro del mandato constituyente del 2008. De ahí que su implementación se ha llevado a cabo tras un complejo proceso de negociación entre las organizaciones relacionadas a los derechos humanos, familiares y víctimas de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1983 y 2008.

Para lograr este proceso, el Ecuador recurrió a un mecanismo de justicia transicional, como la conformación de una Comisión de la Verdad, en un momento que no determinó una transición democrática, pero que sí generó transformaciones en todos los ámbitos de la institucionalidad pública. A partir del 2007, el proyecto de Revolución impulsó la puesta en agenda de una serie de políticas públicas promovidas por diversas organizaciones de la sociedad civil, que tuvieron cabida en un proceso de participación y aprendizaje social en el ámbito de los derechos humanos. De este modo la búsqueda de la verdad y la resignificación de un pasado reciente han sido instrumentos útiles para garantizar la no repetición de acciones que atenten contra los derechos humanos y la reparación de graves daños a las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte del Estado.

Para esta investigación, se utiliza el modelo de análisis de instrumentos N.A.T.O, clasificados por modalidad, autoridad, tesoro y organización, propuesto por Hood (1983) sobre la base de la teoría neoinstitucionalista y la comprobación de la hipótesis de investigación mediante la identificación de mecanismos causales a través del seguimiento de procesos o *Process Tracing*.

A partir del análisis de políticas públicas, se busca identificar cómo se produjo un cambio de visión en la política de derechos humanos en el Ecuador, con énfasis en las acciones de reparación de víctimas y; cómo a partir de la conformación de una Comisión de la Verdad, como mecanismo de justicia transicional, el Ecuador implementó una transformación del sistema nacional de justicia bajo las recomendaciones emitidas por el informe de dicha Comisión, generando un cambio en la política de derechos humanos cuyos primeras acciones se evidencian en la década de 1990.

## **Agradecimientos**

A todos quienes han aportado con ideas, reflexiones y debates en torno a este tema, mi profundo agradecimiento. En especial a mi tutor, guía y a quién considero un amigo Iván Narváez, por su tiempo y su pasión en el desempeño de la enseñanza. A Guillaume Fontaine por estar siempre dispuesto a esclarecer dudas y a colaborar con su enorme conocimiento. A John, Duraymi y Danielle por llenarme de ánimo y de información a cada momento. A Blanqui un enorme gracias, por su paciencia, su cariño y toda su comprensión en este proceso. Un agradecimiento especial a Cristian Bahamonde por su tiempo y por compartir sus experiencias como parte fundamental de la Comisión de la Verdad Ecuador, han sido valiosas sus aportaciones. A Rosa Inés por las largas conversaciones y las recomendaciones siempre tan atinadas. A mis queridos sobrinos y a mi pequeña familia que siempre ha estado pendiente del desarrollo de esta investigación y sus avances. A todos mis profesores del Programa de Políticas Públicas de FLACSO, porque gracias a ellos he podido configurar mayores certezas en lo que tiene que ver con la gestión pública. Finalmente mi cariño y respeto a FLACSO, mi universidad, que pese a los malos tiempos ha sabido proyectar con orgullo la pasión por el conocimiento científico.



## **Introducción**

Hasta hace poco más de diez años, el Ecuador no había tenido una relación directa con los mecanismos de justicia transicional, probablemente porque el contexto político ecuatoriano no estableció, en su régimen dictatorial, una política sistemática de violación a derechos humanos, tal y como ocurrió en los casos de Chile, Argentina, Bolivia o Perú, sobre los que sí recae una responsabilidad expresa en el derecho internacional y el derecho penal internacional. No obstante, pese a que el Ecuador no evidenció dichos problemas durante sus dictaduras militares, no estuvo exento de un proceso de violación sistémica a los derechos humanos durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988). Es así que la expectativa de la ciudadanía por el reconocimiento de la verdad, el restablecimiento de la paz y la tipificación de responsabilidades del Estado sobre hechos denunciados, posibilitó que el uso de la justicia transicional deje de ser un concepto periférico y se constituya en un instrumento de derechos.

Si bien los mecanismos de justicia transicional fueron utilizados por los gobiernos de Chile y Argentina luego de las dictaduras militares, en el Ecuador no se logró experimentar con este recurso debido a dos factores: En primer lugar la violación sistemática de derechos humanos abarcó un período democrático, hecho que marca la diferencia con el resto de procesos latinoamericanos que fueron resultado de dictaduras, razón por la que los gobiernos anteriores al 2007, excepto el de Abdalá Bucaram (1996-1997), no vieron necesidad de optar por un recurso de esta naturaleza. En segundo lugar, las débiles democracias que prevalecieron durante más de tres décadas en el Ecuador y que fueron producto de un estado de anomia evidenciado en una sostenida inestabilidad política, impidieron llevar a cabo iniciativas civiles que pudieran instalarse en las agendas de gobierno.

Con la llegada al poder del proyecto político de la Revolución Ciudadana (2007), el Ecuador logra incorporar un modelo garantista de derechos y justicia social, que se convierte en una oportunidad para que las ideas propuestas por actores no estatales relacionados al ámbito de los derechos humanos puedan influenciar en la toma de decisiones, fenómeno que dio paso a un proceso de instrumentación de la política pública para la reparación de daños a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Si bien en cierto, para 1996 se da un primer paso en la creación de una comisión de la verdad, la transformación más profunda comienza a materializarse en el 2007 con la conformación de la segunda Comisión de la Verdad, pocos meses antes de la instauración de la Asamblea Constituyente en Montecristi.

El correísmo, de la mano del discurso de refundación del Estado, como lógica de transformación, hizo evidente un cambio estructural de la institucionalidad pública, bajo el objetivo de garantizar derechos y establecer un modelo de gobernabilidad mediante la participación activa de la sociedad civil. De ahí que con la Constitución del 2008 y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2009) y los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2012/2013-2017), desarrolló una serie de acciones tendientes a cumplir el mandato ciudadano y dar una redefinición al concepto mismo de nación, en función del surgimiento de una revolución política que establece cambios paradigmáticos en las relaciones de poder. Cuando se habla de nación, se hace referencia a los procesos de identificación de las sociedades con el Estado, a través de una ideología política determinada que pretende lograr la unificación cultural y territorial “la idea de nación es la imagen mítica que permite a los individuos hacerse la idea de que el Estado pertenece al pueblo” (Bobbio 2015, 1028) y por tanto establecer cercanías entre Estado y sociedad.

Pese a que este momento de cambio no representa una transición a la democracia (tal vez sí de una falsa democracia en tanto la ingobernabilidad fue una característica que primó en la esfera política ecuatoriana y latinoamericana), la necesidad de búsqueda de la verdad mediante el estudio del pasado dio cuenta de una evolución del concepto de justicia que permitió una categorización de circunstancias extraordinarias para la aplicación de los principios de la justicia penal internacional y del derecho internacional. Dicha evolución corresponde a la necesidad de interponer recursos legitimados universalmente para la atención de problemas específicos de interés nacional. En palabras de Solís Delgadillo el uso de la memoria es una de las aristas en los procesos democráticos latinoamericanos que le recuerda a la ciencia política que, a partir del estudio de las instituciones y sus actores, se pueden obtener respuestas sobre por qué ciertos gobiernos toman determinadas decisiones sobre el pasado (Solís 2015, 3).

Dicho esto, surgen dos interrogantes ¿de qué manera el concepto de justicia transicional permite ubicar elementos teóricos para explicar el caso ecuatoriano? Y ¿cómo el mecanismo de comisión de la verdad puede constituir la punta del ovillo en la transformación de una política de derechos humanos y reparación de víctimas? Para ello, la pertinencia de tomar el análisis de políticas públicas como objeto de estudio, permitirá establecer una relación de causalidad entre la proximidad de actores no estatales relacionados al ámbito derechos humanos y las decisiones de gobierno en un primer contexto de anomia estatal y en un

segundo panorama de cambio de paradigma político en el que logra hacerse efectivo el uso de los mecanismos de justicia transicional respecto de la búsqueda de la verdad, el aprendizaje social y la no repetición de los errores del pasado.

Para lograr este objetivo, este estudio aborda la perspectiva de política pública a partir de la definición del neoinstitucionalismo histórico (Pierson y Skocpol 2008), en el que se pone en relevancia la influencia de las instituciones sobre las que organizaciones sociales y políticas interactúan en un momento histórico determinado. Es así que la misma definición de política pública como un espacio dinámico de toma de decisiones prevé explicar ¿por qué en un determinado tiempo ciertas acciones fueron posibles y en otros momentos no? De ahí el interés radica en explicar cuales son las variaciones que un evento específico provoca respecto de su contexto temporal y espacial. Bajo esta perspectiva, esta investigación pretende entablar un diálogo entre el análisis de políticas públicas y la disciplina historiográfica.

La pregunta que concierne a esta investigación es determinar ¿cómo y en qué medida actores no estatales lograron incidir en el cambio de la política de derechos humanos y la conformación de una política de reparación de víctimas de graves violaciones de los derechos humanos en el Ecuador, a través del uso de los mecanismos de la justicia transicional, entre ellos la búsqueda de la verdad?

La política de derechos humanos representa la variable dependiente de este estudio, con particular interés en el uso de la memoria social impulsado a través de la conformación de la Comisión de la Verdad. Para ello, es importante establecer una discusión teórica entre los distintos marcos de análisis de las políticas públicas y sus enfoques, a fin de generar un diálogo que permita ubicar este estudio en una plataforma teórica que pueda sostener los debates en torno a las diversas formas de cómo se instrumentaliza la política pública y cómo ésta cambia.

Con esto se pretende demostrar que la creación de la Comisión de la Verdad en el Ecuador abrió una ventana de oportunidad para la inserción de actores no estatales en la formulación y aplicación de instrumentos de reparación, búsqueda de la verdad, no repetición y aprendizaje, donde la resignificación del pasado y el uso de la memoria social tienen una incidencia directa. Frases como “el Ecuador ya cambio”, “prohibido olvidar” o “el pasado nunca más” comúnmente utilizadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, afianzan una política de transformación que no solamente promueve la percepción de cambio en los individuos, sino

que utiliza recursos del pasado para sostener la necesidad de no repetición en función de un esquema de justicia social.

## **Capítulo 1**

### **Conceptos y Teorías para el análisis de Políticas Públicas**

Este capítulo dará las pautas sobre las que esta investigación irá encaminada en torno al análisis de políticas públicas, razón por la que iniciará profundizando por qué se toma a la política pública como objeto de estudio y cuáles son las corrientes teóricas y epistemológicas sobre las cuales se establece su análisis. Para anclar la evolución del concepto de justicia transicional, será necesario abordar las complejidades de construcción del Estado moderno como principio mismo del ordenamiento jurídico y del reconocimiento de derechos. Esto servirá de puntal para abordar en un siguiente capítulo el concepto de memoria colectiva y sus variables (memoria social y memoria histórica) así como su vinculación con la noción de justicia transicional dentro del contexto del derecho penal internacional y del derecho internacional.

Es importante aclarar que el abordaje principal de esta investigación será el estudio de los instrumentos de la política direccionados a la inserción de actores no estatales en la agenda pública del Estado. En este sentido, conceptos como gobernanza, gobernabilidad, participación social también están incluidos en este apartado. Finalmente se analizará la literatura relacionada a los aportes metodológicos sobre selección de instrumentos de política pública, estableciendo como finalidad el modelo *N.A.T.O.* propuesto por Hood, para esta investigación. Por otro lado, el seguimiento de procesos o *Process Tracing* complementará el estudio de las relaciones causales que determinan el proceso de implementación de los instrumentos de política y la comprobación de la hipótesis.

#### **1.1 El Estado moderno como principio**

Es pertinente introducir la noción de Estado con la finalidad de establecer una mayor comprensión de la importancia del estudio de la política pública y de lo que se ha dicho de la autonomía del Estado respecto de la toma de decisiones. Uno de los primeros teóricos modernos que analiza los diversos conceptos de Estado y sus doctrinas es Georg Jellinek (1851-1911), quien con una tendencia marcadamente positivista justifica la existencia del Estado a partir de ámbitos sociológicos y jurídicos. Bajo este enfoque, el Estado se enmarca dentro del mundo de lo real en tanto forma parte del mundo de los hechos, razón por la que

las formas de organización social se originan más allá de lo que nuestra existencia puede advertir. De ahí que la conformación del Estado también tiene la misma característica y se fundamenta en la voluntad intrínseca de un grupo humano (Jellinek 2004, 159). Dos concepciones teóricas analizan la existencia misma del Estado y se complementan entre sí, una de carácter objetiva y otra subjetiva. La primera, expresa la realidad física del Estado tal y como percibimos otras formas de organización (colmenas de abejas u hormigueros) que solo pueden ser comprendidas desde su aspecto exterior, mas no pueden ser interpretadas desde la subjetividad humana.

La segunda concepción descansa sobre las relaciones internas humanas, en tanto pueden ser explicadas a su vez desde dos posiciones: una relativa al Estado como fenómeno social, cuyas características se establecen a partir de su hacer y su obrar en los aspectos interno (subjetivo) y externo (objetivo) mediante el estudio de procesos históricos, fenómenos sociales y sus orígenes; y la otra, lo analiza desde el aspecto jurídico donde recaen las normas y las acciones.

La ejecución de políticas públicas ha estado limitada al ejercicio jurídico razón por la que existía una mínima diferenciación entre política y ley, asunto que cambió conforme fueron avanzando los enfoques analíticos respecto a este tema. De ahí que es importante definir una dicotomía entre los puntos de vista sociológicos y jurídicos.

Si se toma como punto de partida el trabajo de Jellinek quien expresa una diversidad de conceptos asociados a la estructura del Estado en estos dos ámbitos, desde su origen, justificación, evolución, naturaleza, funciones y fines, entre otros temas, se observa que ambos enfoques pueden ser complementarios uno del otro, sin embargo, tienen generalmente un carácter de análisis predominantemente jurídico.

Esta tendencia ha sido discutida principalmente por Hermann Heller (1934) en su Teoría del Estado, quien sostiene que el Estado debe ser explicado partiendo de su conexión social, realidad que se construye de acuerdo a una estructura dialéctica en donde el ser humano tiene la capacidad consciente o inconsciente de colaborar en el mantenimiento del orden social (Heller 1987). Más allá de los criterios de Heller con respecto a las concepciones de Jellinek, es importante recalcar que la distinción del punto de vista sociológico también lo establece Max Weber (1908) en tanto refuerza su análisis mediante el estudio de la participación de los grupos y colectivos sociales dentro de la construcción misma de la estructura del Estado. El camino recorrido por Webber como iniciador de una teoría social del Estado abrió paso al

desarrollo de varias doctrinas sociológicas, entre las que se destacan principalmente la teoría marxista y la teoría funcionalista. En palabras de Bobbio (2010), la diferencia entre estas dos teorías se centra en “la ubicación del Estado en el sistema social considerado en su conjunto” (Bobbio 2010, 75). Esto quiere decir que, dentro de la concepción marxista, la sociedad se ve avocada por las relaciones económicas que están determinadas por las formas de producción, en tanto ejercen un impacto entre dominador y dominado.

Por otro lado, la teoría funcionalista, al contrario de lo que plantea la teoría marxista, se relaciona más con un sistema global que se enfoca en el mantenimiento del equilibrio social a través subsistemas que hacen referencia la función que realizan las instituciones del Estado para la consecución de objetivos de ordenamiento, dentro del ámbito político, la adaptación y la integración. Esto tiene que ver con un ámbito más de carácter cultural que económico (Bobbio 2010, 77). Adicionalmente la visión del estudio sociológico del Estado se fortalece mediante el desarrollo de un proceso de organización social e industrial, que tiene como objetivo la construcción de una sociedad liberal, sobre la que se fundamentan las ciencias sociales con respecto al nacimiento de las ciencias políticas dentro de la concepción del sistema social.

Pese a los extensos análisis que promueven un estudio sociológico del Estado, autores como Hans Kelsen (1922) insisten en que “el Estado se resuelve totalmente desde el ordenamiento jurídico y por tanto desaparece como entidad consistente en la producción y ejecución de normas jurídicas” (Bobbio 2010, 74). Sobre esta misma línea, la concepción jurídica del Estado tiene dos posiciones concretas, por un lado el ejercicio jurídico que forma parte del “poder social” que expresa la vida concreta de la cultura de un pueblo; y por otro, el conjunto de normas que deben ser transformadas en acciones.

Para este último, dicho escenario es explicado por el derecho que determina el mundo de lo que debe ser, mas no de lo que es. En este sentido, el derecho pasa a ser el medio de ordenamiento de la sociedad y la razón sobre la que se plasma la limitación de poder del Estado (Jellinek 2004, 161).

### **1.1.1 Una visión contextual del ordenamiento jurídico**

De acuerdo a lo anteriormente mencionado las norma jurídica por sí misma no podría establecer una organización, así como tampoco determinar el comportamiento de un grupo

social, razón por la que el ordenamiento jurídico tiene como brazo ejecutor la institucionalidad estatal y, en el caso del Estado moderno, se manifiesta mediante la burocracia. Dentro del estudio de las instituciones, es importante establecer algunas diferencias entre las fuentes de información que analizan este campo. Una primera está relacionada la historiografía, que permite observar el desarrollo de las instituciones desde la antigüedad y por tanto comprender los modelos de implementación institucional hacia el presente.

Uno de los más destacados estudiosos en este tema es Maquiavelo con la “historia del ordenamiento de las instituciones de la república romana” (Bobbio 2010, 69) que se convierte en un interesante punto de partida para evidenciar su postura con respecto a la organización institucional monárquica y el deber ser del Estado, frente al absolutismo imperante en la Europa del siglo XVI, tema que, desde la disciplina histórica, ya evidencia un debate en torno al ejercicio del poder.

Adicionalmente al trabajo historiográfico relacionado al estudio de las instituciones del Estado, está otro aspecto de similar importancia que se vincula al estudio de las leyes, pues este tema radica en el conocimiento de los cambios, transformaciones y evolución de las formas jurídicas que regulan el ejercicio del Estado, así como también el ordenamiento legal sobre el que se concentra el poder. Bobbio analiza este aspecto desde donde se explica el paso de diversos medios de producción como el feudalismo, el absolutismo hasta llegar a las transformaciones que dieron lugar al Estado moderno y contemporáneo.

Para configurar una visión más integral respecto del estudio del Estado, no solamente desde la perspectiva histórica, es importante evidenciar lo que representa el conocimiento de la “filosofía política” y la “ciencia política”. La primera está formada por tres tipos de investigación: a) la mejor forma de gobierno, b) el poder político y c) la esencia de la categoría de lo político, cuyos principales representantes son Tomás Moro (Utopía), Hobbes (Leviatán) y Maquiavelo (El Príncipe) este último visto como importante influencia de la actividad política (Bobbio 2010, 71). Por otro lado, la ciencia política está relacionada a tres condiciones fundamentales a) principio de verificación como criterio de aceptabilidad de sus resultados, b) el uso de técnicas de la razón y c) la abstención de juicios de valor. Entonces, de acuerdo al análisis de estos tres factores, las diferencias radican en que a la filosofía política no le compete un estudio evaluativo, por el contrario, intenta “justificar el fenómeno



del poder” desde la perspectiva del comportamiento (lícito o ilícito), contrariamente a lo que aborda la ciencia política.

Ante las posiciones centralista y estructuralista del Estado, se formula la pregunta ¿de qué forma el Estado adopta políticas que cumplan con las expectativas y demandas de la sociedad? Para autores como Hall, esta respuesta radica en el concepto de aprendizaje social que, por un lado expresa cuál es el papel de las ideas en torno a la formulación de políticas o de cómo esas ideas pueden cambiar el curso de una posición determinada frente a una política específica y; por otro, descansa sobre una primera definición de Estado autónomo en donde el aprendizaje social confirmaría el poder de formulación de políticas desde el interior del aparato estatal o, desde el punto de vista actual, a través de un escenario en el que la sociedad juega un papel importante en el proceso de toma de decisiones (Hall 1993, 277). Sin embargo, hay que analizar cómo la sociedad puede influir en el proceso de toma de decisiones, si el Estado ostenta un poder autónomo con el que ejerce un tipo de dominación. La respuesta se encuentra en la transformación misma del pensamiento que dio paso a la organización política que pone de manifiesto el bienestar social por sobre la importancia del poder de los gobernantes, tema que se hizo visible a partir de desarrollo de la ilustración en el siglo XIX.

### **1.1.2 Hacia una nueva forma de gobernar: participación y gobernanza**

La gobernanza implica una nueva forma de gobernar a través de la interrelación equilibrada de actores plurales (sociales, políticos y económicos), cuyas características se oponen a consideraciones jerárquicas. Esta forma de gobierno se establece mediante la participación de actores estatales y no estatales cuyas capacidades están integradas para englobar todos los aspectos de gobierno (Prats 2005, 170). Bajo este esquema, la participación social en el proceso político se hace visible en la formulación e implementación de políticas públicas que fortalezcan la participación social, más allá del su involucramiento tradicional en la esfera electoral y partidista.

El concepto de gobernanza explica que la sociedad pasa a ser un actor protagónico en los asuntos del Estado, donde la participación social determina un cambio del modelo tradicional de gobernar que se manifestaba como un esquema unidireccional, donde únicamente los gobernantes podían dirigirse hacia los gobernados. En términos sociopolíticos la gobernanza se caracteriza por establecer un modelo bidireccional “en el que se consideran aspectos,

problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar” (Kooiman 2005, 60). Aquí se observan interacciones entre gobernantes y gobernados que se aplican en lo que se conoce como público-público y público-privado. “La gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno” (Kooiman 2005, 57)

De acuerdo a Pierre y Peters (2005), la gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino que representa un medio para la consecución de objetivos, es una forma de regulación de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Tiene su origen en la necesidad de organización de un proceso de transformación paulatina del Estado denominada triple descentramiento, que consiste en determinar en qué niveles se producen las relaciones nacionales y supranacionales para la toma de decisiones. Un primer nivel “hacia arriba” tiene que ver con la relación entre Estado y actores supranacionales, un claro ejemplo de esto es la articulación de organismos como Naciones Unidas, Unión Europea, UNASUR, etc.

El segundo nivel “hacia adentro” aplica al proceso de descentralización y desconcentración de los Estados y su relación con gobiernos y entidades locales y regionales, aquí la participación en territorio es fundamental ya que pone en evidencia la capacidad del Estado para coordinar y organizar la política pública a través de órganos ejecutores menores.

Finalmente “hacia fuera” refleja la participación de los actores no estatales en la toma de decisiones. En este nivel entra en vigencia el concepto de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) que aparece en Gran Bretaña en la década de 1980 como una herramienta de promoción de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Para Hood, sus orígenes representan “un matrimonio entre diferentes corrientes de ideas” (Hood 2007, 50), debido a que la NPM se debate originalmente entre teoría de la elección pública, desde donde se destacan las ideas de competencia, elección, transparencia y control y, el gerencialismo que se desarrolla a través de la experiencia profesional, la especialización técnica y la medición de los resultados organizacionales (Hood, 2007, 52). Este matrimonio entre actores aparentemente incompatibles, ha dado lugar a reducir la brecha entre gestión pública y privada permitiendo el tránsito hacia una nueva estructura técnica y tecnológica versátil, de fácil transportabilidad y difusión.

Para ello, la noción del cambio de las características de la participación ciudadana requiere de una sociedad civil fortalecida y diferenciada funcionalmente para la comprensión de los

asuntos del Estado especializados en diversos ámbitos de acción. De ahí que la gobernanza representa la suma de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno donde actores públicos y privados solventan problemas y crean oportunidades (Kooiman 2005, 58).

Bajo esta perspectiva la sociedad civil que nace como un concepto demarcado por la institución de la sociedad privada que da lugar a la división del trabajo, la división de clase y consecuentemente el poder político pasa a ser la “esfera de las relaciones económicas que obedecen a leyes naturales superiores a las leyes positivas” (Bobbio 2010, 172) que están subsumidas bajo la institucionalidad estatal o la autoridad pública mediante el ejercicio de la ley y operan a través de un tejido asociativo plural (Sahuí 2007, 47).

Dicho esto, el cuestionamiento siguiente es conocer ¿cuál es la vinculación entre los procesos de gobernanza y la garantía efectiva al respeto de los derechos humanos? Efectivamente, no podría existir gobernanza en un Estado que desconoce o irrespeta los derechos ciudadanos, puesto que éstos promueven una serie de valores que orientan la acción de Estado. De ahí que la garantía de aplicación de las normas que rigen los derechos humanos pasa a ser un puntal que contribuye a enfrentar los desafíos que la gobernanza presenta como estrategia mediadora de las relaciones entre Estado y sociedad.

Se entendería entonces que a través del ejercicio de los derechos, el Estado establece vías de participación ciudadana y logra un equilibrio en el desarrollo de políticas públicas que benefician equitativamente a todos los miembros de la sociedad. En ello, la legitimidad que se deriva de la transparencia y la participación social se ve reflejada en la condición política del mismo Estado, que determina que la resolución de problemas se da a través de la acción pública. En este sentido, las reformas institucionales que promueven los procesos de gobernanza están encaminadas a garantizar los derechos civiles y políticos, así como también los derechos sociales, económicos y culturales.

## **1.2 La política pública como objeto de estudio**

La concepción de un viraje de las ciencias sociales luego de la Primera Guerra Mundial permitió que el análisis de políticas públicas se incorpore al ámbito científico. Históricamente esta construcción teórica nació en EEUU a partir de la necesidad de cuantificar ciertos factores de importancia para la medición de recursos. Sin embargo, es hasta la Segunda Guerra Mundial en que se consolidan los avances de las ciencias sociales enfocados

principalmente en el conocimiento relacionado a la conformación de equipos humanos en torno a pruebas de inteligencia, medición de aptitudes, actitudes del personal militar y estudios de personalidad, entre otros. La crisis que surge de las guerras implica la reconstrucción de diversos modelos científicos involucrados en la reestructuración de la sociedad y la atención a nuevas necesidades de carácter económico, político y social.

La influencia del conocimiento se centró en la solución de problemas generales como el establecimiento de valores sociales (la paz, la oferta de empleo, la producción de recursos, la democracia) con la finalidad de garantizar la dignidad humana ante amenazas como la discriminación racial y étnica, entre otras (Lasswell 1951). Esto puso en evidencia la importancia de la autoestima en la formación de la personalidad humana y su repercusión en las formas de establecer un direccionamiento estratégico con respecto a la política pública, atacando el origen de los problemas y tomando una definición sobre las soluciones. En este punto, los aportes de Weber y Freud, por ejemplo sobre los tipos de líderes, las relaciones de poder; y sobre fenómenos de la personalidad son un ejemplo de cómo se abordó la construcción de una ciencia de la política sobre la base de la utilización de modelos de estudio. Weber introdujo la noción de acción social desde donde explica que los procesos sociales pueden ser asimilados mediante la comprensión de una serie de causas, tanto racionales como irracionales, pero que tienden a ser motivadas con arreglo a fines o a valores. De ahí que la sociología intenta comprender los motivos que impulsan a los individuos –como miembros de una colectividad o una comunidad– a tomar decisiones que determinan su existencia ya sea de forma grupal o individual (Weber 2004, 7). Para el desarrollo de las sociedades capitalistas, Weber hace hincapié en el papel de la racionalidad jurídica para la conformación de una técnica burocrática que problematizó el rol de los instrumentos de la política dentro de un sistema de dominación técnica (Lascoumes y Legales 2004, 17).

Por otro lado Freud responde a la determinación de la conducta humana a través de la explicación de psicología colectiva que asume al individuo como parte de una clase social o una institución en la que el “alma colectiva” pasa a ser un elemento homogéneo que integra la heterogeneidad de los individuos que forman parte de una multitud (Freud 2013, 6). Para Freud, aquí recae la explicación de por qué ciertos actos colectivos se desprenden del carácter irracional de la masa y no de la racionalidad individual.

Esta sucesión de factores llevó al uso de modelos de desarrollo cuyos resultados tuvieron influencia y repercusión en otros contextos sociales. Es decir que para comprender ciertos

procesos de toma de decisión política en un ámbito determinado, también se debió considerar el contexto mundial en su conjunto. De este modo los modelos se ajustaron necesariamente a los cambios de nuestro tiempo generando patrones institucionales que contribuyeron a esclarecer metas, destacar tendencias y estimar posibilidades futuras.

El proceso de la política, su elaboración y realización es el objeto de estudio para incrementar la racionalidad de las decisiones y reducir la incertidumbre frente a diversos fenómenos sociales. Entonces, se entiende que el ejercicio de la política designa aquellas elecciones importantes que repercuten tanto en la vida organizada o colectiva como en la privada o individual, razón por la que es importante abordar su creación con un grado de sensibilidad frente a los problemas, en donde la creatividad y la efectividad podrían garantizar el logro de objetivos sociales.

A esto se suma el rol de los actores dentro de los procesos de desarrollo de políticas y su influencia en el manejo de las agendas públicas, que están relacionados con intereses, instituciones e ideas; de ahí el grado de legitimidad, aceptación y eficacia en la toma de decisiones.

En este sentido, es fundamental conocer el escenario sobre el que las políticas se establecen, en tanto se estudie el comportamiento de los actores, las instituciones y su relación con los beneficiarios, así como los valores e ideologías que puedan influenciar la toma de decisiones. Por ello, es importante el desarrollo métodos de estudio que ayuden a construir metas, tendencias, factores y alternativas de solución a los problemas.

Sin embargo, surgen las preguntas sobre ¿cuáles son los procesos a través de los cuales se toman las decisiones para la formulación y políticas públicas? y ¿cómo funciona el sistema de organizaciones a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública? (Muller 2010, 50). Mientras la primera puede abarcar el plano de las ideas, entendidas como variables en la toma de decisiones, la segunda abre la caja negra del Estado en cuanto a las instituciones y su organización, entendiendo éstas como un conjunto de entidades organizadas que siguen patrones de interacción (Ostrom 2010, 24).

El nivel de involucramiento de los actores políticos que intervienen en la formulación y desarrollo de políticas marca el rumbo de las estrategias y los comportamientos de cada grupo. Si se parte de la idea de que el Estado es el principal actor dentro del desarrollo de la política y que bajo esta circunstancia ostenta cierta independencia con respecto de las organizaciones

sociales o electorales, que sin su direccionamiento podrían conducir la política, surge otra pregunta: ¿cómo se puede concebir el proceso de la política si no es como respuesta a la presión social? (Hall 1993, 275). Para ello, dos alternativas de análisis recaen, en primer lugar, en una visión centralizada del Estado desde donde la principal característica radica en su autonomía con respecto a la toma de decisiones y; la segunda que por el contrario es más abierta y se relaciona con los grupos de interés que intervienen en el proceso político y que influyen dentro de la naturaleza misma de las demandas a sociales.

### **1.3 El problema teórico sobre el análisis de políticas públicas**

¿Qué se entiende por política pública? Este concepto ha sido muy relacionado al de la decisión del Estado sobre la resolución de problemas en temas específicos, sin embargo, limitar a la política pública únicamente a la toma de decisiones podría ubicar este concepto en una generalización básica, por el hecho de que no todas las decisiones que toma un gobierno son políticas públicas. A esto se puede incorporar la noción de que una política pública “es una respuesta a demandas que corresponden según el caso a derechos o necesidades” (Fontaine 2015, 23).

De ahí que se puede integrar lo que para Méndez sería una buena concepción del término política pública cuando “el Estado, ante un problema determinado ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos y formas” (Méndez 1993, 117). Entonces, la diferencia entre decisión y política pública es que la primera no necesariamente está ligada a un paquete de acciones subsecuentes que tienen por finalidad la resolución de un problema o un objetivo definido; y la segunda puede estar dirigida a reducir la incertidumbre respecto de ciertas situaciones.

La explicación se vuelve compleja al comprender que la política pública sigue procesos de cambio o adaptación que se configuran de acuerdo a la variación de factores endógenos o exógenos como regímenes políticos, contextos globales, guerras, procesos económicos, etc. De ahí que no se podría deducir que las políticas públicas son fenómenos estables, racionales, o que su carácter es incremental únicamente, ya que su dimensión también es dinámica al estar relacionada a la complejidad social y a la problemática del Estado y sus instituciones.

### 1.3.1 Las ideas conductistas

Como se ha dicho anteriormente, el comportamiento de los actores trata de explicar los procesos sociales a través de una serie de causas tanto racionales como irracionales que tienden a ser motivadas por fines o valores, cuyas decisiones determinan la existencia humana ya sea grupal o individual. Esta representación de conductas conlleva a analizar aquellas acciones que impactan en la vida social y determinan un cambio de carácter colectivo. Entre 1940 y 1980 el modelo conductista se convirtió en un paradigma para las ciencias políticas, puesto que estableció una relación causal entre el beneficio individual de los funcionarios públicos y el grado de eficiencia del Estado.

Por otro lado asumió la idea de que para evitar el problema del uso discrecional del presupuesto público y las presiones entre grupos de interés sobre funcionarios, se hacía necesaria una reducción del gasto público y por tanto la introducción de un sistema de competitividad en el ámbito de lo público a través de empresas privadas y la promoción de normas y certificaciones de calidad. El blindaje de este modelo recaía en la búsqueda de explicaciones científicas y comprobables con la finalidad de predecir, a través de mediciones empíricas, hechos futuros que permitan manipular elementos de causa para lograr consecuencias esperadas.

Del debate sobre la autonomía del Estado, a partir de la década de 1970, con la crisis del Estado de bienestar nace una corriente que se separa de la relación entre Estado y sociedad, a la que algunos autores llaman *socio-céntrica*, que se acerca a una visión de tipo corporativista que pone en relevancia el interés particular. De ahí que en los albores de la década de 1980, la escuela de la elección pública (*public choice*), basada en la teoría de la elección racional y el individualismo metodológico, sugirió que la toma de decisiones recae en la racionalidad del individuo, de acuerdo a sus preferencias e intereses, determinando que el Estado depende de la sociedad.

Se sustenta en la teoría del *homo economicus* de Adam Smith (S. XVIII), que determina que el ser humano es capaz de ordenar sus preferencias entorno a sus intereses y experiencias con la finalidad de tomar decisiones consecuentes a sus finalidades; de ahí se posiciona la idea de que el mercado es la mejor vía para lograr el equilibrio general de la sociedad. Esto dio lugar al desplazamiento de la postura weberiana y por tanto el cuestionamiento de las relaciones entre Estado, burocracia y sociedad civil. La escuela de la acción pública es atribuida a

Buchanan y Tullock (1919) quienes, desde la Universidad de Chicago propusieron las principales reglas de juego respecto del manejo de las decisiones en las democracias constitucionales<sup>1</sup>.

William Niskanen (1933-2011) fue uno de los responsables del programa económico de Ronald Reagan en la década de 1980. Su principal aporte fue aplicar la teoría de la elección racional a la conducta de la burocracia, interpretando el interés de este sector en maximizar su prestigio, poder y seguridad a través de mecanismos y decisiones que favorecían sus intereses, inclusive demostrados en estudios de resultados electorales que fueron presentados por él en su libro *Reflections of a Political Economist* en 2001. Para Niskanen, la existencia del Estado se debe a que diversos grupos tienen el monopolio de los instrumentos de fuerza, no porque el Estado cumpla con la resolución de demandas ni porque organice los bienes públicos. Sino porque el poder del Estado recae en el grupo que ostenta el control y sus intereses (Niskanen 2008, 301-302).

### **1.3.2 El papel de las instituciones en el análisis de políticas públicas**

El estudio de las instituciones dentro de la ciencia política fue un modelo adoptado a partir de la década de 1940 especialmente en Gran Bretaña, donde se enfocó particularmente en la comprensión y explicación de las leyes, así como en la interpretación de los fenómenos políticos a través del uso de la disciplina histórica. Para los seguidores de esta corriente, el Estado podía ser observado y estudiado desde las instituciones como instrumentos reales, en tanto de su existencia podían desprenderse hechos relacionados con el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

Así también hacía hincapié en el estudio de las organizaciones formales de la administración pública y de la historia y aplicación de las constituciones como base fundamental de la organización formal: “El institucionalismo se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas y adopta los valores políticos de la democracia liberal”, esto quiere decir que se considera que las normas y los procedimientos legales inciden en el desarrollo de

---

<sup>1</sup> Al hablar de constitución se hace referencia a una comunidad política organizada, en la que recae una potestad soberana sobre una forma de gobierno. El constitucionalismo es la técnica jurídica sobre la que se asegura a las personas sus derechos individuales (Bobbio 2005, 336). Finalmente la democracia constitucional es aquella que se justifica a través de un gobierno representativo en el que la ley se convierte en la norma supra ordenada que rige al Estado de derecho.



las democracias, por un lado porque éstas moldean el comportamiento político y por otro, porque cargan con la intención de resolver los problemas sociales (Rhodes 1997, 57-58).

Como objeto de estudio el institucionalismo, afirma Rhodes, se encarga de analizar reglas, procedimientos y organizaciones formales desde una perspectiva jurídica e histórica, con la finalidad de explicar fenómenos relacionados al comportamiento político y la efectividad de las democracias. Las posturas del institucionalismo que defendían el estudio de la ciencia política desde una perspectiva de carácter descriptiva-inductiva, formal-legal e histórica-comparativa (Rhodes 1997, 53), fueron desplazadas por el planteamiento conductista que se valió de la rigurosidad del método científico y de la aplicación de técnicas cuantitativas para observar el comportamiento de individuos y colectivos.

Las críticas al institucionalismo por parte de los seguidores de la escuela de la elección pública se basaron en cuatro enfoques relacionados a varias disciplinas de las ciencias sociales: historia, sociología, economía y ciencia política. Lo que se evidenciaba era un fuerte rasgo estructuralista que anulaba la posición e influencia de los individuos en los procesos políticos, por un lado esta corriente aparecía muy descriptiva desde la perspectiva histórica en su explicación de los fenómenos del pasado y, por otro definía el comportamiento de la sociedad como el resultado de una lógica estructural moldeada bajo las normas del mercado.

En consecuencia esa inclinación hacia la organicidad estatal y su acción neutral, según la mirada de los conductistas, impidió analizar empíricamente la influencia de los individuos en la toma de decisiones y en el ejercicio mismo del poder, de ahí que se dificultaba encontrar argumentos alejados de la descripción histórica que se fundamenten en marcos teóricos significativos.

De todos modos es innegable el hecho de que el institucionalismo ha sido utilizado hasta la actualidad, especialmente en Gran Bretaña y que pese a sus críticas sobre su direccionamiento jurídico o histórico ha contribuido a la formulación de otros enfoques teóricos como el constitucionalismo, la ciencia de la administración y el neoinstitucionalismo (Rhodes 1997, 61). De ahí que, en palabras de Eslava:

El viejo institucionalismo constituye un aporte para la comprensión de la dinámica política y de los procesos de formación de políticas públicas, dado su carácter descriptivo que defiende la relevancia de los detalles de una institución y su impacto

duradero en el comportamiento tanto de las personas como de las mismas instituciones (Eslava 2010, 100).

### **1.3.3 El enfoque neoinstitucionalista y su aporte para el análisis de políticas públicas**

El neoinstitucionalismo aparece como una reacción al modelo conductista de la mano de la crítica hacia el sociocentrismo, en tanto se refiere particularmente a la acción individual como único vehículo dentro del comportamiento político. La teoría neoinstitucionalista adquiere mayor relevancia al afirmar la importancia de las prácticas políticas formales e informales con la finalidad de comprender las interacciones que “constriñen, controlan o posibilitan objetivos maximizando a los actores para interactuar” (Kooiman 2005, 73). Se diferencia del institucionalismo en tanto mantiene una preocupación por el análisis teórico y la búsqueda de métodos analíticos que puedan sostener sus hipótesis, posiblemente es lo que comparte con la teoría conductista.

El aporte del neoinstitucionalismo radica en analizar al Estado como un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos, es claramente el producto de algo y no una entidad autónoma, un agente neutro, como lo planteaba el institucionalismo clásico (Fontaine 2015, 105).

Lo importante de esta visión es que asume a la institución como parte estructural de la sociedad, que trasciende a la interpretación racional individual. De este modo, requiere la interrelación entre diversos actores, así como el reconocimiento de la importancia entre estructura y agencia que, no solamente limita la elección de los individuos frente a ciertos problemas, sino que contribuye a establecer reivindicaciones frente a las demandas y exigencias sociales. De ahí que este enfoque asume que la institución es “estable en el tiempo, incluyente en el comportamiento individual y garante de valores compartidos” (Eslava 2010, 101).

Desde los últimos quince años, tres enfoques analíticos de neoinstitucionalismo son los que se identifican como escuelas de pensamiento: de la elección racional, histórico y sociológico. El primero se distingue por su derivación conductista respecto de la relación entre las instituciones y la acción individual o colectiva (Fontaine 2015, 6). Esto quiere decir que parte de la idea de que las instituciones pueden originarse o cambiar a través de las decisiones o preferencias de los individuos (Ostrom, 2000). De ahí que desde la perspectiva económica, el

neoinstitucionalismo se plantea como un ejercicio racional en el que los individuos desarrollan o modifican las instituciones para disminuir los riesgos e incrementar los beneficios, en este sentido los actores son los que influyen directamente en el éxito o fracaso de los procesos políticos institucionales.

Si las instituciones son producto de elecciones racionales (Shepsie 2006; Ostrom 2000), el neoinstitucionalismo económico establece que éstas son variables exógenas del proceso social que facilitan la acción de una nueva economía institucional relacionada a bienes, mercados e intercambios. La teoría de los costos transaccionales de North (1995) demuestra cómo las organizaciones e instituciones juegan un rol central en la reducción de la incertidumbre, a través de las normas formales que generan un intercambio de preferencias. “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North 1995, 13).

Sin embargo, las normas informales también representan códigos de conducta o convenciones sociales que pueden delimitar los parámetros de juego ajustar las relaciones de poder. Para North el cambio institucional se puede dar como resultado de la interacción de tres elementos: las limitaciones formales e informales, las clases de efectividad y la observancia coercitiva. El cambio institucional se produce de forma incremental y es el resultado del encajonamiento de las limitaciones informales de las sociedades (códigos de conducta, costumbres o tradiciones). No obstante, también puede producirse como resultado de decisiones políticas o judiciales (North 1995, 17).

Por su parte, el neoinstitucionalismo histórico, contrario al anterior, estudia el papel de las instituciones con respecto a los procesos sociales relacionados a eventos coyunturales que modifiquen la comprensión de la política. Representa una reformulación del institucionalismo clásico que propone que las conductas colectivas no son producto de racionalidades individuales o colectivas sino que el Estado tiene un rol estructurante y orientador en esas conductas.

Para T. Sckocpol existen tres rasgos observables en la ciencia política contemporánea relacionados al neoinstitucionalismo histórico: Por un lado el factor temporal es importante para la definición de argumentos que den explicación sobre ciertas variaciones o transformaciones; en segundo lugar los institucionalistas históricos se enfrentan a situaciones de estudio que puedan ser de interés para otros investigadores o públicos diversos y;

finalmente explica que este tipo de trabajos está centrado en contextos macro por lo que no se ajustan únicamente al estudio de una sola institución o proceso a la vez (Pierson & Skocpol 2008,4).

Para P. Hall el neoinstitucionalismo histórico se concentra en el estudio prolongado de las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual, poniendo énfasis en las asimetrías de poder con respecto al proceso institucional. Por otro lado, explica cómo la dependencia de la trayectoria (*Path Dependence*) define el desarrollo de las instituciones de forma involuntaria y finalmente pone énfasis en el papel de las ideas como factores que pueden generar resultados políticos (Hall 1996, 938). Para identificar puntos de quiebre en los que se observen cambios institucionales sustanciales, el neoinstitucionalismo histórico se vale del “flujo de acontecimientos históricos en períodos de equilibrio puntuado por coyunturas críticas” (Hall 1996, 942) sin embargo, existe la dificultad de identificar las causas que producen estas coyunturas o corren el riesgo de no definir con exactitud en qué momento histórico se puede producir el cambio pudiendo generar una regresión demasiado ampliada del problema de estudio. La ventaja radica en la diversidad de observaciones de la realidad que se pueden realizar a partir de fenómenos sociales que son vistos desde la perspectiva histórica. Además puede integrarse a varias disciplinas convirtiéndose en un enfoque interesante para una variedad de públicos.

En relación al debate que surge sobre el problema de la definición de la causalidad, Skocpol explica que para el neoinstitucionalismo histórico, la relación causal se define no solamente mediante la búsqueda de correlación entre dos variables, sino de la existencia de una teoría que sistematice un proceso social y ponga en evidencia dicha relación que por lo general, puede ser temporal. Esto implica que el reconocimiento y rastreo de procesos históricos pueden establecer mejores condiciones para la comprobación de hipótesis y la comprensión de relaciones causales (Skocpol 2008). Cuando el análisis de caso está relacionado a procesos sociales de largo alcance, se pueden explicar a través de la aplicación de la dependencia de la trayectoria (Mahoney 2001), es decir que eventos relativos al estudio de coyunturas críticas, entendidas como eventos contingentes e imprevistos que acarrear impactos importantes (Collier & Collier 1991), como cambios de régimen, esquemas autoritarios o democráticos, procesos revolucionarios, etc. pueden ser analizados como parte de un proceso de construcción de patrones institucionales de larga duración.

Con respecto al neoinstitucionalismo sociológico mira a las instituciones como marcos cognitivos, puesto que este modelo no se limita solamente a las normas formales sino también a las dimensiones culturales, informales y consuetudinarias. El neoinstitucionalismo sociológico estudia la relación entre representaciones sociales e instituciones, es decir que los actores comparten concepciones específicas del mundo a través de identidades colectivas y culturales que interactúan con las diversas organizaciones que forman el sistema político (March y Olsen 1995). Los individuos y las organizaciones son capaces de adaptarse a los cambios institucionales que se suceden de forma pausada sin posibilidad de ser controlados ni predichos. Bajo este esquema de pensamiento, la evolución de la institucionalidad es parte de un proceso en el que no existe referencia para un ejercicio racional sino que las políticas se elaboran en función de la inercia de políticas anteriores que sobreviven a la alternancia de gobiernos o instituciones. Una explicación ello es el ejemplo del bote de basura de March y Olsen que sostiene que las decisiones que se toman en el presente son parte de un grupo de decisiones que han sido descartadas o desechadas, pero que en algún momento pueden ser rescatadas y utilizadas.

Para efectos de esta investigación, el enfoque que puede dar más luces sobre el proceso de cambio de la política de derechos humanos y reparación a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos es el neoinstitucionalismo histórico, puesto que permite hacer una revisión temporal de los eventos sobre los que las demandas sociales han tenido cierta influencia y han logrado posicionarse dentro de una agenda pública.

Interesa comprender cómo ciertos actores no estatales logran involucrarse en la toma de decisiones de gobierno para incluir dentro de la agenda pública acciones encaminadas a garantizar efectivamente los derechos humanos. Para ello es necesario revisar una temporalidad de largo alcance que abarque el contexto sobre el que se produjeron las violaciones sistemáticas de derechos humanos a nivel regional y nacional en las década de 1980; los años posteriores al término del febreorderato tiempo en que se comienza a increpar por parte de organizaciones de la sociedad civil la necesidad de reparación de víctimas de violaciones a los derechos humanos. Aquí se destacan tres momentos de referencia: i. el cambio de gobierno en 1996 de Abdalá Bucarám, donde se da la creación de la primera comisión Verdad y Justicia; ii. 1998 durante el gobierno interino de Fabián Alarcón en que se crea el Plan Nacional de Derechos Humanos; y iii. 2008 con la entrada en funciones de la segunda Comisión de la Verdad y la puesta en vigencia nueva Constitución en el gobierno de Rafael Correa. El mayor énfasis en el análisis temporal se da a partir del 2008

con la transformación integral del Sistema Nacional de Justicia en el marco de la Reforma Democrática del Estado, que permiten generar un cambio en la política de derechos humanos y proyectar la implementación de la política de reparación de víctimas.

En este sentido, el enfoque del neoinstitucionalismo histórico, en palabras del Pierson y Skocpol (2004) permite establecer un rango de retroalimentación positiva que “refuerza la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol 2004, 13). De este modo, se observa que la influencia proyectada sobre las primeras coyunturas temporales pueden trazar la trayectoria de los cambios estructurales intentando romper con un proceso de reversibilidad de la política.

[...] los argumentos sobre el *path dependence* pueden ayudarnos a comprender la poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político. Estos argumentos también pueden revigorar el análisis del poder en las relaciones sociales, al mostrarnos cómo las desigualdades de poder, quizás modestas inicialmente, son reforzadas y pueden enraizarse fuertemente en las organizaciones, instituciones y modelos dominantes de comprensión política (Pierson y Skocpol 2004, 13).

La influencia que ejercen los procesos latinoamericanos sobre la recuperación de la memoria política y el uso de mecanismos de justicia transicional como medio de enfrentar el pasado, también repercute a nivel nacional en torno a la generación de comunidades de grupos de interés que dieron paso a una lucha política contemporánea, en función de garantizar el respeto a los derechos humanos por parte de los gobiernos y establecer mecanismos secuenciales, que terminan generando una irreversibilidad de la política en el futuro.

De ahí que siguiendo la línea Pierson y Skocpol (2004) la secuencia de eventos históricos que se analizan en este rango temporal demuestran una serie de procesos causales cuyos resultados tienen un carácter incremental en la política de derechos humanos, que determina una interacción constante entre los movimientos sociales y el Estado.

#### **1.3.4 El rol de las ideas en la toma de decisiones**

La importancia de las ideas y el aprendizaje en la formulación y desarrollo de políticas públicas, refleja la importancia de poner énfasis en lo relativo a los actores para poder hacer un análisis adecuado de sus estrategias y comportamientos. Un primer abordaje relacionado a la teoría de la elección racional (*rational choice*), recae en la racionalidad de los actores y

explica la forma en que las decisiones que toman los individuos les permite evaluar soluciones y consecuencias en términos de ganancias y pérdidas perfectamente medibles en base a criterios objetivos. Es decir que de acuerdo al rango individual sobre la toma de decisiones en el ámbito de la política pública, se puede perfectamente aislar al actor responsable de la decisión y que éste podrá transitar sobre el conjunto de soluciones posibles otorgándoles una importancia gradual, para de este modo definir prioridades o escoger una solución (Muller 2006, 68).

Esto estaría subordinado a las preferencias o intereses del individuo y a la cantidad de información que éste disponga del problema en cuestión. Sin embargo, es difícil que un actor político pueda tener la totalidad de la información para la toma de decisiones, especialmente si el problema recae en una diversidad de índoles técnicas. Esto quiere decir que los decidores tenderán a plantearse una solución satisfactoria que no necesariamente sea la más óptima.

Este factor rompe con la concepción tradicional de la racionalidad absoluta y plantea un nuevo concepto de la racionalidad limitada “Ya no se trata de pretender que los decidores son “irracionales” sino que la racionalidad de su acción es parcial, fragmentada y limitada.” (Muller, 2006:70). Aquí entra en discusión el concepto del *Top Down* cuando una decisión es tomada jerárquicamente desde arriba para que la ejecución o aplicación se ejecute desde los niveles inferiores. Hay una probabilidad mayor de que la decisión no corresponda a la solución del problema justamente por la falta o ausencia de información disponible. Por ello, la posición que establecen las coaliciones es contraria del incrementalismo, en donde la decisión forma parte de un proceso de negociación y arreglo mutuo entre varios actores, que puede ser aplicada siempre y cuando exista un pluralismo poco jerárquico en la toma de decisiones (*Botton Up*).

El segundo abordaje tiene que ver con la importancia de las redes, foros y comunidades de políticas públicas, donde se otorga similar importancia a todos aquellos grupos de actores que pueden incidir en la transformación de la política pública y generar cambios de paradigma en las estructuras administrativas. Los principales promotores de esta corriente son Jenkins y Smith con el marco de las coaliciones promotoras *Advocacy Coalition Framework* (1988) establece que las formulaciones de políticas públicas se explican a través de tres piedras angulares; la primera entre especialistas dentro de un subsistema que está influenciado también por el contexto del sistema político y económico en general; el segundo es el modelo del individuo que explica que a nivel micro las decisiones individuales pueden darse mediante

la lógica de lo apropiado, es decir siguiendo normas o reglas que maximicen un resultado favorable; finalmente la tercera es la de las coaliciones promotoras establece que el comportamiento humano está determinado por valores y creencias resultantes de interacciones entre actores. Lo importante de estas redes, es el carácter horizontal de los intercambios entre actores dando lugar al mismo tiempo al surgimiento de una variedad de realidades de acuerdo a la especificidad del campo de acción de cada uno de ellos (Sabatier y Weible 2010, 205-12).

Los foros y las comunidades de la política pública no son otra cosa que agrupaciones científicas o profesionales (intereses compartidos) que se encargan de plantear las recetas sobre las cuales la política pública va a establecer su hoja de ruta. Estos foros cumplen una función de trabajar directamente con los problemas para establecer soluciones específicas y enfocar nuevas ideas para la toma de decisiones. Entonces, se puede afirmar que el aprendizaje se da en función de que el conocimiento puede ser movilizadno solamente desde el ámbito político sino también desde el social.

#### **1.4 El problema del cambio de política**

Abordar el concepto de cambio implica preguntarse acerca de ¿cómo, cuándo y por qué cambian las políticas? Si estas atraviesan por procesos de continuidad o variación que se expresan de forma incremental o repentina. La preocupación de los analistas de políticas públicas se centra en saber por qué muchas de las decisiones que se toman dentro de la esfera pública obligan en ciertas situaciones a mantener un equilibrio o una estabilidad y, en otras, pueden cambiar radicalmente. Entonces, si retomamos el planteamiento de que las políticas públicas son fenómenos dinámicos que forman parte de un conjunto de etapas, actores, instituciones, recursos, instrumentos, preferencias etc. (Capano 2013, 451), es comprensible también que tiendan en cierto momento a cambiar, posiblemente luego de largos períodos de estabilidad o de forma imprevista dependiendo de muchos factores, entre ellos: el contexto social, político o económico en el que se desarrollan. En este sentido y, entendiendo que el proceso político es un asunto humano, el cambio tiende a ser un fenómeno inexorable puesto que las ideas, los valores y las instituciones pueden transformarse respecto de estrategias o acontecimientos que provocan también ciclos dinámicos. El problema radica en cómo establecer un marco teórico y epistemológico para explicar el cambio de las políticas públicas y si ese proceso de cambio debe ser considerado como “evolutivo o revolucionario, reversible o irreversible, lineal o no lineal, contingente o parcialmente decidido, etc.” (Capano 2009, 8).



Ante esto varios autores se explican estos elementos desde distintos puntos de vista, por ejemplo la teoría del equilibrio puntuado (Baumgartner & Jones, 1993), el marco de coaliciones promotoras (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999), la teoría de redes de política (Marsch & Smith, 2000), o la teoría del *path dependence* (Mahoney 2000, Pierson y Skocpol 2005, Collier y Collier 1991).

En el artículo *Policy Dynamics and Change (2013)*, Gilberto Capano se plantea el estudio del cambio de política como un rompecabezas desde la perspectiva de la dinámica, que puede ser resumido a partir de los cuestionamientos iniciales ¿cómo, por qué y cuándo cambian las políticas? cuyas respuestas pueden ser afrontadas desde tres perspectivas principales: i. la definición del cambio (el problema de la variable dependiente); ii. la comprensión de cómo se desarrolla dicho cambio y por qué ocurre (en sentido de la causalidad) y; finalmente iii. sus razones temporales (Capano 2013, 451).

El problema del cambio no solamente está en identificar las piezas del rompecabezas, sino también explicar cuáles son los elementos promotores o generadores de dicho cambio, además involucra establecer cuál es el papel de los actores en este proceso y demostrar si se está tratando un problema de estructura (ligado a la institucionalidad formal o informal) o de agencia (relacionado al rol de los actores en el proceso de cambio). (Capano 2013; Fontaine 2015).

Con respecto al problema de reconocer la variable dependiente, es importante definir desde qué ubicación se va a estudiar el cambio de política, es decir cuál es el sector específico en el que el investigador se va a concentrar (cambio de instrumentos, preferencias de actores, etc.), tomando en consideración que cualquiera que sea la vía elegida siempre tenderá a representar solamente una parte del problema del cambio, ya que, como afirma Capano, las políticas no son solamente dinámicas sino que también se componen de estrategias, leyes, paradigmas, preferencias, etc. (Capano 2013, 452), de ahí que la definición de las variables es un paso que le otorga claridad al tipo de investigación se realice.

En segundo lugar, el sentido de causalidad está dado con respecto a diversos factores que están interrelacionados entre sí y que pueden influir unos con otros, tomando en consideración que la política no sale de la nada, sino que forma parte de un proceso. Para Capano “no hay solo un camino posible por el cual las políticas cambian, y hay varias explicaciones diferentes de dicho cambio” (Capano 2013, 454), en este sentido, los factores

por los cuales se debe analizar el cambio deben tener consideraciones tanto exógenas como endógenas, ya que si bien es cierto, hay particularidades externas que podrían generar dichos cambios. Es muy importante establecer cuáles son las características internas que influyen en el desarrollo de la política y luego en su cambio. “Un mecanismo causal se puede definir como un sistema complejo que produce un resultado por la interacción de varias partes” (George Bennett 2005, 206-207). En este sentido, las relaciones causales entre variables también representan un problema al momento de analizar el cambio ya que muchos autores han preferido establecer relaciones lineales de causa y efecto, sin embargo es necesario pensar que las relaciones causales pueden ser, en muchos casos, procesos combinados.

El tercer abordaje es el problema temporal en el análisis de la política pública, que ha sido relacionado con los procesos históricos especialmente para los neoinstitucionalistas partidarios de la dependencia de la trayectoria (Mahoney 2000; Pierson 1993; Pierson y Skocpol 2004), cuya interpretación del cambio de política está basado en la revisión de períodos de largo alcance que involucran una lógica clara en la que los resultados de coyunturas críticas desatan una retroalimentación que refuerza un patrón particular en el futuro (Pierson, Skocpol 2008). Sin embargo una de las críticas de este modelo es el problema de la regresión infinita y el hecho de su dificultad en evidenciar los límites o períodos sobre los cuales se analiza el proceso de cambio. De todos modos, es importante comprender que la dimensión temporal puede generar diferencias en cómo cambian las políticas públicas, es decir que podría observarse un cambio incremental en un período de tiempo corto o, a su vez un cambio radical en procesos largos de tiempo. Todo depende del enfoque con que se observen esas temporalidades y el tipo de política que se estudia, ya que pueden haber políticas que sí manifiestan cambios a través de procesos racionales de decisión y otras que contemplan situaciones coyunturales donde el cambio puede ser radical e inmediato.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, dejando de lado una primera corriente surgida en los años treinta, se posicionaron dos corrientes de estudio con respecto a la dinámica de la política. Por un lado el incrementalismo de Charles Lindblom (1959) que plantea que el proceso de toma de decisiones se da de forma gradual en torno a la existencia de consenso entre los actores que racionalmente llegan a acuerdos satisfactorios (Fonaine 2015, 15); este modelo racional no tomó en cuenta que muchos de los procesos de negociación podrían estar vinculados a limitaciones estructurales y por tanto no siempre la toma de decisiones podía estar sujeta a la racionalidad. Por otro lado, está el de los paradigmas de Peter Hall (1989) que establece una relación con respecto a la naturaleza de la formulación de políticas, a fin de

comprender los cambios que pueden producirse en función de tres tipos de órdenes atravesados por procesos de aprendizaje social, en donde tanto el Estado como ente autónomo de la formulación de políticas y los grupos de interés que intervienen en el proceso político, influyen dentro de la concepción misma de las demandas sociales.

La definición de aprendizaje social planteado por Hall determina que éste se da cuando las personas asimilan la nueva información incluida basada en la experiencia pasada y aplicada a sus acciones posteriores “el concepto de aprendizaje social implica que las ideas son fundamentales para la formulación de políticas” (Hall 1993). Bajo esta perspectiva, el aprendizaje social estaría marcado por tres características principales para la comprensión del paso hacia los tipos de cambio en la política: una primera está expresada en el proceso de formulación de una política marcada por las consecuencias o influencias de la política anterior, es decir que en ningún caso una política puede construirse de la nada sino que tiene detrás una experiencia contextual que puede afectar o ser determinante en su desarrollo.

La segunda característica toma como factor principal el papel de los expertos como actores influyentes en la formulación de políticas, desplazando a la figura del político del proceso de aprendizaje. Finalmente, “que el aprendizaje social hace hincapié en la capacidad de los Estados de actuar con autonomía de la presión social” (Hall 1993, 278). Para comprender la profundidad del cambio y su importancia con respecto a una visión prospectiva del futuro, es necesario analizar el concepto de paradigma, desde la perspectiva de Thomas Kuhn.

Toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elemento de tal constelación, las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden remplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal (Kuhn 2004, 269).

Sobre la base de este postulado, el cambio se manifiesta a través de la formulación de soluciones que puedan reemplazar reglas preestablecidas, es en este sentido en el que Peter Hall plantea el proceso de cambio en la política pública. La referencia a Kuhn otorga la posibilidad de identificar los tipos de cambio de política, que tienen tres diferenciaciones: El primer orden establece el proceso mediante el cual “los ajustes del instrumento se cambian en función de la experiencia y nuevos conocimientos, mientras que los objetivos e instrumentos de la política en general siguen siendo los mismos” (Hall 1993, 278). Esto se definiría como un bajo grado de implementación de política, debido a que sus niveles de acción son

únicamente operativos y recaen en medios normativos, que no repercuten en una transformación de las prácticas cotidianas de las instituciones.

El segundo orden de cambios de acuerdo al análisis de Hall responde a “cuando los instrumentos de la política, así como su configuración se alteran en respuesta a la experiencia pasada a pesar de que los objetivos generales de la política siguen siendo los mismos” (Hall 1993, 279). Finalmente, el tercer orden de cambios se da a través de una serie de transformaciones sustanciales a nivel económico, político y social llevadas a cabo por el gobierno con el fin de dar un vuelco total a las funciones del Estado. Es decir “cuando los cambios al por mayor en la política ocurren con muy poca frecuencia, pero se producen como resultado de reflexión sobre la experiencia del pasado” (Hall 1993, 279).

Esta transformación ocurre dentro del ámbito de las ideas y la función que ellas desempeñan dentro del proceso político recae en la acción de ciertos actores que, mediante acciones comunicativas, conducen a la política a un modelo de transformación radical, en donde procesos de políticas aisladas retoman su posición en agenda para formar parte de un conjunto de cambios.

Con respecto a cómo se produce este fenómeno a nivel de las instituciones, E. Ostrom explica que tanto las reglas, como las condiciones físicas y los atributos de la comunidad son elementos que afectan la estructura de las arenas de acción dando lugar a resultados obtenidos (Ostrom 2010, 50). Es decir que todo este proceso sobre el cual recaen los cambios de políticas y que, de alguna manera se amparan en procesos constitucionales, dan paso a la promoción de lenguajes institucionales propios.

En muchos casos los cambios de política de segundo y tercer orden se dan en momentos en que existe una inconmensurabilidad de paradigmas y entran en conflicto posiciones antagónicas (izquierda/derecha) que permiten que una de ellas logre superar el conflicto y pueda instituir un nuevo modelo de desarrollo. En este fenómeno se establecen vínculos entre distintos actores representativos que tienen la posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones. De todos modos es importante recalcar que el cambio de política resulta de cómo el Estado asume un esquema de igualdad de derechos dentro de su marco constitucional que establece un sentido de identidad y pertenencia colectiva ante una misma comunidad política (Ferrajoli 2001, 41).

## 1.5 Constitucionalismo y Neoconstitucionalismo

Para comprender cómo se entiende el cambio en la política pública en el escenario latinoamericano, es importante establecer las diferencias entre constitucionalismo y neoconstitucionalismo tomando en consideración que el Estado constitucional de derechos se presenta como una categoría conceptual que define “cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las normas y con los procedimientos legalmente establecidos” (Ferrajoli 2001, 31). Esto representa un hito de partida para este análisis en tanto se pone de manifiesto la autoridad del Estado para establecer un modelo ordenamiento jurídico y la potestad de definir, aplicar políticas públicas, y operar a través de la facultad jurisdiccional bajo el reconocimiento de la existencia de un pluralismo jurídico.

Carl Schmitt (1996), en su Teoría de la Constitución, establece dos consideraciones que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar los límites y alcances del poder. La primera, se relaciona con el concepto de libertad y su diferenciación con respecto a la definición ideológica desde donde se argumenta su significado y la segunda, esta vinculada a la noción de soberanía y derechos.

Bajo la primera concepción, no es lo mismo hablar de libertad en medio de un Estado marcado por el liberalismo burgués, donde el concepto se explica a través de las garantías de propiedad privada y libertad personal, contrariamente a la visión de un Estado de carácter marxista, para el que los postulados anteriores marcan el retraso del Estado (Schmitt 1996, 76). Al respecto de este concepto de libertad, Bobbio también cuestiona las perspectivas de enfoque y siendo un poco más específico se pregunta ¿para qué? Y ¿de quién? Puesto que no representa lo mismo la libertad para los señores que para los esclavos (Bobbio 2009, 324). De todos modos, es posible determinar que el concepto de libertad puede estar influenciado por una tendencia política, que a su vez establece un tipo de normativa jurídica para el ejercicio mismo del poder.

En tanto la segunda concepción está relacionada con la capacidad de un individuo de generar cierto ordenamiento sobre un colectivo, hablamos de igual manera de una forma de derecho, lo que representa las dos caras de una misma moneda (Bobbio 2009, 261). En este sentido, poder y derecho comparten una misma naturaleza, no obstante se diferencian entre sí de acuerdo a sus propios puntos de vista.

Bobbio explica que para quienes se pongan del lado del poder, este siempre va a estar por encima del derecho tomando como referente el principio de soberanía como sumo poder; pero para quienes se pongan del lado del derecho, “el Estado no es otra cosa que el conjunto de normas que resultan efectivamente observadas en un determinado territorio, primero está el derecho y luego el poder” (Bobbio 2009, 262).

Dentro del ejercicio de la soberanía, existe un poder regulado por una norma superior ya sea de origen divino, por ley natural o una ley fundamental como el poder constitucional, criticando de este modo a la perspectiva normativista que pretende posicionar el derecho positivo solo si existen diversos tipos de poder que se encarguen de hacer respetar sus normas. “El poder sin derecho es ciego, pero el derecho sin poder es vacío” (Bobbio 2009, 262).

Schmitt es claro en asumir que el Estado de derecho tiene su nacimiento en los albores de la revolución francesa, sin embargo atiende únicamente a una especificidad de la sociedad burguesa del siglo XVIII y consecuentemente a sus concepciones de libertad. En este punto es importante hacer hincapié a la distinción que Schmitt hace de los conceptos de libertad y poder tomando como referencia la frase de Montesquieu “Unas Constituciones tienen como objeto y fin inmediatos la gloria del Estado; otras, la libertad política de los ciudadanos” (Schmitt 1996, 77).

Para la sociedad burguesa del siglo XVIII, la libertad recae en la garantía constitucional del reconocimiento de derechos fundamentales, la división de poderes y la representación de, por lo menos un participante del pueblo en el poder legislativo. Schmitt habla de que, conforme se incrementan las necesidades de la sociedad, se incorporan nuevas exigencias para el ejercicio de las libertades y se promueven otras formas de limitación del poder.

En este sentido, pone énfasis en la división de poderes donde se recalca una distinción entre las funciones legislativa, ejecutiva y judicial como característica del Estado constitucional (Schmitt 1996, 79). Por otro lado, desde la perspectiva jurídica positiva, el Estado constitucional adquiere la representación del poder legítimo mediante el ordenamiento jurídico, que lo diferencia del poder coactivo que un individuo puede ejercer frente a otro. Esta diferenciación recae en la norma fundamental, es decir en la Constitución y su poder de hacer cumplir las normas.

De ahí que el poder político es fundamental para la construcción de un orden jurídico legitimado y el establecimiento de una norma constituyente. Para Schmitt “poder

constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo” (Schmitt 1996,123).

Dentro de esta unidad política, se establece la noción del sujeto del poder constituyente que históricamente, desde la edad media se vio representado en la figura de Dios y que con el paso del tiempo fue transformándose de acuerdo al surgimiento de los nuevos postulados incorporados con la Revolución Francesa y la independencia de las trece colonias norteamericanas. La concepción del sujeto de poder recae en la nación donde incurre el “basamento de todo poder político” (Schmitt 1996, 128).

La existencia política del pueblo como sujeto de poder, determina la exigencia de una representación participativa que recae en la democracia como la materialización de la voz popular frente a los asuntos colectivos “en la democracia moderna se ha formado la práctica de una llamada Asamblea Nacional Constituyente democrática, es decir, elegida según los postulados fundamentales del sufragio universal e igual, como procedimiento democrático reconocido” (Schmitt 1996,133).

Dentro de los parámetros de la democracia participativa, es el pueblo el que a través de la representación manifiesta su poder y es capaz de tomar decisiones políticas, que coexisten en función del ejercicio de las libertades colectivas. Sin embargo, otro punto de vista que debemos analizar, es el que Weber plantea en función del ejercicio del poder del Estado, más allá del criterio de democracia y soberanía, y es aquel que radica en la burocracia y en el liderazgo político.

Desde el punto de vista weberiano, el poder del Estado moderno no descansa en el discurso de los grandes políticos o líderes sino en el quehacer del funcionario administrativo sobre quien recae la responsabilidad de decisión sobre “nuestras necesidades diarias y nuestras inquietudes cotidianas” (Weber 2010, 275). Por otro lado, mientras más grande es el Estado, mayor será el funcionariado que trabaja para él y por tanto mayor será la eficiencia y eficacia en la administración, pero la dependencia sobre los recursos (tal y como sucede en una empresa o una fábrica) recae en el jefe político como líder de este nivel jerárquico.

De acuerdo a este enfoque existe una separación entre el funcionario y los bienes o medios materiales de gestión y administración pública así como de los recursos económicos. “La disposición sobre los medios se encuentra en las manos de aquellos a los que el aparato de la

burocracia obedece directamente o a disposición de cuyas instrucciones está” (Weber 2010, 277), tendencia que deviene del modelo capitalista en tanto requiere para su subsistencia de una justicia y de una administración basada racionalmente en normas y procedimientos fijos.

Este planteamiento obliga a pensar cómo se construye el poder del Estado en función de esos parámetros de liderazgo y organización del cuerpo burocrático y de cómo se manifiestan las decisiones sobre dichos poderes a fin de garantizar la atención a las necesidades diversas de la ciudadanía. No obstante, se podría decir que en la institucionalidad del Estado no solamente se juegan normas y procedimientos fijos, sino que también es el espacio en el que se procesan las demandas de la sociedad. Bajo esta perspectiva, existe un aspecto mucho más complejo en el que se evidencian no solo intereses y poderes vinculados a las clases dominantes, sino las interrelaciones en las que el Estado pone en juego su carácter autónomo.

El pensamiento que define al Estado como institución, le asigna una función estructural que atiende a diversas categorías como la administración pública, la administración de la justicia, las leyes, el gobierno y la relación de todas estas con la sociedad. Su principio de constitucionalidad está reflejado en la actuación del Estado sobre la base de normas reconocidas por los ciudadanos que forman parte de dicha comunidad política mediante la legitimación democrática.

De este modo el Estado se caracteriza por tener una serie de normas diferenciales que fundamentan su existencia en base a su relación con otros Estados, como la competencia sobre su territorio, la asociación organizada de sus miembros, las funciones y competencias, etc. Así mismo, se caracteriza por tener un núcleo de normas estructurales que identifican al Estado como institución, donde la Constitución es el principal fundamento que organiza y regula sus relaciones con la sociedad (Benz 2010).

Esta regulación de relaciones se hace visible en el Estado legislativo, cuyas características están determinadas por una estructura de poder que asume los ámbitos legislativo, judicial y el ejecutivo, no obstante, en este caso, el poder se concentra en la clase política que forma parte del plano legislativo y que ostenta la administración de las leyes a las que se subordina el plano ejecutivo, pues éste ejecuta únicamente lo que le es permitido en base a la norma jurídica (Ávila 2008, 20).

El Estado legislativo, como modelo paradigmático de orden jurídico planetario, tiene la responsabilidad sobre los derechos fundamentales de las personas y sobre su integración



legislativa frente a las desigualdades, razón por la que constituye la garantía sobre la paz y los derechos humanos como alternativa a procesos de violencia, guerra, pobreza e inseguridad, elementos que pueden poner en riesgo la supervivencia de la democracia. Estas garantías se impregnan de las fuentes del derecho supranacional como principios necesarios para la formación de identidades colectivas (Ferrajoli 2001, 42).

Una Constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular. Su función no es expresar la existencia de un *demos*, es decir, de una homogeneidad cultural, identidad colectiva o cohesión social, sino, al contrario, la de garantizar, a través de aquellos derechos, la convivencia pacífica entre sujetos e intereses diversos y virtualmente en conflicto (Ferrajoli 2001, 41)

Según el Estado constitucional los derechos de las personas establecen los límites del poder, puesto que no se pueden violentar, sin embargo, se vinculan con los poderes del Estado en tanto están obligados a garantizarlos. La articulación entre Estado y sociedad civil estaría dada por la activación de los partidos políticos, como formas de organización que intentan garantizar los intereses diversos de la sociedad, transmitir las demandas, exigencias y voluntad del pueblo, al mismo tiempo que representan los intereses del Estado.

El perfil del Estado constitucional entonces estaría dado por la garantía de estabilidad de las estructuras políticas, los valores ideológicos y los intereses individuales y colectivos (Bobbio, Matteucci y Pasquino 2005, 325).

Ahora bien, según Kelsen (1922), el Estado constitucional estaría definido por un ordenamiento jurídico, donde la administración y organización pública se vinculan a leyes que son legitimadas por un parlamento elegido por el pueblo. Aquí es más evidente la división de poderes donde la supremacía de la Constitución tiene como sustento los derechos de las personas.

La diferencia entre Estado constitucional y Estado Constitucional de Derechos o neoconstitucionalismo radica principalmente en que, en este último supera la idea de Estado legislativo ya que la Constitución está basada en principios y directrices que se interpretan mediante la ponderación de un esquema de sociedad plural y heterogénea, que se distingue del ejercicio de jerarquización de las reglas y su subsunción. Esto le otorga al sistema de ordenamiento jurídico la posibilidad de conectar el derecho con la moral y establecer

distinciones entre Constitución y ley o, principios y reglas. Los principios aluden a un carácter integrador en el que también se toman en cuenta los contextos históricos, culturales y tradiciones.

Para Prieto Sanchis (2009) el neoconstitucionalismo es el resultado de la convergencia entre dos tradiciones constitucionales. La primera categorizada como una regla de juego social y política en la que son los individuos quienes determinan libremente su plan de vida colectivo. Postula a la Constitución como una regla jurídicamente superior al resto y por tanto la noción de poder constituyente marca las limitaciones frente a los otros poderes. La segunda es vista como la encarnación de un proyecto político bien articulado en el que la Constitución no solamente fija las reglas del juego sino que forma parte del mismo a través de derechos, principios y cláusulas que tienen incidencia en la agenda política (Prieto Sanchis 2009, 106-108).

Lo que queda claro es que de la confluencia de estas dos tradiciones, el neoconstitucionalismo se nutre del empoderamiento de la soberanía popular y de la formalidad normativa que permite el desarrollo de una organización estatal. En tal virtud, siguiendo la línea de Ferrajoli, se observa una configuración principialista que pone en relevancia la noción de Derechos – principalmente los derechos fundamentales- no como un sistema normativo sino como una práctica social (Ferrajoli 2011, 22).

## **1.6 Consideraciones metodológicas**

El interés de esta investigación es establecer una serie de relaciones causales que permitan determinar cómo el uso de un mecanismo de justicia transicional pudo abrir la posibilidad de integrar nuevas ideas y actores que contribuyan a la transformación del sistema de justicia y la implementación de un programa de reparación a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el Ecuador. De esta forma se prevé demostrar las conexiones y las variables que permitieron que esto se produzca en un momento histórico determinado. En este sentido el neoinstitucionalismo histórico permite testear la hipótesis planteada con casos comparativos a nivel regional, con políticas similares, así como establecer variables causales que conectan coyunturas críticas en las que se manifiestan los cambios.

Para ello se requiere la aplicación de una metodología que permita rastrear el comportamiento de la política pública a través del tiempo, tomando en consideración la influencia de los

actores, las coyunturas temporales y las configuraciones institucionales que permiten evidenciar cambios en los niveles meso y macro.

En este sentido, el análisis de instrumentos de política permitirá identificar, de forma coherente, las acciones tendientes a solucionar un tipo de demanda social, en este caso la reparación sobre graves violaciones a los derechos humanos. De ahí que la importancia del modelo N.A.T.O. radica en la posibilidad de empatar acciones de información, autoridad, organización y tesoro con la finalidad de establecer una serie de claves que contribuyan a explicar el problema de investigación. El método de seguimiento de procesos o *Process Tracing* permitirá establecer definiciones coherentes sobre cómo se producen las relaciones de causalidad.

### **1.6.1 Técnica de investigación modelo N.A.T.O.**

Se entiende por instrumentos de política a las técnicas sobre las cuales un gobierno utiliza o limita los recursos estatales con la finalidad de alcanzar sus objetivos políticos y hacer efectivas las políticas. Se puede hablar de dos enfoques disciplinarios que se han caracterizado por el estudio de los instrumentos de política, por un lado los economistas (primera generación) que se concentraron en las relaciones público privadas y el desarrollo de la política económica para establecer mecanismos de rectificación de las fallas de mercado y la justificación de la intervención del gobierno (Howlett, Kim y Weaver 2006, 130). Por otro lado, la corriente de los científicos políticos (primera generación) centró su preocupación en la elección de instrumentos que estuvieran enfocados hacia los modelos de bienestar y a la realización de estudios para la revisión de efectividad de las políticas que, en muchos casos, no lograban operativizarse debido a cálculos políticos, electorales y propensiones ideológicas.

Para lograr la identificación de los tipos de instrumentos de la política pública se deben establecer tres dimensiones de análisis: el primero es la definición del instrumento ¿qué se hace o qué se debe hacer?; el segundo recae en la organización ¿cómo se hace o se debe hacer?; y el tercero establece la materialización del instrumento ¿con qué se hace o se debe hacer?

Las corrientes de primera generación desarrollaron una importante literatura respecto de la selección de instrumentos, sin embargo, únicamente se enfocaron en la provisión y distribución de bienes y servicios (carácter sustantivo). Tienen su crítica en función de que

promovieron la selección de instrumentos ineficientes, limitados, que exageraban la autoridad del Estado o eran de carácter coercitivo. Debido a su naturaleza puramente técnica también fueron cuestionados por promover una visión engañosa de los problemas, por definir opciones radicales ya sean buenas o malas y finalmente por establecer una brecha entre la práctica administrativa, la realidad del terreno y debates teóricos simplistas (Howlett, Kim y Weaver 2006, 131).

Una segunda generación de estudios sobre el diseño de instrumentos se apega en mayor medida en las estrategias de gobernabilidad y apela a la mezcla de instrumentos que pongan a prueba sus modelos, con la finalidad establecer mejores mecanismos de implementación de la política. Este enfoque permitió avanzar un paso más allá de las visiones de los instrumentos individuales buenos o malos y aplicar mecanismos de complementariedad entre procedimentales y sustantivos, a fin de obtener resultados más eficaces y creativos.

Sobre la base de la información desarrollada por los investigadores de primera y segunda generación, se han promovido nuevos mecanismos para diferenciar las dimensiones sobre las cuales el gobierno establece la toma de decisiones, C. Hood (2007) desarrolló un modelo de organización de los recursos de que dispone el Estado en las categorías de modalidad, autoridad, tesoro y organización. De ahí sus siglas en inglés *N.A.T.O.*

Esta tipología sistematiza el estudio de las herramientas de la política como detectores o; efectores que representan el control o el cambio en la distribución de insumos, bienes o servicios respectivamente. Son clasificadas de acuerdo a la capacidad para usar y transformar información y conocimiento (nodalidad), la capacidad para tomar decisiones (autoridad), la capacidad de aportar recursos (tesoro) y la capacidad de llevar a cabo la acción a través de las organizaciones (organización). Entonces: nodalidad implica comunicación, autoridad mandato, tesoro la factibilidad financiera, y organización la capacidad técnica y operativa “Todos se entrecruzan y afectan entre sí, pero de alguna manera sintetizan el andamiaje sobre el que se asienta el trazado de las políticas” (Abarca 2002, 98). El esquema propuesto por Hood puede ser utilizado mediante cualquier combinación de instrumentos puesto que establece los ocho tipos básicos de instrumentos que componen cualquier combinación de política.

Por su parte Howlett introduce un esquema similar al de Hood pero añade la clasificación tanto sustantiva como procedimental a fin de establecer mezclas particulares de instrumentos

establecidos en el diseño de una política sectorial determinada y cuyas características puedan afectar tanto al cambio y control de la producción o distribución de bienes o servicios o, a las influencias que se ejerce entre el Estado y los agentes no estatales (Fontaine 2015, 165-66).

Lo que interesa en este punto es obtener una metodología adecuada para analizar los modos de funcionamiento de la política de derechos humanos a través de sus instrumentos, que se expresan como una racionalidad direccionada a resolver problemas y a establecer una relación armónica entre gobierno y sociedad. Howlett, Kim y Weaver (2006) examinan tres enfoques para evaluar la selección de instrumentos utilizados por un gobierno para la implementación de una política pública.

El primero es una aproximación convencional que pretende “aislar los instrumentos en una base de un dominio sectorial, usando categorías generales de sectores de la política” (Howlett et al. 2006, 135). Es decir que para el caso de estudio de la presente investigación las referencias a decisiones y acciones tendrían que enfocarse en el sector justicia, pero principalmente hacia las relacionadas a derechos humanos.

La clave de este enfoque radica en establecer descriptores con la mayor exactitud posible, a fin de no dispersar información hacia otros contenidos. De ahí que para evitar ese problema, se pueden identificar estos límites a través de la conexión con el comportamiento de los actores o las redes de la política que coinciden con el ámbito sectorial.

El segundo enfoque se relaciona al uso de programas de gobierno que definen el dominio de la política y que se identifican a través de la revisión de los recursos financieros que han sido usados de acuerdo a las áreas del programa. “El enfoque de programa se presta fácilmente al análisis empírico cuantitativo, ya que define las actividades de gobierno en términos de preocupaciones concretas de agencias de operaciones y el Ministerio de Hacienda” (Howlett et al. 2006, 136). Aquí la importancia radica en poder observar cómo se emplean los recursos económicos para la efectividad del programa, tomando en consideración que, en la mayoría de casos, estos provienen del sector público.

Basado en la experiencia de la política que embarque canadiense, el tercer enfoque asume que no solamente el recurso económico es importante para la efectividad de una acción, sino que hay un espacio de la política que se rige por normas y leyes que determinan ciertas decisiones. De ahí que el conjunto de normas legales que se relacionan a una política específica pueden

ser usados para identificar los instrumentos que han sido creados para su puesta en marcha (Howlett et al. 2006, 136).

Como se demuestra en la Tabla 1.1, este enfoque permitiría acotar aún más el proceso de búsqueda dando lugar a la identificación de instrumentos de un subdominio de la política que no solamente están regidos por el vínculo económico o que por lo menos no evidencian importante gasto. Es necesario reconocer que pueden existir dificultades en la investigación, por lo que mediante la combinación de los enfoques planteados se pueden sustituir vacíos de información.

Tabla 1.1. Fuentes de información de utilización del tipo de instrumento/método legislativo

	Sustantiva	Procedimental
<b>Nodalidad</b>	Cuentas públicas - gastos publicitarios por agencias o por programas Proyectos y prioridades de departamentos Informes anuales del departamento Tablero electrónico de la tesorería Informes de rendimiento departamentales Entrevistas	Bases de datos de información abierta para solicitudes y tiempo de respuesta Informes anuales
<b>Autoridad</b>	Bases de datos y archivos departamentales en línea sobre legislación y normas por sector Bases de datos de Registro Oficial	Informes anuales de comités de asesores Bases de datos privadas de comités de asesores entrevistas con funcionarios públicos
<b>Tesoro</b>	Cuentas públicas Informes anuales departamentales / informes anuales de agencia Tablero electrónico de la tesorería, informes de rendimiento departamentales Informes de Auditoría Entrevistas	Revisiones estadísticas de financiamiento de fuentes de grupos voluntarios o no lucrativos
<b>Organización</b>	Guías del servicio público Organigramas y directorios	Reportes anuales de agencias clave Guías del servicio público Directorios y organigramas

Fuente: Adaptado de Howlett, Kim y Weaver, 2006.

Lo importante de la aproximación que hacen Howlett, Kim y Weaver (2006), es que estos tres enfoques pueden complementarse entre sí permitiendo una selección más acertada de los instrumentos. De este modo debe cubrirse la intención de ubicar datos que satisfagan las necesidades del caso de estudio, tomando en consideración las dificultades y complicaciones que pueden surgir, especialmente si éste tiene más relación con un esquema sectorial que con un programa específico. Adicionalmente, con la diferenciación de instrumentos –sustantivos o procedimentales– se puede lograr mayor claridad respecto de los mecanismos que afectan directamente un proceso político así como de los que se encargan de la producción y distribución de bienes y servicios.

Para Lascoumes y Le Gales (2007) los estudios dirigidos a la instrumentación de políticas están marcados por una orientación funcionalista cuyas características tienen que ver con su posibilidad de resolver problemas; con su naturaleza y disponibilidad; con su eficacia y la facultad de evaluar los efectos que producen; con la posibilidad de enfrentar instrumentos clásicos sobre nuevas alternativas y; con la definición sobre la importancia que tienen las redes de políticas o su autonomía respecto de organizaciones de la sociedad y la facilidad de combinar los instrumentos de acuerdo al direccionamiento y regulación de estas redes (Lascoumes y Le Gales 2007, 3).

Un instrumento de políticas públicas constituye un dispositivo que es tanto técnico como social, que organiza relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a quienes se dirige, según las representaciones y sentidos que lleva. Es un tipo particular de institución, un dispositivo técnico con el objetivo genérico de llevar un concepto concreto de la relación de política/sociedad sostenido por el concepto de regulación (Lascoumes y Le Gales 2007, 4).

Siguiendo con la idea de estos autores, se entiende entonces que los instrumentos de políticas públicas evidencian una relación ordenada entre gobierno y gobernados mediante la aplicación de formas y modos de control social, pero además producen efectos específicos que van más allá de la consecución de objetivos.

### **1.6.2 Seguimiento de procesos (Process Tracing)**

El método de seguimiento de procesos o *Process Tracing* (PT) tiene sus orígenes en las ciencias sociales y políticas, sin embargo sus usos más comunes han sido para explicar los procesos por los cuales los individuos toman las decisiones (Bennet y Checkel 2012), así como también la explicación de fenómenos históricos. Sin embargo, las investigaciones históricas estaban relegadas a establecer relaciones contextuales y explicativas alejadas a los procesos de validación científica. Pese a que el término *Process Tracing* nace de la psicología cognoscitiva en la década de 1960, para las ciencias sociales es un instrumento que permite esbozar inferencias descriptivas y causales en la construcción temporal de un fenómeno determinado, por lo tanto representa el estudio de los pasos intermedios que contribuyen a inferir cómo ocurrió un fenómeno determinado.

Entendiendo la importancia que ha cobrado el método de PT en el análisis de políticas públicas, es primordial profundizar sobre sus características y procedimientos, con la

finalidad de incorporar estos elementos en nuestro estudio de caso. Para ello es necesario definir que la labor del PT es explicar la cadena causal que provoca una relación hipotética cuyo movimiento o alteración posibilita una consecuencia expresa. Por mecanismo causal se entiende “un sistema complejo, que produce un resultado por la interacción de varias partes” (Glennan 1996, en Beach y Pedersen 2013, 7), es decir para que se produzca un mecanismo causal necesariamente deberá existir una conexión entre dos o más partes. La intención de este método es identificar las correlaciones existentes entre las variables independientes (x) y las variables dependientes (y). Más allá de un mero estudio cualitativo determinado por resultados estadísticos y datos cuantitativos, el *Process Tracing* identifica factores intermedios en la cadena de causalidad con la finalidad de poder hacer inferencias sobre un determinado resultado (Beach y Pedersen 2013, 7).

Lo que intenta el PT es explicar un caso a partir de la definición de variables intermedias que no necesariamente afecten al resultado, pero que sí permitan esclarecer los factores por los cuales se llega a él (Figura 1.1). El ejemplo de Bennet y Checkel al respecto, es evidenciar cómo las formas en que diversos actores toman o no ciertas decisiones en el ámbito privado pueden estar explicadas por acontecimientos o coyunturas que no necesariamente determinen una afectación pública en el resultado (Bennet y Checkel 2012).

Los mecanismos causales pueden estar relacionados a diversas explicaciones teóricas, por ejemplo pueden ser estructurales, institucionales y estar afectados por distintas interpretaciones del mundo o por las preferencias de diversos actores dentro de un contexto político o social. No obstante, todos ellos tienen como distinción que se producen en un horizonte temporal que puede variar en procesos incrementales cuyos resultados se observan en largos períodos de tiempo o, pueden ser de observación inmediata.

Cada una de las partes del mecanismo causal debe ser conceptualizada como componente de las entidades que generan acciones. Las entidades pueden ser personas individuales, grupos, estados, clases o partes estructurales según el nivel de teoría. Es importante anotar que la conceptualización teórica de las entidades utiliza sustantivos, mientras que las actividades deben estar diferenciadas con verbos que definen los transmisores de fuerzas causales a través del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 76-77).

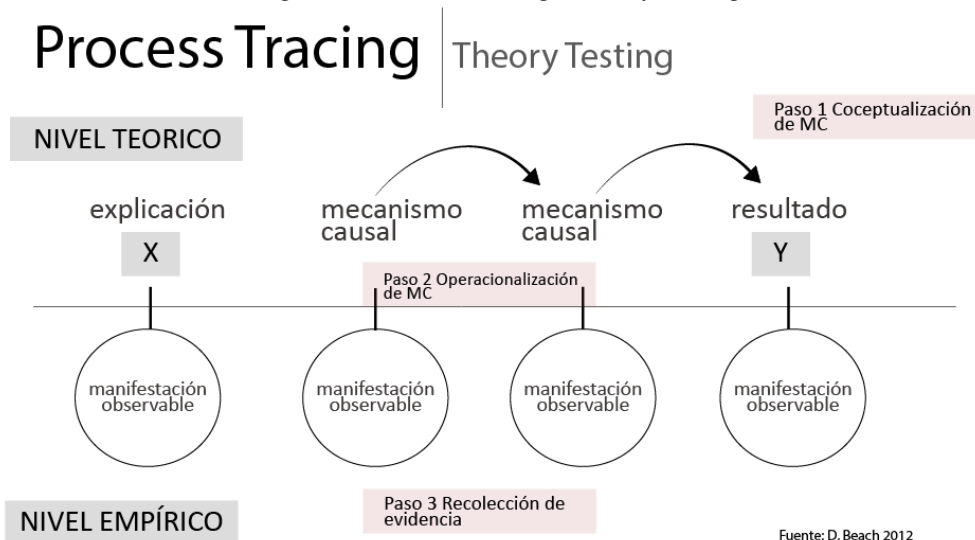
Esto se puede entender a través del mecanismo de un motor, cada una de las partes son insuficientes por sí solas, si pensamos únicamente en bujías, engranes o pistones, pero como



componentes integrales de una máquina que contemple muchos más elementos como ruedas, combustible, volante, etc., el resultado puede ser el movimiento de un vehículo por ejemplo.

Para ilustrar de mejor manera el uso del PT, uno de los mayores aportes de Beach y Pedersen es la diferenciación de tres tipos de PT que determinan diversos objetivos de estudio para las ciencias sociales. (PT1) probar una teoría (*Theory-testing*), (PT2) construir una teoría (*Theory-generating*) o, (PT3) explicar un resultado (*Explaining-outcome*). En el primer caso PT1, se deduce una teoría ya existente y se observa si hay pruebas de un mecanismo causal que conlleven a comprobar una hipótesis, en este sentido se tiene conocimiento tanto de  $x$  como de  $y$  (Ej. Democracia y paz) pero se requiere establecer cuál es la cadena de procesos por los cuales  $x$  provoca  $y$ , y si efectivamente la investigación provee todas las herramientas para comprobar el proceso teórico que conecta a  $x$  con  $y$  (Figura 1.1).

Figura 1.1. Process Tracing – Theory Testing



Fuente: Adaptado de D. Beach, 2012.

Con respecto al PT2, se construye una teoría a partir de la evidencia empírica que se desprende de un mecanismo causal. Estas dos categorías han sido utilizadas en estudios donde existen mecanismos recurrentes o generales que aparentemente no logran explicar un resultado particular. El PT3 no intenta construir o probar una teoría, por el contrario busca dar una explicación coherente sobre el resultado de un caso específico.

La cercanía del *Process Tracing* con la explicación histórica se resuelve en tanto el PT es una descripción detallada de acontecimientos que en orden secuencial contribuyen a explicar

un resultado o un fenómeno que, en la mayoría de los casos es histórico. Sin embargo, para Bennet y Checkel lo que diferencia al PT de la disciplina histórica, es que el estudio correlacional de datos en el PT no necesariamente debe ser de carácter cronológico, sino que puede plantearse como casos individuales en acción (Bennet y Checkel 2012).

Para David Collier (2011), el PT es un estudio sistemático de pruebas de diagnóstico que deben estar recogidas en base a una pregunta de investigación y dar como resultado la resolución de una hipótesis (Collier 2011, 823). La intención de este proceso es identificar que las relaciones existentes entre la pregunta y el resultado son congruentes. Bajo esta perspectiva el valor de  $x$  debe contemplar una secuencia lógica en la predicción sobre el resultado  $y$ .

Ahora bien ¿cómo saber que las pruebas que se integran a la explicación de un resultado son ciertas? Para determinar el valor probatorio de los mecanismos causales, la lógica Bayesiana provee una serie de instrumentos lógicos para confirmar si las pruebas son conformes o disconformes a una hipótesis. Para Bennet, lo importante de la lógica Bayesiana es tener la posibilidad de encontrar ciertas pruebas menos probables en el conocimiento previo del fenómeno de estudio, que determinen si los eventos encajan sobre las explicaciones alternativas (Bennet 2006, 341).

El enfoque bayesiano implica el uso de pruebas para actualizar las creencias particulares en la probabilidad de que las explicaciones alternativas son ciertas. Por supuesto que no todas las pruebas son decisivas y algunas pueden ser compatibles con varias explicaciones competidoras. En este sentido, Stephen Van Evera ha desarrollado una terminología muy útil para discutir el valor probatorio de tipos alternativos de pruebas probatorias de las teorías que sigue muy de cerca con la lógica bayesiana (Bennet & Checkel 2015, 19).

La prueba del aro es uno de los instrumentos propuestos por Van Evera, si bien es cierto tiene la posibilidad de eliminar hipótesis alternativas, no tiene relación alguna con aquellas que no se eliminan y por tanto no puede probarlas. La idea de la prueba del aro es que para que una hipótesis sea válida debe saltar el aro, caso contrario no tiene consideración alguna, de todos modos, se entiende que aquellas que sí pasan la prueba son únicamente las que proveen un tipo de evidencia.

El segundo instrumento es la prueba de arma de fuego o la pistola humeante que provee un criterio suficiente pero no necesario respecto de una explicación específica, es decir que la

falta de esta prueba no necesariamente elimina la explicación. Un individuo capturado con un arma de fuego en las manos lo hace un fuerte sospechoso de un crimen, sin embargo, de no existir la pistola no quiere decir que el individuo deje de ser sospechoso ante los ojos del investigador.

Finalmente la prueba de paja en el viento puede ser útil para afirmar o poner en cuestión ciertas acciones, sin embargo, no establece información necesaria ni suficiente para comprobar o desvirtuar una hipótesis puesto que las pruebas de este tipo no son determinantes por sí mismas.

El éxito para poder confirmar una hipótesis radica en tener la posibilidad de definir un criterio necesario y suficiente para su aceptación, de hecho al tener una prueba doblemente decisiva difícilmente podrá refutar un resultado. Bennet (2010) acoge el ejemplo de Van Evera de que una evidencia alternativa como el uso de una cámara en un banco puede reconocer el rostro de los ladrones y exonerar al resto de personas. Trasladando este ejemplo a las ciencias sociales, una prueba del aro combinada con una prueba irrefutable pueden producir el mismo objetivo de análisis (Bennet 2010).

## Capítulo 2

### Memoria, justicia y reparación

#### 2.1 La búsqueda de la verdad y la reparación

El objetivo de este capítulo es analizar el proceso que enmarca el uso de los mecanismos de justicia transicional con respecto a la recuperación del pasado y la búsqueda de la verdad; para ello se toman como referentes los argumentos planteados por Jon Elster (2006) y Rutti Teitel (2003) con la finalidad de contrastar posturas y comprender cómo, bajo el paraguas de justicia transicional, se pudieron establecer instrumentos de reparación como política de Estado en el Ecuador.

Este recorrido permitirá tener una visión más acertada de cómo la búsqueda de la verdad y el uso de la memoria social pueden tener una incidencia en la implementación de políticas de reparación dentro de un proceso de transición asociada a un período de cambio político como el del 2007 en Ecuador, que pone como referente el cambio estructural del sistema de justicia. Se pretende además hacer una revisión del contexto sobre el que se posibilita la incidencia de actores no estatales en la aplicación de mecanismos de justicia transicional como la creación de la Comisión de la Verdad, la identificación de responsables de graves crímenes de Estado y la consecuente judicialización de casos relacionados a estos hechos.

Finalmente interesa llegar a comprender en qué medida los conceptos de gobernanza, justicia, participación y derechos fundamentales han generado un cambio de comprensión de los asuntos públicos y cómo las nociones de reparación, no repetición, aprendizaje y reconstrucción de lo nacional se hacen visibles a través del uso de la memoria. En este sentido, esta investigación no solamente se centra en la creación de las comisiones de la verdad como componentes de la justicia transicional para la instrumentación de políticas de reparación, sino en la cadena de mecanismos causales que se derivan de influencia de actores no estatales tanto regionales como nacionales que logran incidir en la transformación de la política de derechos humanos en el Ecuador y cuyo accionar se manifiesta a partir de la década de 1990.

Para ello el enfoque del neoinstitucionalismo histórico permite articular estos conceptos y ubicar procesos causales que ayuden a comprender de mejor manera el objeto de estudio a través de un marco temporal que se ubica entre 1996, año en el que se crea la primera

comisión Verdad y Justicia, y 2014, cuando se aprueba y operacionaliza la Ley de Reparación de Víctimas.

El neoinstitucionalismo histórico permite ampliar el análisis hacia otros niveles de estudio como por ejemplo participación ciudadana, transparencia, control social, entre otros temas que se vinculan al momento histórico en el que produce el proceso de cambio político.

La atención teórica a los procesos históricos representa una ventaja comparativa formidable del institucionalismo histórico, especialmente, porque esta perspectiva se vincula con el análisis macroscópico enfocado en instituciones y organizaciones, además de conglomerados humanos (Pierson y Skocpol 2008).

En este sentido, la revisión de los eventos ocurridos desde la creación de la primera Comisión de Verdad y Justicia darán luces sobre cómo ciertos actores sociales, especialmente los asociados a las víctimas de hechos de violencia de Estado y defensores de los derechos humanos logran paulatinamente incidir dentro de las agendas políticas para que el gobierno ejecute acciones tendientes a la revisión de los hechos del pasado y posteriormente provocar un cambio integral en el sistema de justicia ecuatoriano que incorpore una política de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

## **2.2 De la justicia formal a la justicia transicional**

Ruti Teitel (2003) en su estudio sobre *Transitional Justice Genealogy* determina tres fases genealógicas de la justicia transicional; la primera impulsada por la comunidad internacional tras los resultados poco visibles de la aplicación de la justicia nacional al término de la Primera Guerra Mundial, que implicó una sanción colectiva que provocaría una “frustración económica y resentimiento que impulsó el rol de Alemania en la Segunda Guerra Mundial”. Esta fase marca el inicio del Derecho Internacional que se materializa a través de convenios, tratados, convenciones y constitucionalismo (Teitel 2003, 5-7). Sin embargo no existe una clara intervención de la comunidad internacional, por el contrario, este modelo fue tomando el esquema de perdón y olvido.

La segunda fase está identificada por la ola de transiciones democráticas de fines del siglo XX que inician con la debacle del imperio soviético principalmente en Europa del Este. El rol de la justicia se expresa no solamente en la sanción colectiva a los Estados sino también en sus

intentos por sancionar responsabilidades individuales. De ahí que la internacionalización del derecho penal surgió sobre la necesidad de juzgar responsables individuales, no solamente con el derecho nacional sino a través de mecanismos supranacionales. Esta fase está caracterizada por la incorporación del concepto de verdad en el manejo de la justicia y la noción de reconstrucción nacional a través de una lógica revisionista de los hechos del pasado, es decir, mediante los usos de la memoria social. Es importante mencionar que el cambio de la estructura democrática y la expansión global del paradigma constitucional explican la importancia de las concepciones principialista y garantista de los derechos fundamentales a través del uso de normas supranacionales (Ferrajoli 2014).

Tras la crítica universalista del derecho internacional en temas de transiciones de posguerra o conflictos armados, la justicia local o nacional asumió la responsabilidad de plantear estrategias alternativas a los contextos particulares de cada proceso de transición (Teitel 2003, 11). Uno de estos ejes alternativos relacionados a la gestión del pasado en esta fase fue la implementación de comisiones de verdad, cuya finalidad era esclarecer hechos relacionados a graves violaciones de derechos humanos en un período de tiempo determinado. Si bien es cierto, el primer país en utilizar este recurso fue Argentina, el esquema de investigación adoptado por el modelo de comisiones de la verdad fue usado en la década de 1990 luego del *Apartheid* en Sudáfrica. “Una comisión de verdad es un organismo oficial, habitualmente creado por un gobierno nacional para investigar, documentar y divulgar públicamente abusos a los derechos humanos en un país durante un período de tiempo específico” (Teitel 2003, 11).

El fin de siglo se caracterizó por una indefinición de la atención temporal de la justicia transicional, según Teitel la demanda sobre reparación abarcó inclusive temas como procesos de colonización, esclavitud y hasta inquisición. Esto implicó que la justicia transicional asumiera el acuerdo de Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad promovida por la Convención de las Naciones Unidas, para resolver estos problemas (Teitel 2003, 20).

La tercera y última fase relacionada a la génesis de la justicia transicional deviene de las transformaciones del nuevo milenio y la adaptación y normalización del concepto. Esto explica su uso en situaciones relacionadas no solamente a condiciones de post guerra o post conflicto sino a una característica general o común de los escenarios políticos contemporáneos. La diferencia de esta fase con las dos anteriores es que involucra la existencia de mecanismos de derecho internacional y de derecho penal internacional con la

finalidad de lograr la judicialización de casos de graves violaciones a los derechos humanos y por tanto establecer una distancia sobre la política de perdón y olvido evidenciada en la segunda fase.

Aquí el uso de las comisiones de la verdad continúa pero se incorpora el uso de la memoria social como complemento de representación simbólica para la construcción colectiva de la paz. Este mecanismo como política pública pasa a ser una conexión entre el Estado y su comunidad, puesto que promueve acciones de comprensión de pasado y establece formas de identidad nacional. De hecho la memoria se materializa a través de la construcción de elementos simbólicos de reparación y resignificación de la historia de un país.

Con estos antecedentes genealógicos, hablar de transición en el ámbito de la justicia implica dejar en claro la convergencia entre derecho constitucional, justicia penal y derecho internacional dentro de un proceso de cambio y resignificación democrática de un Estado. De ahí que la justicia transicional responde a una necesidad estatal de reconocimiento de la verdad generando impacto sobre políticas públicas enfocadas al esclarecimiento del pasado, la reparación de las víctimas y la reforma institucional pública, para garantizar la no repetición, el reforzamiento de la democracia y la reconstrucción nacional.

Para desarrollar una mejor comprensión del concepto de justicia transicional se debe explicar cuáles son las formas de transición que adopta la justicia cuando el Estado debe tomar una decisión sobre qué hacer con los criminales y las víctimas de un régimen pasado. Para Jon Elster (2006), esto no es un problema que involucra únicamente a la justicia desde el ámbito normativo o desde el enfoque positivo, sino que dichas acciones pueden verse influenciadas por ideas, intereses, emociones o concepciones que los actores tienen respecto de la justicia.

Entonces ¿qué es lo que mueve a la justicia transicional? Una de las motivaciones, dice Elster, que se relaciona a este tipo de justicia es el interés de los líderes entrantes (en un cambio de régimen) de no ser vistos como aquellos que quedaron atrás, de ahí que se tomen acciones lícitas respecto de lo que ha sido ilícito en el pasado (Elster 2006, 99-104). Estas acciones pueden recaer en el ámbito de lo que Elster denomina justicia política pura, que se da cuando los miembros del gobierno entrante (ejecutivo) toman la decisión unilateral de identificar a los responsables de los crímenes anteriores y actuar sobre su estatus legal. Esto corresponde a una acción evidente de interferencia política en la justicia, donde los jueces no tienen posibilidad de tomar decisiones contrarias a lo que previamente ha establecido el régimen entrante. Este

mecanismo fue utilizado en varios países, especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial (Nuremberg<sup>2</sup>, Tokio, Rumania, etc.).

Contraria a la justicia política pura, está la justicia legal pura que determina una acción legal libre de ambigüedad y bajo la libertad de los jueces para decidir sobre un caso. Para ello, debe existir una distancia entre el poder judicial y otras áreas de gobierno, los jueces deben ser imparciales frente a la interpretación de la ley y, se deben respetar los principios del debido proceso. “La justicia legal exige que exista cierta incertidumbre respecto de los resultados” (Elster 2006, 108).

Estas diferenciaciones entre justicia política pura y justicia legal pura demuestran las dificultades que un gobierno entrante puede tener si su motivación es identificar responsables de crímenes de Estado, por un lado la primera se asume ilícita y totalitaria a razón de que no toma en cuenta el respeto del debido proceso, aún cuando establezca juicios orquestados. La segunda puede no resultar eficaz ni inmediata al momento de responder a fines políticos debido a la variable de incertidumbre que refiere a la interpretación que un juez puede tener sobre lo que es legal o no.

Para resolver de una forma pragmática las visiones antagónicas entre el ámbito político y el ámbito legal, la justicia transicional se asume como un instrumento que provee alternativas legislativas, administrativas y judiciales, con el objeto de juzgar, sancionar a los victimarios y compensar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Estas alternativas responden a una serie de demandas de carácter social, político y económico que son promovidas por varios actores o agentes de la sociedad e incluso auspiciadas por un régimen entrante.

Esta idea lleva a la pregunta de ¿Quiénes son los agentes involucrados en el uso de mecanismos de justicia transicional? Siguiendo la ruta planteada por Elster, son los que tienen relación con los crímenes cometidos: a. los criminales o autores de los crímenes a favor del régimen; b. las víctimas, c. los beneficiarios de esos crímenes; d. los auxiliadores o quienes intentaron prevenir los crímenes al momento de ser ejecutados; e. miembros de la resistencia o quienes lucharon contra los criminales; f. los neutrales que no encajan en ninguna de las categorías anteriores; g. los promotores que son organizadores y defensores de la justicia

---

<sup>2</sup> En los Principios de Núremberg (VI) se tipificó una serie de delitos reconocidos en el derecho internacional, entre ellos asesinato, exterminio, esclavización, deportación, persecución ideológica, por raza o religión, etc.



transicional y entre los que se ubican actores políticos, jueces o jurados con motivación política; h. los saboteadores que son aquellos que intentan aplazar, obstruir o destruir el proceso de justicia transicional (Elster 2006, 121).

Pese a que la noción de justicia transicional es reciente, existe una amplia literatura respecto de los mecanismos que los Estados, en transición, utilizan para responder sobre violaciones sistemáticas a los derechos humanos ocurridos en regímenes no democráticos. La justicia transicional originalmente tiene que ver con los mecanismos que un Estado adopta, generalmente dentro de un proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático, para saldar sus deudas con el pasado en temas relacionados a graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

Dicho esto, este concepto se inscribe en una redefinición de justicia que no necesariamente procede de un proceso de retorno democrático o de la finalización de un conflicto armado, sino que puede partir también de un modelo de reforma institucional en el que se recuperan los valores democráticos y se fortalecen los mecanismos de respeto a los derechos humanos. De hecho, el estudio de los mecanismos de justicia transicional en la actualidad debaten sobre objetivos que determinan la dignidad de las víctimas, el uso de la memoria colectiva, el orden político democrático de respeto a los derechos humanos, la legitimidad del régimen entrante, la reconciliación y la no repetición (Benavides 2011, 16-17).

De todos modos es importante observar lo que para Greiff es la definición de relaciones entre estos objetivos que tienen que ver con diferenciaciones tanto pragmáticas como conceptuales. Por un lado las políticas de justicia transicional, por su propia naturaleza, deben mantener una correlación unas con otras ya que la ausencia de una podría debilitar el ejercicio de otra. Un ejemplo de esto es la posibilidad del Estado de establecer compensaciones económicas para las víctimas, sin embargo, esta acción por sí sola no tendría impacto a menos que estuviera acompañada de un proceso de esclarecimiento histórico (Greiff 2007, 27).

De ahí que el uso de un esquema de revisión histórica de los hechos del pasado a través del modelo de Comisión de la Verdad radica en la posibilidad de establecer perspectivas históricas que puedan articular eventos significativos de violación de derechos humanos, esto permite constituir relaciones sistémicas con los gobiernos represores. Sin embargo, su aplicación desligada de otros mecanismos –tal y como ocurrió en Argentina en la época de

Alfonsín– no representa *per se* el impulso de la justicia criminal como política pública, ni la garantía de no repetición, tema que requeriría de un cambio institucional.

Si un nuevo régimen democrático decide enfrentarse con el pasado, surgen una serie de nuevas preguntas. Por ejemplo, puede verse obligado a elegir entre justicia y verdad. La mayor parte de las aproximadamente veinte comisiones de la verdad que han sido establecidas desde 1982 ni siquiera han señalado a los autores de los crímenes, y menos aun han propuesto que se los castigara (Elster 2006, 141).

### **2.3 El uso del pasado en la lógica de lo público: una perspectiva teórica**

Pese a que las discusiones en torno al tema de la memoria social tienen su impronta luego de la Segunda Guerra Mundial, su propagación política en Europa occidental y Estados Unidos se desató a partir de la década de 1980, cuando una creciente producción bibliográfica y audiovisual sugirió un cambio de perspectiva con respecto al proceso de globalización de los efectos de la *Shoah*<sup>3</sup> y la visibilización de posturas oficiales desde los gobiernos democráticos.

Más allá de reconocer que estos procesos de recordación intervinieron en función de la construcción de una memoria traumática global, es importante analizar un vínculo contemporáneo entre la noción de memorialización del holocausto nazi y la recuperación de las memorias nacionales y locales excluidas de las historias oficiales que fortalecen los discursos de democratización, gobernabilidad e igualdad social.

Son todas aquellas iniciativas de carácter público (no necesariamente político) destinadas a difundir o consolidar una determinada interpretación de algún acontecimiento del pasado de gran relevancia para determinados grupos sociales o políticos, o para el conjunto de un país

El concepto de memoria social ha sido bastante discutido a partir de la segunda mitad del siglo XX, pues su relación con el ejercicio de recordación de hechos colectivos que cobran vigencia en el presente hace que dentro del fenómeno del recuerdo se planteen dos enfoques de estudio. El primero de carácter cognitivo se asocia a la imaginación como un ejercicio dissociado de la memoria, en tanto se sostiene con la práctica de rememorar sobre la base de lo real o irreal bajo riesgo de caer en el plano de la duda (Ricœur 2000, 67). Por el contrario la diferenciación que hace la imaginación de la memoria es que esta última se ejerce bajo

---

<sup>3</sup> En hebreo catástrofe, es un término utilizado para hacer referencia al holocausto nazi.

mecanismos prácticos de recordación como “guardiana de la profundidad del tiempo y la distancia temporal” (Ricœur 2000, 82). Este enfoque pragmático como lo llama Ricœur establece que la veracidad de la memoria radica en su uso, es decir en el ejercicio de la memoria que puede inclusive contribuir a su abuso.

Lo que interesa del enfoque pragmático de la memoria es su relación con el proceso historiográfico y por tanto su principio de legitimidad que atiende a establecer conexiones con la realidad. Sin embargo, ¿qué hace que la memoria funcione como ejercicio legitimador del pasado de una sociedad? Según Ricœur “toda la sociedad tiene la responsabilidad de la transmisión transgeneracional de lo que considera como sus logros culturales” (Ricœur 2000, 86) y ese deber de recuerdo colectivo tiene su justificación en el proceso de aprendizaje, es decir tomar del pasado lo bueno y lo malo para no repetir en el presente errores anteriormente cometidos, de ahí la naturaleza de la memoria.

Bajo esta perspectiva se puede hablar de tres tipos de ejercicio de la memoria natural: la memoria impedida, la memoria manipulada y la memoria dirigida abusivamente. De la primera se puede decir que es aquella que se inscribe dentro del plano patológico y recupera momentos traumáticos de un individuo como un ejercicio de retrospectión, con la finalidad de ubicar en el presente una afectación o un desorden individual (Ricœur 2000, 96). De todos modos, la memoria impedida también puede ser usada desde un esquema colectivo para revisar formas pasadas de represión o abuso dentro de las dinámicas de poder.

Siguiendo lo planteado por Ricœur, la memoria manipulada plantea una relación estrecha con la noción de identidad, que se explica a través de la movilización del concepto de memoria en función de la búsqueda o reivindicación de la identidad. Llamamos la atención lazos de conexión con el esquema weberiano de dominación y poder que, en el plano colectivo, pueden explicar las causas de la fragilidad de la identidad en tres dimensiones. Por un lado la dimensión temporal, su evaluación con el presente y la proyección del futuro; por otro el temor por confrontación con la otredad y finalmente; la más importante, la herencia de la violencia fundadora (Ricœur 2000, 110-111). Esta última causa se presenta como un escenario dicotómico en que prevalecen las memorias que se identifican con el valor y la gloria de hechos heroicos que comúnmente se sobreponen a ejercicios de violencia, dominación y humillación del otro.

Se podría inferir que ciertos escenarios de resignificación del pasado se relacionan estrechamente con procesos de democratización política a través de la instauración del Estado constitucional de derechos. Si la memoria colectiva es “una corriente de pensamiento continua, con una continuidad que no tiene nada de artificial, puesto que retiene del pasado solo lo que aún está vivo o es capaz de vivir en la coincidencia del grupo que la mantiene” (Halbwachs, 209-219), se sostiene mediante un interés común que puede ser transformado de un período a otro. Tomando en consideración el efecto opuesto, el olvido también afecta al grupo que olvida parte de su pasado o los subsiguientes, generando un proceso de amnesia colectiva.

Si tanto la memoria como el olvido están limitados por el interés colectivo, se podría entender que el Estado, como ente dominador –desde la perspectiva weberiana de dominación legítima– y como articulador de ese interés, impulsa o define qué es lo que se debe recordar. Sin embargo ¿en qué momento la demanda por la continuidad del recuerdo se hace visible dentro de las agendas políticas?

La expansión participativa de la sociedad civil es la que exige del Estado la inclusión simétrica de todos sus intereses concernidos, bajo la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción (Prats 2005, 170). En el caso latinoamericano, las demandas sobre políticas de memorialización del pasado, a partir de la década de 1990, desencadenaron una serie de instrumentos públicos para incentivar en la sociedad una conciencia colectiva en contra de los modelos dictatoriales y autoritarios y “legitimar métodos que permitan la identificación y adjudicación de los errores del pasado” (Huysen 2000, 7). Esto redefinió el uso de la memoria como un instrumento de reordenamiento de los poderes públicos para la reivindicación de derechos y la reducción de desigualdades.

En países como Chile y Argentina, donde se vivió profundamente el drama de desapariciones y torturas sistemáticas, se establecieron mayores impulsos al desarrollo de mecanismos de justicia transicional a través de políticas de reparación, sobre hechos de violencia de Estado y crímenes de lesa humanidad ocurridos como consecuencia de los regímenes dictatoriales. Sin embargo, es necesario plantear la idea de que desde los lugares de la memoria también se han establecido políticas de exclusión, en tanto los espacios de representación fundamentan un ideal de identidad nacional alejados del contexto social, en donde los principios democráticos tradicionales se han enfocado principalmente en eventos colectivos nacionales, dejando de lado potenciales memorias locales que pueden ser significativas para grupos plurales.

Con estas reflexiones no se podría afirmar que el ejercicio de la memoria, en tanto se corresponde con el olvido, responde únicamente a una variable causal de los modelos democráticos. Es decir que, la definición del enfoque de democracia estaría planteada de acuerdo a la funcionalidad de las demandas sociales con respecto a la memoria. Es por ello que se traslada esta discusión al proceso de transformación de los modelos de gobernabilidad y participación ciudadana en la toma de decisiones que se hacen visibles desde la década de 1990 para, a partir de ello, comprender cómo el uso de la memoria permea en el afianzamiento de la legitimidad democrática y de la representatividad de aquellos grupos tradicionalmente excluidos.

La memoria, desde el punto de vista neurológico, es una función cerebral que coloca en el presente elementos del pasado que han tenido cierta significación para el individuo que recuerda. Aunque el proceso de recuerdo es un acto individual por sí mismo, la memoria requiere de una articulación colectiva para establecer significados que trasciendan en el tiempo y construyan modelos identitarios. El concepto de memoria, que se materializa a través del lenguaje y la comunicación, puede verse ligado a la identificación de la sociedad con eventos significativos, que pueden definir o determinar posiciones y estrategias políticas.

El tema de la identidad, según Laclau y Mouffe (2004), se construye, transforma o mantiene durante los conflictos políticos. Por un lado, una lógica de la diferencia se asocia a un cierto momento de construcción de identidades a partir de un tipo de juego democrático en medio de una normalidad institucional. Por otro lado, una lógica del antagonismo que es un concepto trabajado a partir del populismo y que presupone una dislocación o ruptura de un sistema normalizado de identidades diferenciadas (Torfing 2003).

En 1997 Niklas Luhmann, en su obra *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, le otorga protagonismo al concepto de memoria y se aparta de los postulados de Halbwachs al asumir que la memoria es “una función que se utiliza de manera incesante –aunque siempre en el presente– que verifica la consistencia de todas las operaciones que suceden en vista de lo que el sistema [social] construye como realidad” (Luhmann 2004, 457). Para Luhmann, la función de la memoria tiene la capacidad de liberar y procesar información en el presente, para él “la función de la memoria reside, pues, en olvidar, en evitar que el sistema se bloquee a sí mismo a causa de una coagulación de los resultados de observaciones anteriores” (Luhmann 2004, 457-58). A diferencia de Halbwachs, Luhmann rescata el concepto dicotómico memoria/olvido puesto que la doble función de la memoria es recordar y olvidar, y que sin

olvido no habría aprendizaje ni evolución. La memoria se hace efectiva solo en el presente, ya que es la distinción entre pasado y futuro, con lo que puede controlar “desde qué realidad el sistema mira hacia el futuro” (Luhmann 2004, 459).

De ahí que la memoria social funciona con aquellos eventos o hechos que merecen ser recordados o que han sido exitosamente designados y, por el contrario, tiende a olvidar aquello que no forma parte de esa distinción como una forma antagónica de administración del pasado. Sin embargo, la función de la memoria posibilita el ejercicio del aprendizaje, entonces tiene la capacidad de marcar distinciones entre bien y mal y lo hace a través de la comunicación y el lenguaje

Esto explica cómo en ciertos escenarios políticos, los esquemas de gobierno tienden a generar un olvido sistemático de hechos o eventos que pueden poner en riesgo sus aspiraciones de poder sobre la sociedad. En casos como los ocurridos en Chile y Argentina, se observan políticas direccionadas a evadir la responsabilidad del Estado respecto de los graves crímenes ocurridos en tiempos de dictadura. Por el contrario, los cambios de régimen proveen herramientas suficientes para que, mediante la recuperación del pasado y el uso de la memoria social, se establezcan acciones de reparación que garanticen una reivindicación del Estado de derechos y una reconceptualización de la noción de justicia.

### **2.3.1 La memoria social y sus atributos de análisis**

El direccionamiento del pensamiento colectivo por parte del Estado está ligado a un proceso de identificación no solamente jurídico y normativo respecto del orden y la seguridad de la sociedad, sino que también le corresponde una serie de espacios cognitivos, simbólicos y culturales que se procesan como valores sociales que están siendo percibidos y analizados colectivamente ya sea por heredad, costumbre o tradición. Un ejemplo de ello son los ritos de paso como el bautismo, el matrimonio o la muerte sobre los cuales la sociedad tiene plena conciencia y forman parte de momentos de identificación social, ya sea al interior del conjunto familiar o al exterior del mismo, con el fin de cumplir con una norma o tradición preestablecida. En este sentido, la memoria es fundamental para que dicha identificación provea mecanismos de articulación social en relación a un sistema político, a un espacio territorial o a la defensa de lo que siente como propio. No se puede proyectar el futuro si no

existe la claridad del pasado, razón por la que el uso de la memoria se hace imprescindible para establecer una relación causal respecto a los fenómenos de cambio.

Bajo esta perspectiva, para comprender en qué forma la memoria social se hace necesaria dentro de la toma de decisiones a nivel de gobierno, se identifican tres lógicas de su uso como elemento incidental de un proceso de cambio.

- **A. La lógica del Aprendizaje** resulta de recoger del pasado lo significativo para una sociedad, ya sea para replicar un modelo exitoso o para no repetir errores anteriores. En este sentido, el aprendizaje se da cuando un estado ha sufrido una falta de dirección o cuando la sociedad sufre la pérdida de su identidad; según Durkheim este efecto se puede explicar a través del concepto de anomia entendida como “una falta de dirección que suele aparecer en las épocas de revolución social. En el individuo se corresponde como un desconcierto o inseguridad o lo que hoy se suele definir como alienación o pérdida de identidad” (Durkheim 2008, XV)
- **B. La lógica de la reparación** representa lo que para muchos autores preocupados por el tema de la memoria colectiva ha sido una demanda latente. Está relacionada a los actos de violencia sistémica y crímenes de lesa humanidad ocurridos principalmente durante regímenes autoritarios o no democráticos. Para algunos teóricos de la memoria estos sistemas pueden producir en la sociedad olvidos generados por la represión y la evasión (Ricœur 1999, 105). Es lo que Ricœur denomina “política de la gestión del pasado” donde el olvido “liberador” descarga a una nación o a un país de la responsabilidad del recuerdo que provoque una cortina de humo que impida proyectar la mirada hacia el futuro (Ricœur 1999, 106). No obstante, existe un deseo colectivo por asumir el recuerdo de hechos que han producido heridas profundas en la sociedad y que han generado disociación en el marco de eventos traumáticos, razón por la que los mecanismos de justicia transicional se hacen presentes como acciones extraordinarias en el manejo político del pasado. El cambio de esta política de ocultamiento propone la recuperación de vacíos históricos que proyecten propiedades simbólicas del pasado y que son rescatados y promocionados con el fin de generar un proceso de reparación tanto de las víctimas como de la sociedad en general.

- **C. La lógica de reconstrucción nacional** esta última variable tiene que ver con la construcción de un ideal colectivo que unifica a la sociedad desde una perspectiva ideológica y que se relaciona con el concepto de nacionalismo. Esto se da cuando existe un proyecto político que fusiona al Estado con la nación a través de elementos como la tradición, la cultura, el lenguaje o el territorio (Bobbio 2015, 1026). Para lograr esto, es necesario que la sociedad se identifique con un pasado común y es ahí donde el Estado provee las herramientas de la memoria para lograr la finalidad de generar una asimilación de lo propio, de la nacionalidad. En esto Anderson asume que la nacionalidad representa “el valor más universalmente legítimo en la vida política de nuestro tiempo” y es un artefacto cultural que posee una legitimidad emocional profunda (Anderson 1993, 21). Por su parte Stuart Hall, propone una relación entre lenguaje e ideología separando la noción de identidad de la lucha de clases y emplazándola en el terreno de la cultura. Esto quiere decir que el lenguaje se convierte en el mediador de la construcción de representaciones, marcos o categorías mentales y las ideas se tornan efectivas solamente si se conectan a las luchas sociales a través del liderazgo o, dicho en otras palabras, por la hegemonía (Hall 2005, 36). En este sentido, Hall desplaza la idea de que lo económico prima sobre el pensamiento, por el contrario proporciona los contenidos de los pensamientos de las clases sociales o grupos en un momento específico.

#### **2.4 La búsqueda de la verdad en el contexto latinoamericano ( década de 1990)**

Los regímenes dictatoriales y autoritarios de la segunda mitad del siglo XX en América Latina promovieron una política represiva, que coadyuvó a la desaparición, tortura y muerte de cientos de individuos contrarios a las pretensiones de dichos gobiernos. Su aplicación se basó en la justificación de garantizar la seguridad nacional ante la amenaza de grupos terroristas y de rebeldes armados que, según ellos, ponían en riesgo la estabilidad del Estado. En ese contexto se generó un proceso sistemático de persecución y eliminación de adversarios políticos, principalmente en las dictaduras de Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Durante la década de 1990, con la derrota de estos gobiernos comienza a evidenciarse una creciente demanda de la sociedad civil para que los Estados reconozcan y respondan ante las desapariciones y los crímenes de lesa humanidad, conforme a lo establecido en los acuerdos internacionales de derechos humanos. De ahí que se promueve una noción de recuperación de



las memorias de las dictaduras a fin de tener pleno conocimiento de la magnitud de los procesos represivos y obligar a los Estados a implementar políticas de reparación para los familiares de las víctimas, así como para el reconocimiento de sitios, hechos y documentos que pudieran servir de evidencia para las investigaciones de cada uno de los casos.

En tal virtud, como mecanismo de justicia transicional y bajo el criterio de mantener la autonomía jurídica nacional alejada de la justicia penal internacional, se establecen las denominadas comisiones de la *verdad y derechos humanos* en varios países de la región. La primera es la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas en Argentina (1983); Chile estableció la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1990) y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2003); Guatemala la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1994); Uruguay la Comisión por la Paz (2000); Perú la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2001) y; Ecuador la Comisión de la Verdad, Sin Verdad no hay Justicia (2008).

Si se observa en una dimensión temporal el uso de la memoria como política de Estado en América Latina, las comisiones de la verdad son probablemente los principales ejemplos que materializan una acción legítima visible, puesto que su esquema de investigación, más allá de incorporar estrategias tomadas de modelos internacionales, contemplaba principalmente la desclasificación de la información estatal que pudiera dar luces sobre los mecanismos de represión, tortura y violación de los derechos humanos para dar paso a la judicialización de los casos con datos probatorios.

Además se levantaron informes de contextos socio culturales, políticos y económicos que pudieran complementar los escenarios de tensión, por lo que se recurrió a convocatorias públicas, para que ciudadanas y ciudadanos que fueron víctimas de abuso o terrorismo de Estado presentaran sus denuncias o testimonios ante equipos técnicos especializados (psicólogos, abogados, sociólogos y organizaciones civiles contra la impunidad) que se encargaron de recopilar, organizar y sistematizar toda la información (DPE 2014, 21).

La búsqueda de la verdad representó un mecanismo útil principalmente porque no dependía de la presencia de los perpetradores ante la justicia legal y al mismo tiempo posibilitó la participación activa de las víctimas venciendo años y décadas de silencio y ocultación. De este modo se ponía en vigencia un pasado doloroso que debía ser revisado y ejemplificado para garantizar su no repetición invitando a su vez a la reconciliación entre grupos antagónicos.

Aparte de poder mostrar la problemática de un modelo estatal represor, una de las funciones de las comisiones fue recomendar y viabilizar el diseño de políticas públicas que pudieran resarcir el dolor de las víctimas y sus familiares ante los mecanismos de violación sistémica de derechos humanos implementados por dictaduras, gobiernos represores o autoritarios. Ante la necesidad de generar elementos simbólicos materiales o de naturaleza inmaterial que se mantengan presentes en la memoria de una comunidad, las acciones de reparación, en la mayoría de casos, contemplaron la construcción de monumentos, museos, archivos y sitios de memoria que establecieran un relato comunicable de las situaciones de represión y disociación colectiva (Jelin 2001, 22).

Ahora bien, lo interesante en este punto es comprender cómo y en qué medida el uso de la memoria resuelve un problema de política pública y se inserta dentro de una agenda de gobierno que formule acciones contingentes. Es importante comprender que, luego de la Segunda Guerra Mundial, la concepción de derechos fundamentales tuvo principal atención en el ámbito del derecho internacional, desde donde se expresan las particularidades de protección y defensa de las libertades. Sin embargo, el origen internacional de estas normas debió pasar por un proceso de integración al ordenamiento jurídico interno de cada país, con lo cual la determinación jerárquica de dichas normas debía estar contemplada o definida por las Constituciones.

Históricamente los efectos traumáticos de la Segunda Guerra Mundial establecieron compromisos de los gobiernos en cuanto a la promoción y garantía de derechos humanos<sup>4</sup> cuya articulación con los gobiernos latinoamericanos estableció la suscripción de tratados y convenios para evitar caer en un proceso tan violento como el del holocausto nazi. Sin embargo, con la llegada de las dictaduras militares en América Latina, se trastocó la noción de garantía de derechos y se procedió a activar mecanismos de coerción a través del uso de la fuerza, en función del sostenimiento de la paz y la seguridad nacional.

Posterior al cambio de regímenes autoritarios y retornos democráticos se promovió un involucramiento de actores estatales y no estatales para que los gobiernos diseñen instrumentos de políticas de reparación alentados por nuevos protocolos internacionales como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

---

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (1949), la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (1969)

(1984) y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (2002).

Esta primera fase del uso de la memoria en la agenda política de varios países latinoamericanos atendió a la variable de reconciliación, también se podría decir que las políticas se enfocaron en el establecimiento de mecanismos de no repetición como una categoría de la justicia transicional legitimada en un modelo supranacional.

De ahí que el diseño e implementación de instrumentos tomó en cuenta parámetros de compensación económica, institucionalización de departamentos y agencias de control social, derechos humanos, defensorías públicas; así como la promulgación de instrumentos jurídicos sobre el acceso a la información, participación ciudadana, seguridad, rendición de cuentas, comunicación, entre otras.

#### **2.4.1 Argentina: Entre el olvido y la reconciliación (décadas 1980-2000)**

Luego de la dictadura cívico militar de Videla, Viola, Galtieri y Bignone (1976–1983) que creó la Alianza Anticomunista Argentina, conocida como Triple A, responsable de la desaparición, muerte, secuestro de recién nacidos, tortura, exilio forzado y crímenes de lesa humanidad; llegó al poder Raúl Alfonsín (1983-1989) quien dio paso a la creación de la Comisión Nacional Sobre Desaparición de Personas (CONADEP) institución encargada de investigar los hechos de violación de derechos humanos sucedidos en las dictaduras de las juntas militares. Esta Comisión estuvo presidida por el escritor Ernesto Sábato y contó con diez integrantes reconocidos a nivel nacional. El informe de la CONADEP entregado en 1984, bajo el nombre de Nunca Más, abrió 7.380 legajos, investigó la existencia de más de 340 centros clandestinos de detención, tortura y exterminio en el territorio argentino, así como la desaparición de 8960 personas.

Pese a que el informe de la Comisión de Desapariciones descubrió dicho número de centros clandestinos, posterior a su publicación no se diseñó una política de reparación efectiva que lograra abrir nuevas investigaciones para la identificación de los responsables, puesto que sobre la base de la legalidad positiva de las acciones de gobierno que continuaron actuando con los mismos mecanismos jurídicos, se promovieron las leyes de Punto Final (1986) y de Obediencia Debida (1987) con el objetivo de exonerar de responsabilidad a los miembros de rangos medios militares, así como establecer un protocolo de amnistía a líderes políticos

implicados en casos de violación de derechos humanos. Con lo cual, la omnipotencia de las normas en el modelo legislativo tenían la posibilidad de invalidar la actuación de los derechos fundamentales sobre otras normas legales. Es decir que en este contexto político se entendía a la ley como fuente suprema, por lo que difícilmente la garantía de derechos estaba subordinada al ejercicio jurídico positivo. Para completar el panorama, bajo este mismo esquema, entre 1989 y 1990 los indultos de Menem fueron alrededor de diez decretos que dejaban sin efecto posibles procesos judiciales a civiles y militares implicados en los delitos cometidos durante la dictadura.

El sometimiento de los derechos fundamentales al plano de la jerarquía legislativa limitó la acción democrática de la sociedad civil, no obstante más allá de los intentos jurídicos por expresar una memoria selectiva que invalide las demandas de justicia, los sitios donde se practicaron hechos de violencia fueron reclamados por la sociedad civil, especialmente grupos defensores de los derechos humanos, entre ellos las Madres de Mayo quienes impulsaron declaratorias de memoriales de conciencia, mecanismo que atiende a lo que Pierre Norá en *Los Lieux de mémoire* (2009) explica como dispositivos de significación simbólica que establecen relaciones recíprocas que comparte una sociedad.

La Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) fue el espacio más emblemático que funcionó como centro clandestino de tortura y exterminio y donde se identificaron alrededor de 5 mil detenciones. Luego de 1983 este sitio recobró sus funciones iniciales de centro pedagógico, sin embargo, en 1998 durante el gobierno de Carlos Menem, se firmó el Decreto Ejecutivo N° 8 en el que se dispuso el traslado de la Escuela de Mecánica de la Armada y su posterior demolición, dejando en claro una política del olvido. Dicho Decreto quedó sin efecto en febrero del 2001 por declararse inconstitucional ya que de acuerdo al informe de la CONADEP este espacio ostentaba valor probatorio en varios procesos judiciales.

Con la llegada del Kirchnerismo, el nuevo gobierno asumió el reto de terminar con la impunidad mediante la aplicación de una serie de políticas de reparación de carácter administrativo y simbólico que se materializaron desde la Secretaría de Derechos Humanos. En primera instancia, se declaró la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final desde el Congreso Nacional. Esto permitió la reapertura de casos para su judicialización. El 24 de marzo de 2004, luego de 28 años del golpe de Estado, el ESMA fue declarado de utilidad pública para convertirse en el Espacio de Memoria y Derechos Humanos. Para materializar este proceso el sitio tomo el nombre de Ente Público Interjurisdiccional Espacio

para la Memoria y para la Promoción de la Defensa de los Derechos Humanos. Su finalidad fue “promover los valores democráticos y de defensa de los derechos humanos, mediante congresos, exposiciones, actividades culturales”<sup>5</sup>. Se pusieron en funcionamiento 34 espacios de memoria que dieron un nuevo significado a los centros de tortura y desaparición identificados en el informe del CONADEP. Adicionalmente se realizaron una serie de modificaciones legales en materia de derechos humanos, para implementar fondos de recompensa para prófugos, eliminar castigos por homosexualidad o sancionar faltas de discriminación y acoso sexual. Se abrieron una serie de juicios por crímenes de lesa humanidad que de acuerdo a la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina.

Estos juicios respetan todas las garantías constitucionales y son un ejemplo internacional de lo que implica la investigación y el juzgamiento de crímenes del pasado por parte de un Estado de Derecho. Después de aquella decisión histórica del 2003, ya son 622 los genocidas condenados, 889 los procesados y son 116 los casos resueltos de identidades restituidas<sup>6</sup>.

Con estos datos se puede concluir que el CONADEP fue y sigue siendo el instrumento más importante para la consecución de acciones políticas en el ámbito de derechos humanos, tanto aquellas que fueron implementadas para la impunidad, como las que posteriormente fueron adoptadas para revertir la política de olvido y establecer mecanismos de reparación.

#### **2.4.2 Chile: El pasado como instrumento de reparación (décadas 1990-2000)**

Tras el golpe de Estado que derrocó al gobierno democrático de Salvador Allende y estableció la dictadura militar de Augusto Pinochet, el país instauró un escenario de tensiones entre la población civil y el aparato estatal. Al igual que en Argentina, se establecieron centros clandestinos de detención, tortura y desaparición de personas contrarias a la dictadura, que funcionaron durante 17 años, tiempo en que Pinochet estuvo en el poder.

La demanda creciente de la ciudadanía a partir del retorno a la democracia, provocó la implementación de una serie de instrumentos legales que facultaron al Estado a investigar y

---

<sup>5</sup> Véase <http://www.espaciomemoria.ar/recuperacion.php> consultado el 17 de junio de 2016

<sup>6</sup> Véase <http://www.jus.gob.ar/derechoshumanos/memoria-verdad-justicia.aspx> consultado el 15 de julio de 2016.

promover mecanismos de reparación a las víctimas y sus familiares, así como para la promoción de los derechos humanos en todos sus ámbitos.

- En 1990 mediante Decreto Supremo N°355, se dio paso a la creación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, con el objetivo de “contribuir al esclarecimiento global de la verdad sobre las más graves violaciones de derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, ya fuera del país o en el extranjero, si estas últimas tuvieron relación con el Estado de Chile o con la vida política nacional”<sup>7</sup>
- En 1992 se aprobó la Ley N°19.123 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación con el objetivo de “coordinar, ejecutar y promover las acciones necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación”<sup>8</sup>
- Mediante Decreto Supremo N°1040 del Ministerio del Interior, se crea la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, el 26 de septiembre de 2003, con el objeto de “determinar, de acuerdo a los antecedentes que se presenten, quiénes son las personas que sufrieron privación de la libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”<sup>9</sup>.
- En octubre de 2009 se aprueba la Ley N°20377 Sobre Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas.
- En noviembre del mismo año se creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos, mediante Ley 20.405, como una corporación autónoma de derecho público, con el objeto de Art.2 “promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes...”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Decreto Supremo 355 del 25 de abril de 1990, Ministerio de Justicia, Subsecretaría del Interior, Art.1.

<sup>8</sup> Ley 19.123 del 8 de febrero de 1992, Art.1.

<sup>9</sup> Decreto Supremo 1040 del 26 de septiembre de 2003, Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Art. 1

<sup>10</sup> Ley N°20.405 del 24 de noviembre de 2009, Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Subsecretaría General de la Presidencia Art.2.

Además de la creación de instancias de investigación, se dio paso a la identificación de sitios clandestinos de tortura, en función de la información que el gobierno iba obteniendo paulatinamente.

Según los informes de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2002-2003) y los alcances finales de este informe (2001), señalan que el número de víctimas de la dictadura de Pinochet supera las 40 mil personas, de ellas 3.065 están muertas o desaparecidas entre septiembre de 1973 y marzo de 1990. Además se conoce que hubo más de mil centros de detención y tortura en todo el territorio como: campos de concentración, edificios públicos, unidades militares y de policía, comandancias, incluso estadios, casas y buques (DPE 2013, 30).

Uno de los mayores espacios de violación de derechos humanos fue la Brigada de Inteligencia Metropolitana (BIM) que ocupaba las instalaciones del Cuartel Terranova, en Santiago. De acuerdo a informes de Amnistía Internacional, en este sitio se detuvieron alrededor de 4.500 personas y 229 fueron desaparecidas, entre ellas, la actual presidenta Michelle Bachelet y su madre estuvieron detenidas en este centro (DPE 2013, 31).

Como política de ocultación, el inmueble del Cuartel Terranova en Villa Grimaldi fue vendido a la Sociedad Constructora EGTO Ltda. En 1978 lo que dio paso a una constante demanda social para que dicho sitio se convirtiera en un referente de recordación de los hechos de tortura de la dictadura de Pinochet. Ante esta demanda, en marzo de 1997 a través de Decreto Ejecutivo N° 170 firmado por el presidente Ricardo Lagos, se creó el Parque por la Paz Villa Grimaldi. Su misión es

Preservar y comunicar la historia de Villa Grimaldi como sitio patrimonial Parque por la Paz, y las memorias vinculadas a las víctimas y a las acciones de Terrorismo de Estado perpetradas en el lugar, para promover la reparación simbólica y una cultura de derechos humanos como base de la convivencia democrática de nuestra sociedad<sup>11</sup>.

Pese a la gran cantidad de instrumentos creados para esclarecer los procesos de tortura y desapariciones forzadas, las acciones de reparación simbólica durante los siguientes años tuvieron una característica particular, es que fueron llevadas a cabo desde la sociedad civil, especialmente por grupos defensores de los derechos humanos y de organizaciones vinculadas a las víctimas de las dictaduras militares. Los gobiernos de Nestor Kirchner en Argentina y Michelle Bachelet en Chile, inspiraron una nueva lógica de reparación en América Latina y

---

<sup>11</sup> Véase <http://villagrimaldi.cl/quienes-somos/> consultado el 18 de junio de 2016.

promovieron una política regional que increpó a los gobiernos latinoamericanos a establecer mecanismos públicos para la reparación simbólica y la no repetición de hechos similares.

En el 2006 Bachelet visitó las instalaciones de Villa Grimaldi y públicamente se comprometió a retomar el rescate de la memoria, como un ejercicio democratizador y de convivencia social, ese mismo año anunció la creación del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. Con estos antecedentes, se puede decir que la política de reparación simbólica más importante del gobierno de Chile fue justamente el proyecto bicentenario Museo de la Memoria y los Derechos Humanos inaugurado en enero del 2010, con un espacio de 8 mil m<sup>2</sup> en los que se “rescata la memoria reciente de Chile y se reencuentra con la verdad, que crece y se proyecta en la promoción de una cultura de respeto de la dignidad de las personas”<sup>12</sup>.

### **2.4.3 Promoción sistémica de la violencia de Estado en el Ecuador (década de 1980)**

El Ecuador no tuvo dictaduras comparables a las de Argentina, Chile o Bolivia, sin embargo, no se descarta que existieron graves violaciones a los derechos humanos. El período democrático de León Febres Cordero fue uno de los más violentos y autoritarios de la historia del Ecuador. La política de represión de este gobierno articuló tanto a Fuerzas Armadas como a la Policía Nacional y sus actividades tuvieron influencia directa de otros gobiernos represores como Estados Unidos, Brasil, Panamá, Argentina y Chile. Su política se basó jurídicamente en la Doctrina de Seguridad Nacional<sup>13</sup>, que había sido creada en 1979 por Decreto Supremo N° 275 durante el Triunvirato Militar. En base a esta ley se justificaron desapariciones forzadas, violación de derechos, crímenes de Estado y tortura (Comisión de la Verdad 2010, 31). Pese a que el Estado ecuatoriano había ratificado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el concepto de seguridad nacional justificaba acciones de defensa de la sociedad ante “amenazas de revolución e inestabilidad del capitalismo” (Buitrago 2003, 74). Estas acciones se valían del control militar para garantizar la seguridad, por lo que la institucionalidad castrense cobró mayor protagonismo al convertirse en una fuerza deliberante en las decisiones políticas coyunturales.

---

<sup>12</sup> Véase <http://ww3.museodelamemoria.cl/sobre-el-museo/> consultado el 17 de junio de 2016.

<sup>13</sup> Esta doctrina forma parte de una política regional de represión que articulaba a los países del cono sur bajo un sistema dictatorial o de políticas represoras vinculadas a la CIA y la DEA, fue expedida poco antes del retorno a la democracia y dio paso a una injerencia tutelar de los Estados Unidos. Basó su accionar mediante la Ley de Seguridad Nacional. En el 2007 se transforma a Plan de Seguridad Integral (Ministerio Coordinador de Seguridad 2011)



A partir de 1983 la gestión estatal estuvo basada en un sistema de desmantelamiento institucional que privilegiaba los movimientos mercantiles del sector privado cuyas consecuencias consistían en una baja eficiencia de lo público y una institucionalidad casi autónoma alejada de los procesos de modernización, sobre la base de una estructura incoherente y con pocas capacidades de coordinación (SENPLADES 2008, 8).

Bajo estas condiciones la participación social se veía limitada por el ocultamiento de la información que también era el resultado de un escenario de descoordinación, puesto que no existía una política que estandarice los procesos de gestión de la información y que pudiera garantizar su transparencia y acceso. Con este fenómeno, efectivamente, el mercado y el poder económico lograron globalizarse, pero el Estado y sus instituciones tuvieron que enfrentar una cadena de problemas derivados de la mundialización económica, la individualización del poder, el incremento de demandas sociales, crisis energéticas y déficits presupuestarios generalizados.

Todo este panorama provocó una serie de problemas de índole fiscal que tuvieron que ser resueltos con fórmulas macroeconómicas que disminuyeron principalmente las formas de articulación social e impulsaron el endeudamiento externo como recurso de paliación de la crisis. Es decir se generó un estado de incertidumbre enfocado al crecimiento de la brecha entre clases sociales y el predominio de la exclusión social.

En el ámbito jurídico el gobierno de León Febres Cordero se impuso ante la Corte Suprema de Justicia, el Congreso Nacional y el Tribunal de Garantías Constitucionales para justificar sus procedimientos. El gobierno central envió leyes para su aprobación con carácter de urgente, hizo caso omiso a las denuncias de corrupción de los miembros de su gabinete y deslegitimó públicamente a todos quienes se opusieran a su forma de gobierno, todas estas decisiones políticas sumadas a las económicas dieron paso al descontento generalizado de la población. Por otro lado, la relación de Febres Cordero con el gobierno de Estados Unidos le permitió fortalecer un sistema depredador de los recursos naturales del Estado, de este modo expidieron leyes que facultaban la entrega de áreas amazónicas para la extracción minera, de petróleo e hidrocarburos afectando a pueblos originarios que habitaban estos territorios. La tensión social y las pugnas políticas propiciaron la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE 1986) para la lucha de los pueblos indígenas en contra de los abusos de poder, el despliegue de siete paros nacionales, la sublevación de militares por

casos de corrupción y métodos de represión y la articulación del grupo subversivo Alfaro Vive Carajo (AVC).

Febres Cordero estableció un sistema de comunicación basado en el ejercicio del miedo que tenía como finalidad identificar, ante la opinión pública, aquellos grupos sociales que representaban un peligro para su régimen, entre ellos muchos relacionados la izquierda latinoamericana y a las organizaciones campesinas e indígenas. Por otro lado el discurso gobiernista planteaba la justificación de acciones represivas en beneficio y salvaguarda de la propiedad privada que, según el gobierno, estaba siendo vulnerada por la activación de focos de acción comunista. “Bajo estos aspectos crearon los escuadrones volantes de la Policía Nacional que tenían como finalidad reprimir, capturar y amedrentar a los individuos que mostraran signos de oposición a sus medidas políticas y económicas” (DPE 2014).

Tal y como sucedió en otros países latinoamericanos, el gobierno constituyó una compleja estructura militar y policial al servicio de la represión de organizaciones y movimientos sociales, catalogados como insurgentes, amparado en la Ley de Seguridad Nacional de 1979. Las actividades destinadas a fuerzas armadas y policía nacional eran de inteligencia e investigación, hasta 1985 se consideraba a la Policía Nacional como una fuerza auxiliar del aparato militar.

La política pública destinada a la seguridad nacional estuvo a cargo del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), que era una estructura integrada por los presidentes de la República, Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Nacional de Desarrollo y Junta Monetaria; de igual forma se incluyó al principal representante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. El COSENA ejecutó una política de fortalecimiento de la PN que dio paso a la creación del Grupo de Intervención y Rescate (GIR), la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), el Servicio de Investigación Criminal (SIC-10) y el Escuadrón Volante. Respecto del contingente militar se crearon la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), la Dirección de Inteligencia Militar (BIM) y el Servicio de Inteligencia Naval (SERNIT). (Comisión de la Verdad RE 2010, 215-220)

Además se destinaron varios espacios policiales y militares como centros de detención clandestina donde se practicaban actividades de tortura, ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones a los derechos humanos. Entre ellos el SIC-10 creado en 1984 como una unidad clandestina que se ocupaba de “reprimir y aniquilar a miembros de Alfaro Vive Carajo y de

otras organizaciones político-militares” (Comisión de la Verdad RE 2010, 222). Este espacio ubicado en lo actualmente es la UPC zonal centro y hasta hace menos de diez años funcionó como el Regimiento Quito N°2, albergaba celdas de castigo y tortura que fueron denunciadas ante la Comisión de la Verdad por parte de víctimas y familiares. Una de las principales fue la de Pedro Restrepo, padre de los hermanos Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo, desaparecidos en enero de 1988, quienes habrían sido torturados y asesinados en este sitio. Otros sitios identificados por la Comisión de la Verdad fueron el Batallón de Inteligencia Militar 87 Epiclachima, la brigada de Inteligencia Militar (BIM), la Compañía de Contrainteligencia Quito (CCQ), el Batallón Montufar, el Batallón de Transmisiones Rumiñahui, El cuartel de servicio de investigación criminal Pichincha (SIC-P), el cuartel Modelo (SIC-Guayas), etc. (Comisión de la Verdad RE 2010, 222).

Debido a los incrementos recurrentes de combustibles, transporte público, canasta básica y servicios, las organizaciones sociales comenzaron a intensificar su oposición al gobierno, entre ellos se destaca la participación del Frente Unitario de Trabajadores (FUT) con la Central de Trabajadores del Ecuador (CTE), la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), La Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC); el Frente Popular que integraba la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y las federaciones de estudiantes (FESE y FEUE); la Coordinadora Nacional de Trabajadores que estaba conformada por la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC-CLAT), la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador (CONASEP), etc. (Comisión de la Verdad T2 2010, 49). Esto provocó la persecución a los dirigentes sindicales y líderes sociales, inclusive llegando a amedrentar e inculpar a sus familiares por diversos delitos.

#### **2.4.4 Represión, tortura y desaparición**

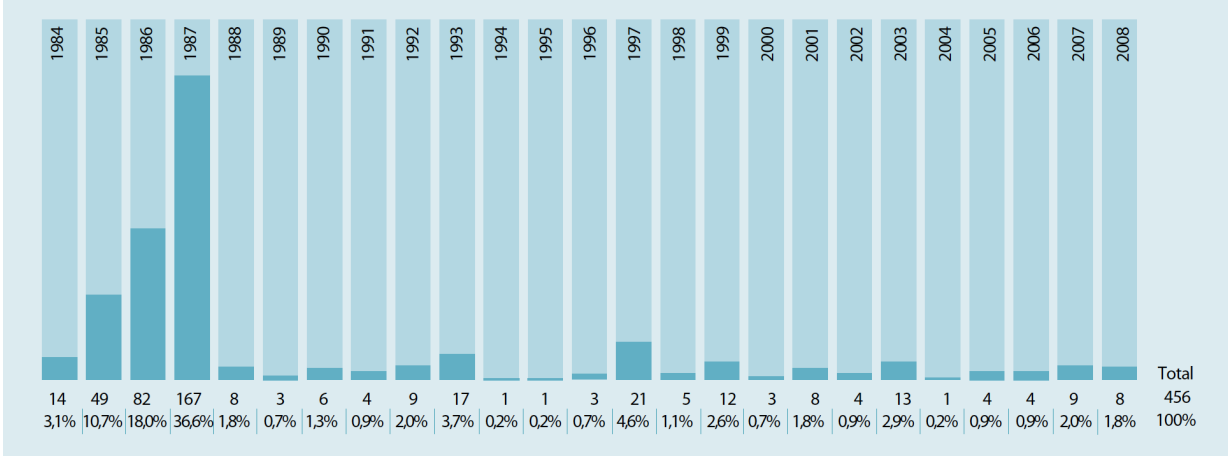
El autoritarismo vigente en todo el período de gobierno de Febres Cordero impuso una dinámica de irrespeto jurídico e institucional, ya que involucró a miembros de fuerzas armadas y policía nacional en ámbitos políticos y a la empresa privada en ámbitos de control y uso de la fuerza pública con la creación de los escuadrones volantes en 1985 (Comisión de la Verdad T2 2010, 47). Para hacer efectiva la política de represión, Febres Cordero se valió de la declaratoria de estado de emergencia nacional, instrumento del que hizo uso en las siete huelgas nacionales que se produjeron en su contra. Con este procedimiento pudo movilizar

recursos económicos e institucionales para la detención arbitraria de dirigentes políticos, religiosos, medios de comunicación, periodistas y cualquier grupo que representara alguna amenaza al orden establecido.

En el período 1984-1988 se registraron decenas de casos de personas que fueron ejecutadas extrajudicial y arbitrariamente por elementos de la fuerza pública en diversas circunstancias como represión a huelgas y manifestaciones, en operativos contra sospechosos de haber cometido delitos, muertes de presuntos miembros de grupos insurgentes, muertes bajo custodia miliar o policial, entre otras (Comisión de la Verdad T2 2010, 47).

Además se identificaron 310 víctimas de violación a los derechos humanos, de las cuales 167 corresponden al año 1987 (Figura 2.1), cantidad que se interpreta como agresión sistémica proveniente de una política de Estado, en comparación a las 456 víctimas identificadas entre 1984 y 2008, es decir el 68% del total registrado por la Comisión de la Verdad.

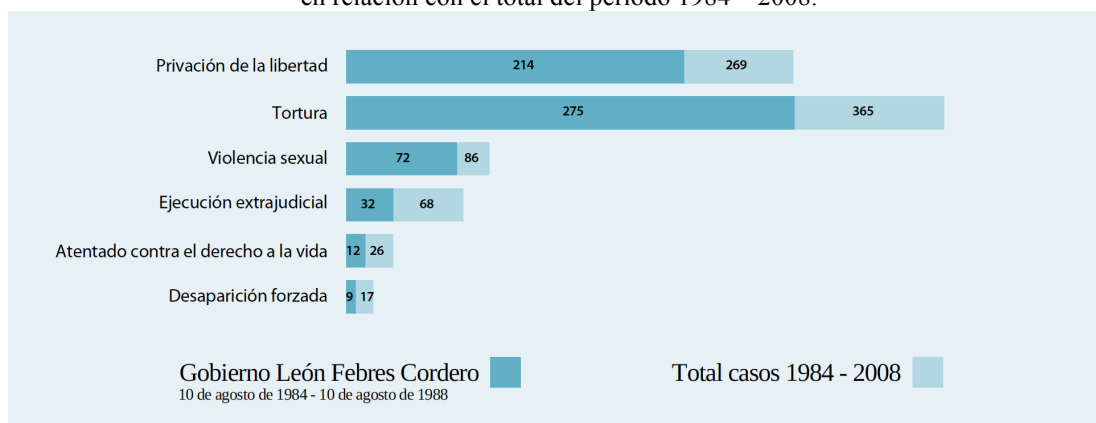
Figura 2.1 Víctimas de violación de derechos humanos por año



Fuente: Comisión de la Verdad, 2010.

Los casos más representativos de violación a los derechos humanos, de acuerdo al informe de la Comisión de la Verdad, son el de tortura y privación de la libertad, que suman un total de 489 víctimas, seguido por los de violencia sexual con un número de 72 víctimas. Lllaman la atención también los casos de ejecución extrajudicial y desaparición forzada con 41 víctimas registradas entre el 10 de agosto de 1984 y el 10 de agosto de 1988 (Figura 2.2).

Figura 2.2 Violaciones de derechos humanos en el gobierno de León Febres Cordero en relación con el total del período 1984 – 2008.



Fuente: Comisión de la Verdad, 2010.

Otro dato que corrobora la existencia de una política de represión es que, en la mayoría de casos, estuvieron involucrados miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional “de manera directa o dentro de una cadena de mando o de alguna forma que demuestra conocimiento de los hechos” (Comisión de la Verdad RE 2010, 74). Así también se identifican actores políticos; funcionarios públicos de alto nivel relacionados a la función ejecutiva, a la función judicial o al régimen seccional autónomo; asesores; agentes extranjeros; entre otros.

Al analizar los datos desagregados por tipo de violación de los derechos humanos durante el período 1984-2008, se advierte que de los 269 casos de privación ilegal de la libertad, las cifras más altas se dieron en los años 1985, 1986 y 1987 con 32, 59 y 114 víctimas, respectivamente, que en conjunto suman 205 personas y representan el 76% de las detenciones arbitrarias de todo el período 1984-2008 (Comisión de la Verdad RE 2010, 56).

#### 2.4.5 Un escenario de crisis prolongada (década de 1990)

¿Por qué los gobiernos posteriores al de Febres Cordero no iniciaron acciones de reparación frente a los hechos de violación sistémica de derechos humanos? A partir de 1988 las denuncias relacionadas a la política represiva del febrescorderato se fueron incrementando; organizaciones sociales como la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) e iniciativas particulares como las de Pedro Restrepo y Luz Elena Arismendi, así como las de los familiares de Consuelo Benavides se hicieron visibles a través del uso del espacio público. A partir del segundo año

de la desaparición de los hermanos Restrepo, todos los miércoles las organizaciones de derechos humanos y ciudadanos que respaldaban la causa, se unieron a la protesta pública emprendida por sus padres en la Plaza Grande. Esto provocó la atención del gobierno que conformó una Comisión Nacional para investigar los pormenores de la desaparición.

El caso de los hermanos Restrepo fue el detonante que dio lugar al posicionamiento público de los hechos de violación a los derechos humanos en época de Febres Cordero, no obstante, fue aprovechado también como recurso político en medio de constantes confrontaciones partidistas. La desconfianza ciudadana en la justicia determinó un prolongado silencio que fue acompañado por el recrudecimiento de una crisis de inestabilidad política y económica impulsada por la adopción de políticas de corte neoliberal.

Pese a la persecución de la que fueron objeto las diversas organizaciones de defensa a los derechos humanos en el período 84-88, entidades como la CEDHU realizaron un registro (Figura 2) de delitos para seguir demandando acciones contra la impunidad a los siguientes gobiernos.

Tabla 2.1 Violaciones de derechos humanos en el período 1984-1988

	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Homicidio	6	11	19	36	19	91
Tortura	22	50	88	84	46	290
Agresión física	20	55	92	89	124	380
Detención arbitraria	31	70	115	177	142	535
Detenido-desaparecido		1	2	1	3	7

Fuente: Banco de Datos del Centro de Documentación de la CEDHU, Cuadro 13.

Fuente: Comisión de la Verdad, 2010.

Entre 1988 y 1992 gobierno de Rodrigo Borja, la economía ecuatoriana se vio direccionada por un creciente proceso de privatización, desregulación y precarización de los derechos laborales. En el ámbito de derechos humanos, se continuó con la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional para aplacar la acción de sindicatos y organizaciones sociales en huelgas y movilizaciones. Pese a que hubo cierta flexibilidad en el manejo de los métodos de

represión por parte de la policía nacional, en este período se ratificó la acción del GIR, GAT y UIES argumentando que sus miembros habían sido capacitados para el respeto a la vida y la integridad de la ciudadanía.

El primer intento contra la impunidad fue la investigación de la desaparición de la profesora Consuelo Benavides que determinó la responsabilidad del Estado ante la Corte Penal Internacional. Se instauraron juicios políticos a ministros y altos funcionarios del gobierno de Febres Cordero por delitos de violación a derechos humanos y corrupción. Sin embargo, ningún implicado fue condenado debido a que, tanto la Fiscalía como los jueces, se abstuvieron de determinar responsabilidades en contra de los implicados. De este modo se impuso un período de impunidad generalizado (Comisión de la Verdad T2 2010, 87).

Con el gobierno de Durán Ballén (1992-1996) la Ley de Modernización del Estado y el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) expresaron definitivamente el proceso de reducción del Estado y la privatización de los sectores estratégicos. Estas acciones detonaron un incremento de la desconfianza social y la inestabilidad del sector político, dando lugar a un severo período de tensiones políticas y manifestaciones populares.

La tónica de represión policial continuó al igual que en el gobierno anterior pero con la diferencia de que durante este gobierno se dictó un decreto de inmunidad para los miembros de la fuerza pública, eximiéndoles de responsabilidades penales en casos de estado de emergencia. Se prohibió la manifestación pacífica de los miércoles protagonizada por Pedro Restrepo y Luz Elena Arizmendi, con lo cual se abrió una nueva página de represión a la protesta social pero esta vez enfocada en la defensa de los derechos humanos.

Hasta el 2006 los siguientes presidentes (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) pasaron por una crisis de gobernabilidad y fueron derrocados. Bucaram intensificó el uso de la fuerza pública y defendió la labor de la policía nacional deslegitimando las demandas de las organizaciones de derechos humanos y de la familia Restrepo. Luego de su derrocamiento se convocó a una Asamblea constituyente en 1998 que paradójicamente incorporó un capítulo de derechos dirigido a pueblos, nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montuvio, pero dejó al mismo tiempo una puerta abierta al desmantelamiento de la estructura estatal y con ello la posibilidad de poner en riesgo los derechos ciudadanos adquiridos.

## **2.5 Del Mercosur y las políticas de la memoria**

En la primera década del nuevo milenio los países latinoamericanos estaban viviendo un proceso de transformación del paradigma neoliberal que no solamente se hacía evidente en el Ecuador, sino que afianzaba una secuencia de cambios a nivel regional que involucraban nuevos esquemas de justicia, participación social y gobernanza. Así pues, hace poco más de una década, se han configurado una serie de transformaciones significativas en las políticas públicas latinoamericanas con las denominadas revoluciones bolivarianas bajo el liderazgo de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador; por otro lado el Kirchnerismo en Argentina, Mujica en Uruguay y en Brasil Lula Da Silva y su sucesora Dilma Rousseff se ha promovido una especie de coalición política a favor del resurgimiento de un modelo autónomo de gobierno que ha puesto ciertos límites a las mediaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, así como en el direccionamiento de la política económica de la región.

De ahí que se ha puesto mayor interés a formas de articulación y organización intergubernamental como Mercosur, ALBA, Parlamento Andino y procesos de cooperación Sur Sur, que han desarrollado políticas tendientes a afianzar acciones de gobernabilidad en temas de justicia social, transparencia, participación, reparación, innovación y rendición de cuentas.

Este giro representa un cambio paradigmático en los gobiernos sudamericanos, especialmente en el diseño y aplicación de políticas sociales de los países inmersos en este proceso, lo cual ha determinado transformaciones en los ámbitos económico, ambiental, educativo, cultural, social y político. Adicionalmente este fenómeno ha venido acompañado de un impulso a las políticas de resignificación de la memoria colectiva a través de instrumentos para la reparación y la no repetición de los errores del pasado, muchos de ellos enmarcados en los mecanismos de justicia transicional.

En base a la experiencia suscitada por los Kirchner en Argentina y Bachelet en Chile, en el plano regional el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) creó en el 2009 el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como una instancia intergubernamental destinada a generar “la cooperación técnica, la investigación, la capacitación y el apoyo en la



coordinación de políticas regionales de los derechos humanos”<sup>14</sup>. En septiembre de 2012, el IPPDH publicó los Principios Fundamentales para las Políticas Públicas Sobre Sitios de Memoria cuyo objetivo es “contribuir con el proceso de integración regional a partir de la promoción del desarrollo de políticas públicas que impulsen la construcción y profundización de memorias e identidades del MERCOSUR” (IPPDH 2012, 3).

En la XIX reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) efectuada el 26 y 27 de octubre de 2012, se acordaron varias acciones que los Estados miembros y asociados debían impulsar, entre ellas, el Proyecto de Convención Interamericana para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas Mayores, el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco del Plan Estratégico de Acción Social de MERCOSUR. Adicionalmente a ello, se presentó el documento preliminar sobre Principios Fundamentales para las Políticas Públicas en materia de Sitios de Memoria que fue ratificado en la Cumbre de Jefes de Estado del 6 y 7 de diciembre de 2012, como una “guía orientadora de las políticas públicas de los gobiernos del MERCOSUR en la materia” (IPPDH 2012, 2).

Este documento lejos de ser una herramienta teórica en el ámbito de derechos humanos, es un instrumento que intenta sistematizar las normas del derecho internacional para la implementación de sitios de memoria, a su vez pone a disposición de los países de la región una revisión de varias experiencias que pueden ser de utilidad para varios gobiernos. Parte de la definición de política pública como “una serie de normas, decisiones y prácticas implementadas por diversos actores tendientes a resolver problemáticas políticamente definidas como de carácter social” (IPPDH 2012, 4) y se afianza en la concreción de acciones tanto normativas como operativas para el cumplimiento de las obligaciones en el marco de la protección y defensa de los derechos humanos.

Su justificación radica en que las acciones de violación sistémica de derechos humanos en las últimas dictaduras militares latinoamericanas tuvieron un carácter regional, que involucraron procesos interrelacionados mencionando el caso de alianza represiva conocida como Operación Cóndor. De ahí que debe existir una articulación general para sostener acciones

---

<sup>14</sup> Véase <http://www.ippdh.mercosur.int/sobre-ippdh/> consultado el 17 de junio de 2016.

tendientes a evitar la repetición de dichos actos. Para la IPPDH los sitios de la memoria son espacios de recuperación reflexión y promoción de los hechos de violencia de Estado que funcionan como propagadores de la memoria colectiva (IPPDH 2012, 5). El documento está desarrollado sobre los cuatro principios fundamentales de la justicia transicional, que deben ser tomados en cuenta por los Estados previo a la declaración de un sitio de memoria:

- i. La obligación de los Estados de investigar y sancionar los sitios donde se cometieron violaciones a los derechos humanos;
- ii. Derecho a la verdad: los sitios de memoria como medio para conocer lo ocurrido;
- iii. Memoria colectiva: Los sitios como soportes de la memoria colectiva;
- iv. Derecho a la reparación. Los sitios de memoria como medida de reparación simbólica y garantías de no repetición (IPPDH 2012, 8-16).

En cuanto a la implementación de políticas sobre sitios de memoria, el documento trata de establecer una comprensión general de cómo, cuándo y por qué se debe recordar, afirmando que el ejercicio de la memoria a nivel colectivo permite la formación de una cultura de la memoria, que se materializa a través de elementos simbólicos de recordación (museos, placas, monumentos, obras literarias, artísticas, archivos, etc.). Una característica importante es que a lo largo de todo el documento se reconoce que sin participación ciudadana no se puede crear un proceso de resignificación del pasado. Por esta razón insiste en la interacción entre gobierno y sociedad.

Algo interesante de este documento es que analiza la implementación de sitios de memoria en procesos de democratización y reforma institucional y debate en torno a la importancia de redefinir la administración o posesión estos espacios, por lo que cuestiona si estos lugares han pasado ya por una reforma democrática, con lo cual se debería intentar desmarcar la relación entre los lugares que han sido utilizados para la violencia de Estado y las instituciones relacionadas a dichas acciones, tales como Fuerzas Armadas, Policía, etc. Esto forma parte además de un proceso de democratización del recuerdo y de resignificación de dichas instituciones que tienen sobre sí el peso de la represión.

## **2.6 Primer intento de política de Derechos Humanos y reparación en Ecuador**

Al mes de posicionado el gobierno de Abdalá Bucaram, el primer intento de creación de una Comisión de la Verdad se dio en 1996 que a través de Acuerdo Ministerial No.012 del 7 de

septiembre, estableció la Comisión Verdad y Justicia, cuya finalidad era investigar al menos 176 casos de violación de derechos humanos desde 1979 (Amnistía Internacional 2010).

Los objetivos de la Comisión fueron:

- a. Recoger denuncias sobre violaciones a los derechos Humanos especialmente desapariciones, torturas y demás agresiones contra la vida y la integridad personal ocurridas en el Ecuador desde 1979, sean estas atribuibles a agentes del Estado o a particulares. Esta investigación incluirá las denuncias sobre violación de los derechos humanos contra policías que durante el desempeño de sus funciones resultaren muertos o afectados en su integridad personal.
- b. Investigar denuncias por todos los medios a su alcance. Cuando la Comisión reúna los indicios suficientes que den cuenta de la existencia de delitos, pondrá el caso en conocimiento de las autoridades pertinentes. La comisión podrá aportar nuevas evidencias y coadyuvar a la acción de la justicia.
- c. La Comisión elaborará el informe Verdad y Justicia en el que se sistematizará la información, denuncias e investigaciones realizadas, así como sus antecedentes, conclusiones y recomendaciones en el plazo de un año. Este informe será ampliamente divulgado para conocimiento y la memoria del País<sup>15</sup>.

Esta Comisión estuvo conformada por siete miembros, tres representantes de organismos nacionales de derechos humanos, tres de organizaciones internacionales y un delegado del ministerio de gobierno (Frank Vargas Pazzos). A los pocos meses de creada la Comisión dejó de recibir recursos económicos y en febrero de 1997 en medio de la crisis política, rompió relaciones con el gobierno.

## **2.7 Segundo intento de política de Derechos Humanos y reparación**

Mediante Decreto Ejecutivo N°1527 del 24 de junio de 1998, bajo mandato interino de Fabián Alarcón, se creó el Plan Nacional de Derechos Humanos. La idea inicial de construcción de este Plan fue contar con la participación activa de agentes de la sociedad civil, por lo que estaba integrado por más de 120 miembros, entre ellos organizaciones como la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU) y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH). Sin embargo, al cabo de un año de la socialización del Plan

---

<sup>15</sup> Véase [http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar\\_15.htm](http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar_15.htm) Nelsa Curbelo 1996, Chile 1996.

cuatro de las cinco organizaciones participantes decidieron abandonar el proceso alegando “ausencia de voluntad estatal por asumir los planes operativos; falta de poder de decisión de los funcionarios estatales que impulsaron el Plan y; ausencia de un enfoque nacional” (Informe Alternativo al Informe del Ecuador ante la Comisión contra la Tortura 2005, 32).<sup>16</sup> Esto provocó un alejamiento paulatino de las principales organizaciones de derechos humanos y el abandono de los postulados del Plan.

Para Waldman un común denominador en los Estados Latinoamericanos de la década de 1990 fue la constante desconfianza en la institucionalidad pública provocada por altos niveles de discrecionalidad, nepotismo, favoritismo y falta de transparencia en las acciones de gobierno. De ahí que las constituciones y demás leyes podían verse como instrumentos de la mitología política, que establecía una permisividad generalizada y por tanto su violación constante (Waldman 2006, 76).

Entre 1998 y 2000 se produjo la más grave crisis económica del Ecuador de la mano de un incremento paulatino del dólar hasta llegar a 25 mil sucres y la quiebra de catorce instituciones financieras privadas que provocaron un salvataje estatal que superó los 7 mil millones de dólares. El 8 de marzo de 1999, se decretó un feriado bancario que incautó la totalidad de los depósitos bancarios de la ciudadanía durante un año, esto provocó la movilización general (Espinosa 2000, 1-9).

Para completar este escenario en abril del mismo año, bajo aprobación de las fuerzas armadas, el Estado ecuatoriano concedió el acceso y uso de las instalaciones de la Base de Manta a personal civil y militar de los Estados Unidos, con el objetivo de realizar “detección monitoreo y rastreo de actividades ilegales de tráfico aéreo de narcóticos” (Bustamante 2004, 114). Esto no solo que vulneró la soberanía nacional sino que también puso en entredicho lo que estipulaba el Art. 161 de la Constitución de 1998 que establecía como competencia del Congreso Nacional aprobar tratados y convenios internacionales en materia internacional y de límites, así como los que establezcan alianzas políticas y militares<sup>17</sup>. El incremento de las

---

<sup>16</sup> Ver Informe Alternativo al Informe presentado por el Estado ecuatoriano ante el Comité Contra la Tortura, CEDHU, CDH-PUCE, INREDH, CNP 2005.

<sup>17</sup> Art. 161 Constitución del Ecuador 1998, El Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: 1. Los que se refieran a materia territorial o de límites. 2. Los que establezcan alianzas políticas o militares. 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración. 4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley. 5. Los que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos. 6. Los que contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley.

dificultades económicas que acarreó el proceso de ajustes estructurales en la política económica impuesta por el Fondo Monetario Internacional, puso en evidencia las debilidades del gobierno de Mahuad y su subordinación ante los grupos bancarios y empresariales.

Tal y como lo define Waldman, en este momento de crisis se puede adoptar el concepto de anomia propuesto por E. Durkheim para analizar los procesos de derecho, seguridad pública y vida cotidiana en los países latinoamericanos. La interpretación que Durkheim da al estado social de anomia se expresa en la preocupación de una sociedad cuando “los valores tradicionales han dejado de tener autoridad, mientras que los nuevos ideales, objetivos y normas todavía carecen de fuerza (Durkheim 2008, XV). Una situación de anomia resulta cuando hay una carencia de normas o reglas legitimadas por la sociedad para dirigir su comportamiento (Waldman 2006, 13).

En el caso ecuatoriano, el momento previo al triunfo de la Revolución Ciudadana se mostraba como un escenario desprovisto de una estructura institucional y orgánica que garantice el orden pacífico y el cumplimiento de las normas enunciadas en los instrumentos jurídicos. Los gobiernos de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio manejaron una política similar a las anteriores atendiendo los intereses políticos y económicos estadounidenses y dejando de lado las demandas de las organizaciones sociales. Noboa ratificó la ocupación de la base militar de Manta más allá de todos los cuestionamientos de índole legal. Por su parte Gutiérrez firmó la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional para un acuerdo de crédito de 200 millones de dólares (Acosta 2003, 8) cuyos compromisos definían una intervención directa del FMI en la política económica nacional.

Atendiendo a las exigencias del acuerdo, coincidentes con una política de extrema austeridad fiscal, el gobierno puso nuevamente en marcha los ajustes de precios de los servicios eléctricos y telefónicos, elevó los precios de los combustibles en un 25% en promedio y se comprometió a mantener un congelamiento de salarios para el presupuesto del 2003 (Acosta 2003, 8)

Como bien expresa Waldman, el ámbito legal es donde más claramente se manifiesta que en muchos países latinoamericanos la estatalidad nunca ha sido definitivamente realizada: empezando por las constituciones, cuya letra y espíritu se infringen permanentemente, pasando por las leyes con frecuentes deficiencias técnicas, contempladas por los ciudadanos en principio con desconfianza y aplicadas por las autoridades administrativas selectiva y arbitrariamente (Waldman 2006, 17).

Bajo el enfoque de *path dependence* este momento de crisis se podría explicar como una coyuntura crítica que dio paso a un proceso de organización social determinando nuevas exigencias al Estado en relación a la transparencia de las decisiones y al respeto de la legislación vigente. Para Mahoney, las coyunturas críticas “son a menudo momentos caracterizados por la contingencia en el que acontecimientos imprevistos puedan tener un impacto importante” (Mahoney 2001, 113). Este momento llegó en el clímax de la crisis económica de fines del siglo XX, que detonó la pérdida del sucre y la adopción del dólar como moneda oficial y se profundizó con la llegada del nuevo siglo.

La idea de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, quedó relegada a la acción exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores y a la emisión de informes que pudieran justificar las acciones que el Ecuador había emprendido a razón de las ratificaciones de los convenios internacionales en el ámbito de los derechos humanos, tema que será profundizado en el siguiente capítulo.

## Capítulo 3

### La política de derechos humanos en el Ecuador

#### 3.1 De los instrumentos al seguimiento del proceso

Sí la existencia de indicios de violencia sistémica de Estado fue determinada en el período democrático 1984-1988 y las demandas ciudadanas por la implementación de políticas de reparación generaron la aplicación de informes internacionales, observatorios y la creación de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos que impulsaron ingentes pedidos para que los gobiernos subsiguientes tomaran acciones efectivas para el reconocimiento de estos graves hechos, ¿Qué motivó que las nociones de reparación, verdad y justicia se posicionen en la agenda política del gobierno? ¿En qué medida la reforma constituyente del 2008 contribuyó a generar un cambio en la política de justicia en el Ecuador?

Para que un hecho social se transforme en un problema de política pública, según Kingdon éste debe posicionarse dentro de una concurrencia de poderes institucionales que materialicen acciones concretas que generen un impacto en la sociedad, sin embargo, ¿por qué algunos problemas se hacen prioritarios en la toma de decisiones y otros no? El proceso por el que una determinada demanda social se convierte en política pública puede ser explicada a través de la teoría de las ventanas de oportunidad. Para que un hecho forme parte de la preocupación de un gobierno deben coincidir tres elementos clave: un problema, una solución y un cambio político (Kingdon 2014, 165-66).

Si durante el régimen autoritario de Febres Cordero se identificó el problema de violencia sistémica de Estado como política de ese gobierno, éste se convierte en la condición sobre la cual se establecen una serie de demandas por parte de las comunidades afectadas. De ahí que la intervención de organismos internacionales; de comunidades de interés como miembros de organizaciones de derechos humanos y familiares de las víctimas; y la experiencia de otros países sobre dicho problema representa un espejo sobre el que se pueden reflejar las soluciones. Sin embargo, como se analizó en el capítulo anterior, el cambio estructural solo llegó a producirse en el clímax de la crisis política y económica del 2007 que dio como resultado el triunfo democrático de la Revolución Ciudadana. Esto quiere decir que este proceso debió requerir un largo período de tiempo para que la transformación tenga lugar. “El

resultado social de interés puede no tener lugar hasta tiempo después de la aparición de factores causales clave” (Pierson y Skocpol 2004, 16), dando lugar a precondiciones estructurales que posibilitan un resultado de cambio.

El uso de la justicia transicional, mecanismo que ya se venía usando desde la década de 1990 en países como Chile y Argentina y que no tuvo impacto en 1996 en el Ecuador, luego de un prolongado período de tiempo dio paso a una integración efectiva de las comunidades de interés actores permitiendo su influencia en el cambio de la política de derechos humanos. Esto no solamente generó un beneficio directo a víctimas y familiares de graves violaciones a los derechos humanos ocurridos entre 1984 y 2008, sino que promovió cambios estructurales en el ámbito de la justicia, con la finalidad de prevenir una reversibilidad de la política.

Así mismo, con la nueva concepción de justicia incorporada en la Constitución del 2008 se dio la oportunidad para la aplicación de instrumentos que permitan la ejecución de acciones efectivas en el ámbito de los derechos humanos recomendados en el informe de la Comisión. En este sentido, la idea es entender cómo los instrumentos de la política parten de una lógica institucional como dispositivos técnicos y sociales, que tienen la capacidad de organizar las relaciones entre el poder público y sus mandantes, sobre la base de representaciones y significados (Lascoumes y Le Gales 2006, 12).

Este capítulo pretende analizar las acciones impulsadas por los grupos de interés en el ámbito de la justicia y los derechos humanos desde la perspectiva de los instrumentos de la política, para lo cual se tomará como referente el modelo de nodalidad, autoridad, tesoro y organización (N.A.T.O. por sus siglas en inglés) propuesto por Christopher Hood y adaptado por Howlett. El objetivo del uso de este modelo es identificar y analizar los instrumentos de la política que han hecho efectivo un cambio estructural en la visión de la justicia en el Ecuador tomando como punto de partida el uso de mecanismos de justicia transicional en el ámbito de graves violaciones a los derechos humanos. De tal modo que se pueda evidenciar la relación existente entre los medios impulsados, tanto por la sociedad civil como por los agentes estatales y los objetivos obtenidos en función del cambio hacia la política de derechos humanos. Finalmente este análisis será contrastado a través de una relación de congruencia desarrollada bajo el modelo de *Theory Testing* mediante la aplicación de *Process Tracing* (Beach y Pedersen 2013).



Conforme al modelo de Hood los instrumentos pueden estar desagregados de acuerdo a una taxonomía que los clasifica de acuerdo a categorías de información, autoridad, tesoro y organización, este método limita la selección de instrumentos de acuerdo a un plano sectorial que establezca una relación con el caso de estudio, por lo que el dominio estará regido en función del sector justicia. Por otro lado, siguiendo el enfoque convencional de evaluación de instrumentos propuesto por Howlett (2006) a partir de esa categorización se identificarán los más importantes.

No es interés de esta investigación hacer un análisis cronológico de los instrumentos de la política de derechos humanos, puesto que no necesariamente éstos están sujetos a una organización temporal, sino que la finalidad es ubicar las afectaciones que unos tienen sobre otros. Es decir cómo la información puede determinar acciones respecto del presupuesto o de las normas jurídicas, o cómo el presupuesto puede permitir la acción efectiva de un proceso organizativo de forma sustantiva o procedimental.

En este sentido, este análisis trata de identificar los instrumentos utilizados por el gobierno en el sector justicia, para la aplicación de la política de derechos humanos, con la finalidad de observar cómo mediante su interrelación se genera una afectación de la política y cómo los actores no estatales han influenciado en este proceso.

Tabla 3.1 Selección de Instrumentos de acuerdo al modelo N.A.T.O.

<b>NODALIDAD</b>	<b>AUTORIDAD</b>	<b>TESORO</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>
Estudio sobre el derecho a la verdad - 2006 ONU- Consejo Económico y Social.	Constitución de la República del Ecuador 2008 (se declara al Ecuador como Estado constitucional de derechos y justicia social)	Presupuesto destinado al sector justicia	Ministerio de Relaciones Exteriores
Principios de reparación. ONU-2006.	Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurren en el Ecuador entre el 4 de Octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008	Presupuesto destinado a la Comisión de la Verdad	Creación de la Comisión de la Verdad (2007)
Declaración Pública de Amnistía Internacional . 11 de septiembre de 2007. "Ecuador: la Asamblea Constituyente debe priorizar los derechos humanos"	Resolución N° 198 DPE 2014 - Directrices para regular el procedimiento para regular la reparación por vía administrativa para las víctimas de violaciones a los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad 2014.	Presupuesto destinado a la Defensora del Pueblo.	Creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2007).
Informe de Derechos Humanos 2009-2012. Programa Andino de Derechos Humanos PADH-UASB-Abya-Yala	OACDH, Estatus de ratificación de los instrumentos de Derechos Humanos 2013	Presupuesto de la Fiscalía General del Estado.	Creación de la unidad de derechos humanos de la Fiscalía General del Estado
Resolución sobre impunidad N°72 - Comisión de DD HH de las Naciones Unidas.	Ley Reformativa al Código Penal que tipifica los delitos de genocidio y etnocidio. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008		Resolución N°49 de la Fiscalía General del Estado. Creación de la Unidad Especial para casos denunciados por la Comisión de la

			Verdad, Registro Oficial N°267, 2010
Informe de la Comisión de la Verdad (2010).	Acuerdo Ministerial N°1623, Ministerio del Interior, Cierre inmediato de los centros de privación de libertad que se encuentren dentro de las dependencias de la Policía Nacional y/o bajo su administración. Registro Oficial N°252, 2010		Creación de la Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos.
Archivo desclasificado de la Comisión de la Verdad.	Ley Reformativa al Código Penal para la tipificación de delitos cometidos en el servicio militar y policial. Registro Oficial 196, 2010		Creación de la Dirección Nacional de reparación a víctimas y combate a la impunidad
Principios fundamentales para las políticas públicas de sitios de memoria IPPDH-Mercosur 2012.	Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial N°175, 2010		
Informe sobre Derechos Humanos Ecuador 2010 - Develando el desencanto	Ley de Protección e Inmunidad de la Comisión de la Verdad, Registro Oficial N°128, 2010		
Informe alternativo al informe presentado por el Estado ecuatoriano ante el Comité Contra la Tortura, Clínica de Derechos Humanos de la PUCE, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, Comisión Ecuémica de Derechos Humanos, Comité Nacional de Presos, 2005	Decreto Ejecutivo 1527 publicado en Registro Oficial 346 de 24 de junio de 1998. Plan Nacional de Derechos Humanos		
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.	Decreto Ejecutivo N°309, Ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Registro Oficial N°175, 2010		
Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.	Decreto Ejecutivo N°358, Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales. Registro Oficial N°205, 2010		
	Decreto Ejecutivo N°748 / 2007. Creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.		
	Decreto Ejecutivo N°305 / Creación de la Comisión de la Verdad.		
	Acuerdo ministerial del 17 de setiembre de 1996, creación de la Comisión Verdad y Justicia		

Fuente: Elaboración propia

### **3.2 Los instrumentos de la política**

Para la selección de los instrumentos identificados en la tabla (3.1), las principales fuentes de información han sido: Registro Oficial en el que se publican leyes, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales; informes especiales como el de la Comisión de la Verdad, informes de cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales, informes de rendición de cuentas y transparencia; documentos gubernamentales; entrevistas a actores estratégicos y; desglose de gastos del presupuesto general del Estado.

En el campo de nodalidad o información la investigación analiza el informe de la Comisión de la Verdad como uno de los instrumentos determinantes para el proceso de cambio de la política de derechos humanos en el Ecuador a través de sus recomendaciones. Así también se analizan los informes oficiales presentados por el Ecuador ante organismos internacionales de derechos humanos y las evaluaciones a dichos informes. Es importante recalcar que de estos informes se han podido obtener datos sobre actores sociales y grupos de interés que han intervenido de manera prolongada en el diseño, construcción y cambio de la política.

Por otro lado los documentos institucionales de la Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo fueron consultados con mayor interés. Por efectos de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ha sido posible la consulta en línea de la mayor parte de la información requerida.

Con respecto a los instrumentos de autoridad, la principal fuente de información son las páginas web institucionales que permiten la descarga de las estructuras orgánicas ministeriales, este recurso puede ser más efectivo en tanto genera referencias hacia otros instrumentos como leyes, acuerdos o reglamentos. El problema que puede surgir de este inventario es no llegar a la profundización total de los instrumentos relacionados al tema de estudio, sin embargo, tal y como lo explican Lascoumes y Le Gales, las páginas web institucionales pueden proporcionar información sobre estatutos y reglamentos relacionados a sus propios esquemas institucionales (Lascoumes y Le Gales 2006, 18).

Para la selección de instrumentos de tesoro la base fundamental fueron las proformas presupuestarias de los años que abarca el estudio del caso, lastimosamente no fue posible encontrar información desagregada por departamentos o partidas presupuestarias, puesto que en la mayoría de casos, los presupuestos se canalizan a través de ejes de acción mas no por

estructura orgánica. Por otro lado, durante el proceso de transformación de la política, las acciones económicas vinculadas al presupuesto de inversión son casi nulas ya que en la mayoría de casos el presupuesto invertido ha sido destinado a la creación departamental y la contratación de personal técnico.

En general, la información con más facilidad de acceso fue la relacionada a la organización puesto que todas las instituciones tienen, en su componente de transparencia, información de sus estructuras orgánicas e información sobre sus estatutos orgánicos por procesos.

### **3.2.1 Información**

Para todo gobierno el acceso a la información resulta significativo para tener claridad sobre lo que sucede en el mundo exterior, pero especialmente es la herramienta que le permite tomar decisiones en base a un conocimiento previo. Durante los años posteriores al gobierno de Febres Cordero se produjeron varios documentos de información en el ámbito de derechos humanos en el Ecuador. Solo en el 2008, “14 órganos de Naciones Unidas emitieron un total de 18 informes que recogen 649 recomendaciones/observaciones al Estado ecuatoriano, encaminadas a dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos” (PADH 2014, 57).

Para efectos de esta investigación se analizará como principal instrumento de información el informe Sin Verdad No Hay Justicia publicado el 2010 al término del proceso de investigación de la Comisión; los informes correspondientes a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>18</sup> 2004-2014 y; el informe del Programa Andino de Derechos Humanos 2009-2013<sup>19</sup>, en tanto son los que se centran más en los avances respecto de políticas de reparación a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el Ecuador.

Si bien es cierto los cambios significativos en el ámbito de la justicia y derechos humanos se producen desde 1996, año en que se crea la primera comisión de la verdad y 1998 en que se aprueban los artículos relacionados a derechos humanos, pueblos y nacionalidades en la

---

<sup>18</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1984 y ratificada por el Ecuador el 4 de febrero de 1985

<sup>19</sup> El Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar evalúa la vigencia y cumplimiento de los derechos humanos y de la naturaleza.

Constitución; las transformaciones integrales se dan a partir de la entrada en vigencia de la Constitución del 2008 y la creación de la comisión de la verdad, donde se produce un cambio tanto de instrumentos como de objetivos que puede definirse como paradigmático y cuya estabilización en la política se da hasta el 2014 con la aprobación de la Ley de Víctimas y su implementación. En este sentido es importante analizar el contenido de todos los informes presentados por el Ecuador ante la Convención Contra la Tortura. Hasta la fecha se entregaron siete informes periódicos a la Organización de Naciones Unidas cuyo carácter es procedimental puesto que tienden a establecer ciertas interacciones entre el Estado y otros organismos internacionales, así como a suplir las demandas de información de los actores no estatales, entre ellos organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en función del cumplimiento de normas supraestatales.

Los dos primeros informes (1985 y 1997) no presentan avances significativos por lo que la Convención sugirió la presentación de información más detallada (Lijnzaad 1995, 388). El tercer informe que debía ser presentado en 1997, fue entregado siete años más tarde, es decir en el 2004. En él se describen los tratados internacionales ratificados por el Ecuador, entre ellos la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (2000); el Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional (2002); y se limita a establecer relaciones de éstos con la Constitución de la República.

Con respecto a las medidas judiciales adoptadas por el Estado ecuatoriano, el tercer informe reconoce la existencia de eventos relacionados a violaciones a los derechos humanos, no obstante, expresa que los hechos “responden no a una práctica sistemática y mucho menos cuentan con la anuencia del Estado ecuatoriano, sino a excesos aislados de agentes gubernamentales...” (CAT/C/39/Add.6 2004, 11) dejando en claro que deslinda una responsabilidad sobre crímenes de lesa humanidad. Al mismo tiempo, como parte de una política de Estado, el informe oficial se refiere al Plan Nacional de Derechos Humanos (1998) cuyo objetivo es “prevenir, erradicar y sancionar la violación de los derechos humanos en el país, e institucionalizar a través de los organismos del Estado y la sociedad civil políticas prioritarias”<sup>20</sup>.

En respuesta a este informe en el 2005 se presentó ante la Convención un Informe Alternativo por parte de la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, la Comisión Ecuménica

---

<sup>20</sup> Véase Plan Nacional de Derechos Humanos 2000, pg.37

de Derechos Humanos y el Comité Nacional de Presos. Este documento pone de manifiesto, según sus redactores, una serie de imprecisiones expresas en el informe oficial, como por ejemplo el hecho de que la Constitución no establece sanciones para la tortura así como tampoco está tipificado este delito en el código penal, de ahí la imposibilidad de juzgamiento a responsables. Por otro lado, afirma que al no haber reformulado el código penal al Estatuto de Roma, éste no podría aplicarse.

Además sugiere que la percepción de los funcionarios de la justicia es que existe un notorio incumplimiento de al menos nueve de los once principios legales y constitucionales de la justicia penal,<sup>21</sup> puesto que su partidización y las contiendas políticas hacen que este ámbito dependa de los recursos económicos, políticos o sociales que los usuarios logren acreditar para tal efecto. De aquí que para ese año, solo el 16% de la ciudadanía confiaba en la justicia y el 58,3% de las personas que fueron víctimas de un delito no lo denunciaron porque, según ellas, no sirve de nada (CEDHU 2005, 5).

La falta de credibilidad en la administración de justicia es una de las razones por las cuales muchas víctimas de violaciones a los derechos humanos decidieron no realizar denuncias de sus casos, así como tampoco abrir procesos legales contra los responsables. El informe alternativo revela que, en el caso de procesos penales que involucran miembros de la fuerza pública, existe una cultura de impunidad amparada en los fueros policiales y militares, razón por la que el sistema no es capaz de procesar sanciones y reparaciones. Esto ha obligado a que casos como el de los hermanos Restrepo hayan tenido que defenderse bajo la justicia internacional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con respecto a la creación del Plan Nacional de Derechos Humanos, el informe acepta la participación de las principales organizaciones que laboran en este ámbito para la construcción del mismo, sin embargo cuestiona razones de voluntad política, falta de decisión y agilidad en la construcción del Plan, así como centralismo, por lo que la mayoría de las organizaciones decidieron abandonar el proceso (CEDHU 2005, 32).

Si bien los objetivos del Plan fueron ambiciosos, la estructura institucional de justicia no permitió eliminar el ejercicio de la tortura en los procesos de investigación criminal, así como tampoco pudo incorporar los fueros policial y militar al poder judicial. Esto hace que se

---

<sup>21</sup> Inmediación, celeridad, eficacia, eficiencia, concentración, independencia, imparcialidad y no discriminación, gratuidad y contradicción.

imponga un carácter de impunidad para los responsables de la fuerza pública. Otro dato importante que recalca este documento es la adscripción de calabozos y celdas de reclusión a cargo de la institucionalidad militar y policial, lo cual pone en riesgo la integridad de los detenidos que son propensos a maltratos y tortura.

En el 2006 el Comité Contra la Tortura presentó el examen al informe ecuatoriano, en él se observa el retraso de siete años para el cumplimiento del Ecuador y señala que “el informe carece de información sobre los aspectos prácticos de las disposiciones de la Comisión”<sup>22</sup>, observa además que la crisis política y constitucional ecuatoriana no puede justificar el uso de la tortura, de ahí que se debe incorporar en la legislación la aplicación de penas apropiadas contra estos delitos.

Pese a que ve con satisfacción el desarrollo del Plan Nacional de Derechos Humanos, su preocupación radica en la operatividad del mismo para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil, “lamenta que en el proceso de implementación de dichos Planes solo siga participando una de las cinco organizaciones de la sociedad civil que lo apoyaron en un primer momento” (CAT/C/EQU/CO/3 2006, 3). Entre las observaciones al informe están la necesidad de adoptar medidas administrativas eficaces que aceleren los procesos judiciales; la preocupación sobre el uso de la tortura en los centros de rehabilitación social y el irrespeto al debido proceso como una práctica habitual; el hacinamiento, corrupción y malas condiciones en los que se encuentran los prisioneros en los centros de detención; la existencia de fueros policiales y militares que no son compatibles con los tratados internacionales de los que Ecuador es parte; la inexistencia de mecanismos para la reparación de víctimas; entre otros<sup>23</sup>.

El reconocimiento de la verdad ha sido el instrumento más utilizado por los gobiernos latinoamericanos al momento de enfrentar sus deudas con el pasado, por ello, como se ha definido en el capítulo anterior, la creación de comisiones de la verdad han sido mecanismos eficaces para lograr una revisión sobre los crímenes y delitos sistemáticos contra la dignidad humana en diversos períodos de tiempo (Yerovi 2015, 54). Esta lógica revisionista del pasado ha permitido la identificación de agentes estatales y no estatales involucrados en actos de violaciones de derechos humanos y por tanto, el paso a la judicialización de casos, la

---

<sup>22</sup> Véase el examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención CAT/C/EQU/CO73, del 8 de febrero de 2006.

<sup>23</sup> Véase CAT/C/EQU/CO73, pgs.3-7

implementación de medidas de reparación y el fortalecimiento institucional para garantizar la no repetición.

Luego de los intentos fallidos de creación de la primera Comisión Verdad y Justicia (1996) y de la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos (1998), desde la sociedad civil se integraron: el Comité de Familiares de Presos Políticos, el Comité de familiares contra la Impunidad y el Comité Ecuatoriano No Impunidad; que a través de un trabajo de presión a nivel político en el escenario de cambio de régimen de gobierno lograron incidir para la puesta en la agenda el tema de las violaciones a los derechos humanos. Para el año 2007 Rafael Correa dispuso, mediante Decreto Ejecutivo N° 305, la creación de la Comisión de la Verdad, una “entidad temporal e independiente, establecida por las autoridades, sin atributos judiciales” (Informe Comisión de la Verdad RE 2010, 19), encargada de esclarecer las denuncias sobre graves violaciones de derechos humanos cometidos entre 1984 y 2008.

Su creación estuvo justificada como mecanismo de justicia transicional dentro de un ámbito democrático y corroborado en el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos "investigar, recibir y difundir informaciones"<sup>24</sup>. Si bien es cierto, la Comisión de la Verdad como tal es un instrumento de autoridad, el informe de su investigación corresponde a un instrumento de nodalidad. En este sentido para lograr una mejor comprensión del contexto sobre el que se analiza el informe, es necesario explicar los componentes y objetivos de la Comisión.

Los objetivos de la Comisión, de acuerdo al Decreto Ejecutivo fueron:

- a. Realizar una investigación profunda e independiente sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1984 y 1988, y otros casos especiales, como el llamado caso Fybeca, así como las causas y circunstancias que las hicieron posibles.
- b. Solicitar la desclasificación de archivos del Estado que tengan carácter confidencial o de seguridad nacional.
- c. Promover un reconocimiento a las víctimas de dichas violaciones y diseñar las políticas de reparación.
- d. Recomendar las reformas legales e institucionales necesarias, así como los mecanismos efectivos para la prevención y sanción de las violaciones a derechos humanos.

---

<sup>24</sup> Art. 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.



- e. Determinar la existencia de probables indicios de responsabilidades civiles, penales y administrativas para derivarlas a las autoridades pertinentes (Art.2)<sup>25</sup>

La Comisión, desde un inicio estuvo encaminada a dar respuestas sobre graves violaciones a derechos humanos a través de la desclasificación de documentos oficiales y la recopilación de testimonios de las víctimas, pero también a recomendar reformas legales e institucionales para la prevención de acciones futuras que pudieran vulnerar los derechos de las personas. Esto determina el inicio de una serie de acciones tendientes a desarrollar un proceso de transformación del sector justicia en el Ecuador y la recomendación para el diseño de políticas de reparación, bajo la incidencia de actores no estatales, como un ejercicio de participación ciudadana.

En este sentido, este documento representa un instrumento de información procedimental que genera un impacto en el resultado de la política integrando el saber experto de los agentes no estatales vinculados al ámbito de los derechos humanos y atendiendo las recomendaciones de los organismos internacionales. De acuerdo a los artículos 7 y 8 del Decreto Ejecutivo, la Comisión estuvo integrada por cuatro comisionados “de reconocida competencia en el campo de los derechos humanos y de intachable condición moral” así como de familiares de las víctimas, miembros de las principales organizaciones de derechos humanos en el país y un delegado del Ministro de Gobierno<sup>26</sup>. Julio César Trujillo, abogado relacionado con grupos políticos indígenas (Pachakutik) y con actores vinculados a la teología de la liberación, participó activamente en la construcción de la Constitución del 2008 donde se involucró en el reconocimiento de derechos colectivos de indígenas y afroecuatorianos; Elsie Monge vicepresidenta y directora ejecutiva de la Comisión Ecuatoria de Derechos Humanos (CEDHU) hasta 1994, posteriormente presidenta de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) en 1996, en el 2004 fue nominada al Premio Nobel de la Paz; Luís Alberto Luna Tobar, Arzobispo de Cuenca, miembro de la comunidad religiosa de Carmelitas Descalzos, miembro de la Academia Ecuatoriana de la Lengua y relacionado activamente con la teología de la liberación; Pedro Restrepo Bermúdez padre de los menores

---

<sup>25</sup> Decreto Ejecutivo 305 en <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2007/mayo/code/18/registro-oficial-no-87---viernes-18-de-mayo-de-2007#N305> el 10 de julio de 2016.

<sup>26</sup> El Dr. Julio César Trujillo, Monseñor Alberto Luna Tobar, la hermana Elsie Monge Yoder y Pedro Restrepo Bermúdez (Art.7). Comisión de soporte integrada por “Mireya Cárdenas, Clara Merino, Francisco Acosta, familiares de víctimas, Ramiro Ávila S. Y Alexis Ponce, representantes de organismos defensores de derechos humanos y un delegado del Ministro de Gobierno (Art.8).¿...?

Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendi que fueron desaparecidos en enero de 1988 por miembros de la Policía Nacional.

Adicionalmente se nombró un Comité de soporte conformado por familiares de las víctimas, Rosa Mireya Cárdenas, miembro activa de Alfaro Vive Carajo (AVC) y presidenta del Comité Ecuatoriano No Impunidad (CENIMPU); Clara Merino madre de Ricardo Antonio Merino Serrano, asesinado y torturado por identificarlo como activista de AVC; Francisco Acosta, hermano de Juan Carlos Acosta asesinado y torturado por identificarlo con el grupo AVC; Ramiro Ávila Santamaría, Doctor en Jurisprudencia, catedrático de la UASB experto en derechos humanos y Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). Como delegados del Ministerio de Gobierno: Julio César Quiñonez, Iván Granda y Gabriela Espinoza. Como secretario ejecutivo de la Comisión estuvieron Romel Jurado Vargas y Cristhian Bahamonde Galarza. Se encargó además la ejecución del decreto a los Ministerios de Gobierno y Finanzas.

Pese a que el Decreto Ejecutivo se inscribió en el registro oficial en mayo del 2007 con una duración de nueve meses a partir de la entrega de recursos, la Comisión entró en funciones en enero del 2008 y prorrogó su actividad hasta noviembre del 2011, tras la entrega de su informe a las instancias pertinentes y al término de las gestiones administrativas relativas a su funcionamiento.

Las motivaciones de los actores que participaron en la elaboración del informe de la Comisión de la Verdad pueden verse relacionadas a lo que Elster llama estímulos de la justicia transicional: la razón, la emoción y el interés (Elster 2006, 102-103). Por un lado está el derecho de las víctimas sobre la búsqueda de la verdad (razón), por otro, el deseo de ajustar cuentas con los perpetradores de los actos de violencia que puede debatirse entre venganza y justicia (emoción) y finalmente por la aspiración de beneficiarse de una retribución económica (interés). En este caso es evidente una participación de actores homogéneos que se caracterizan por llevar a cabo procesos sostenidos de observación de la gestión pública en el ámbito de los derechos humanos, pero también por su capacidad de circulación de ideas que han generado cierta influencia en los estratos internacionales.

Esto llevó a un equipo técnico y especializado conformado por psicólogos, abogados, peritos, sociólogos, antropólogos y expertos en derechos humanos (todos agentes no estatales), al desarrollo de una investigación que dio como resultado un informe de 5 tomos y un resumen

ejecutivo presentados en julio del 2010, en los que se levantan 118 casos investigados por la comisión, con un total de 456 víctimas y alrededor de 300 mil documentos desclasificados provenientes principalmente del Ministerio de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, la Policía Nacional y del Departamento de Estado de Estados Unidos (Comisión de la Verdad T2 2010, 18). El resumen ejecutivo refleja la complejidad del trabajo realizado por la Comisión y hace una síntesis de los resultados.

Una de las tareas más difíciles que tuvo que enfrentar este proceso fue la tipificación de delitos, para ello se valió de la legislación internacional en temas de derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1969), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1977), el Estatuto de Roma (1998) y el Protocolo de Estambul (1999). Todos ratificados por el Ecuador en sus constituciones de 1979, 1983 (Art.44)<sup>27</sup> y 1998 (Art.17).<sup>28</sup> Esta delimitación que hace la Comisión respecto de la normativa internacional permite definir las características sustantivas del problema de investigación, es decir que de acuerdo a la concordancia legal que el informe presenta se podrán establecer responsabilidades civiles y penales.

En este sentido, las principales violaciones de derechos humanos investigadas por la Comisión, tipificadas en los acuerdos internacionales y ratificados por el Ecuador fueron: a) Ejecución extrajudicial, homicidio, muerte bajo custodia; b) Desaparición forzada; c) Tortura; d) Violencia sexual y; e) Detención arbitraria. Adicionalmente, estos delitos son contrastados con las prohibiciones que prescribe el derecho nacional e internacional y que su incumplimiento determina una responsabilidad al Estado.

Otro de los conceptos que debió integrar la Comisión es el de crimen de lesa humanidad, que tiene que ver con actos violentos graves que no solamente lesionan al ser humano sino que trascienden hacia su identidad y por tanto a su humanidad. En este sentido se valió de los estatutos de Roma y Estambul, tribunales de la Corte Penal Internacional, que determinan que para que se confirme la existencia de un crimen de lesa humanidad se debe comprobar al

---

<sup>27</sup> El Estado garantiza a todos los individuos, hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos convenios y más instrumentos internacionales vigentes.

<sup>28</sup> El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos

menos tres variables: su relación con una política de Estado; que se determine que fue contra una población mayoritariamente civil y; que el ataque sea sistemático o generalizado, es decir, que sea conscientemente organizado (Comisión de la Verdad T1 2010, 54).

Como la mayoría de casos investigados relacionó a miembros de la policía nacional y las fuerzas armadas, la Comisión registró los problemas de incompatibilidad respecto de los procedimientos relativos a la jurisdicción militar y policial, por ello desarrolló una exploración cronológica del contexto de creación y funcionamiento de las principales estructuras militares y policiales involucradas en hechos de violación de derechos humanos que estuvieron amparadas bajo la Ley de Seguridad Nacional. Para este estudio se utilizaron los archivos desclasificados de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas que identifican la participación de estas instancias públicas en los actos de represión, tortura, desaparición y muerte.

Adicionalmente da cuenta de la formación de un sistema de impunidad desarrollado por la policía nacional para deslegitimar y “dejar insubsistentes cargos o causaciones presentadas por víctimas o familiares” (Comisión de la Verdad T2 2010, 201). Este sistema ocultaba la identidad de los responsables de los actos de violaciones a los derechos humanos. Así también realiza observaciones a la debilidad del sistema de justicia que permitía una selectividad penal para la identificación de casos o la tipificación de delitos.

La participación de las víctimas y sus familias fue un pilar fundamental para corroborar la información que la Comisión levantó en su trabajo de archivo, de ahí que recopilación de las 456 declaraciones de las víctimas fue un ejercicio de remoción de sensibilidades del pasado, pero además constituyó una herramienta para poner en evidencia las consecuencias físicas, psicológicas y sociales de un proceso complejo de violación de derechos, de la sistematización del miedo y la agresión, la implantación de la inmunidad a todos los niveles de gobierno y sobre todo la disfuncionalidad del Estado en torno al sentido de justicia.

El paso final de la Comisión fue establecer una serie de conclusiones y 155 recomendaciones (Tabla 3.1) en materia de reparación que toman en cuenta, en gran medida, las observaciones realizadas por instancias intergubernamentales como el Comité Contra la Tortura, a más de los criterios promovidos por CEDHU e INREDH y principalmente el nuevo enfoque de

derechos y justicia incorporado en la Constitución del 2008<sup>29</sup>. Entre ellas la creación de un programa de reparación por vía administrativa que, de acuerdo a la Comisión “es un mecanismo creado en instancias gubernamentales con el objeto de proveer medidas de reparación a un grupo de víctimas de violaciones de derechos humanos, para quienes la reparación judicial puede ser, o ha sido, demorada o muy difícil” (Comisión de la Verdad T5 2010, 359). El Programa contempla medidas de reparación de alcance individual y general, respecto del primero la Comisión recomienda acciones dirigidas a las víctimas o sus familiares directos en ámbitos de rehabilitación física y mental; becas de educación en distintos niveles de estudio; indemnizaciones calculadas de acuerdo a cuadros comparativos de la experiencia de otros países latinoamericanos y de los montos definidos en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; inclusión económica; restitución del nombre; indemnización por daños generales en caso de pérdida o destrucción de bienes. En relación al segundo caso de reparación de alcance general (Comisión de la Verdad T5 2010, 369).

Tabla 3.2 Recomendaciones de la Comisión de la Verdad

RECOMENDACIONES	MEDIDAS
<b>En materia de Satisfacción</b>	Medidas dirigidas a obtener declaraciones oficiales que ofrezcan disculpas públicas y restablezcan la dignidad de la víctima
	Medidas dirigidas a la revelación pública y completa de la verdad
	Medidas dirigidas a la búsqueda de las personas desaparecidas y de los cadáveres de las personas ejecutadas
<b>En materia de restitución</b>	
<b>En materia de rehabilitación</b>	Salud física y psicosocial
	En trabajo
<b>En materia de indemnización</b>	
<b>En materia de garantías de no repetición</b>	Medidas en materia de educación para todos los sectores de la sociedad en cuestión de derechos humanos
	Medidas dirigidas al fortalecimiento del Poder Judicial
	Medidas dirigidas a robustecer las investigaciones judiciales en materia de derechos humanos
	Medidas dirigidas a aplicar sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos
	Medidas que garanticen un control efectivo de las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas y de seguridad
	Medidas de capacitación de derechos humanos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las Fuerzas Armadas y seguridad

<sup>29</sup> El Art.66 de la Constitución acoge las normas imperativas de *ius cogens* del derecho internacional que tienen un carácter inderogable y su aplicabilidad no puede estar debajo de ninguna otra norma jurídica.

	Medidas dirigidas a la promoción de mecanismos destinados a la protección de los derechos humanos y a la observancia de los códigos de conducta de normas éticas
	Medidas dirigidas a impulsar políticas públicas y otras medidas administrativas en materia de derechos humanos
	Medidas a impulsar reformas legales que adecuen el marco normativo de los derechos humanos, conforme al derecho internacional de los derechos humanos

Fuente: Comisión de la Verdad, 2010.

Si se toma en cuenta el modelo neoconstitucionalista garantista de derechos adoptado por el Ecuador en el 2008, la reparación donde esas víctimas pasa a ser un deber y responsabilidad del Estado, en tanto provee una oportunidad de acercamiento directo con las víctimas sin que deban hacerlo necesariamente a través de la justicia ordinaria, pero principalmente a través de las acciones de reparación se devuelve la confianza de la ciudadanía en el Estado. El uso de estos programas en muchos países ha resultado un complemento importante a la labor cumplida por las comisiones de la verdad.

El programa de reparaciones administrativas contempla medidas de alcance general, como reformas institucionales y legales para la garantía de no repetición de los hechos, y también medidas individuales. En cuanto a las medidas individuales, la ley cubre a las víctimas de los hechos que han sido materia de investigación de la Comisión de la Verdad. Es decir se trata de las víctimas de privación ilegal o arbitraria de la libertad, de tortura, violencia sexual, de otras lesiones que no sean consecuencia de la tortura, de ejecución extrajudicial y de desaparición forzada (Comisión de la Verdad T5 2010, 361-362).

Otra de las recomendaciones de la Comisión es el diseño de una política efectiva para la reparación de víctimas y la judicialización de los casos de graves violaciones a los derechos humanos, para lo cual se propusieron reformas institucionales y legales, entre ellas, un proyecto de Ley de Reparación de Víctimas cuyos objetivos son a) Dignificar a las víctimas de las graves violaciones de los derechos humanos y delitos de lesa humanidad; b) Garantizar a las víctimas y a la sociedad ecuatoriana sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición de los hechos y; c) Establecer mecanismos concretos para la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en materia de reparaciones y judicialización.

Entre las principales conclusiones que se desprende del informe de la Comisión de la Verdad, se destacan las siguientes:

- En Ecuador sí existieron violaciones sistemáticas a los derechos humanos y éstas fueron parte de una política de Estado, con lo cual éste tiene la responsabilidad de reparar a las víctimas y de garantizar la no repetición de los hechos pasados.
- La mayor concentración de delitos contra los derechos humanos ocurrió durante el gobierno de León Febres Cordero que agrupa el 68% del total de las víctimas de todo el período estudiado.
- De los 118 casos registrados por la Comisión se desprenden 456 víctimas, muchas de ellas sufrieron varios tipos de violación por lo que la cifra total de perpetraciones asciende a 831 violaciones de derechos humanos.
- La violencia sexual fue una práctica muy usada como política de tortura especialmente a miembros de organizaciones de la izquierda armada. Afectó al 18% del total de las víctimas.

Como dispositivo de comunicación complementario al informe, la Comisión de la Verdad presentó ante la opinión pública un documental denominado “Archivos de la Verdad”, en el que se increpa a la memoria histórica mostrando archivos audiovisuales; documentos; sitios de aislamiento y privación de la libertad; y testimonios de comisionados, víctimas y familiares que corroboran la existencia de violencia institucionalizada.

Volviendo a los informes del Ecuador ante el Comité contra la Tortura, los tres informes periódicos (cuarto, quinto y sexto) fueron presentados en un informe consolidado el 5 de agosto de 2009, en el que pone en consideración del Comité los avances en cuanto al desarrollo de políticas, especialmente desde la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el 2007 y de la Constitución del 2008. Lo interesante de este informe es que el Ecuador pone en relevancia la participación de varias instancias de gobierno y la integración de instituciones nacionales y de la sociedad civil, dejando en claro la importancia de la contribución de esta última en la elaboración del informe.

Respecto de las observaciones que el Comité expuso ante el tercer informe<sup>30</sup>, el Ecuador toma como base la entrada en vigor de la nueva Constitución (2008) y en particular los articulados relacionados al ámbito de derechos y la adopción de un sesgo garantista. De ahí que establece cambios sustanciales entre el informe anterior y este consolidado, puesto que la definición constitucional de la jerarquía de la norma supranacional hace efectiva la garantía de derechos.

---

<sup>30</sup> Véase CAT/ECU/CO/3

Reconoce falencias anteriores respecto de la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y ratifica el rango constitucional de los mismos de acuerdo a la Constitución vigente.

En relación al informe como tal, es evidente el cambio de la política de derechos humanos con la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otras instancias públicas que se desprenden de esta entidad, con la finalidad de desarrollar acciones efectivas para enfrentar denuncias de graves violaciones a derechos humanos. En este documento se pone de manifiesto la creación de la Comisión de la Verdad, la publicación de su informe y las recomendaciones emitidas desde esta instancia. En este sentido, el Comité ve con agrado los avances presentados por el Ecuador, sin embargo solicita mayor información sobre el cumplimiento de las 115 recomendaciones promovidas por la Comisión.

### **3.2.2 Autoridad**

De acuerdo a los instrumentos de información analizados en el acápite anterior, la percepción de los actores involucrados en el ámbito de derechos humanos, era generalizada en términos de que, previo a la Creación de la Comisión de la Verdad, no existía una base jurídica que pudiera establecer responsabilidades directas para la judicialización de los casos que habían sido presentados al Estado y ante organizaciones internacionales de derechos humanos.

Así mismo, el sistema de decisión jerárquico y centralizado que prevaleció hasta antes de la aprobación de la Constitución del 2008 impedía el acercamiento de las instancias estatales hacia la ciudadanía afectada por hechos de violencia promovida por el mismo Estado, como mecanismo de represión ante la protesta social. Esto significó que los actores no estatales tuvieran que buscar formas de representatividad ante los foros internacionales a fin de presionar al Estado por la creación de políticas que garanticen la no repetición de las acciones pasadas.

Con la firma del Decreto Ejecutivo N°305 del 18 de mayo del 2007, que dio paso a la creación de la Comisión de la Verdad, dio inicio el proceso de transformación del sistema de justicia en el Ecuador, puesto que puso sobre la mesa del debate los graves problemas relacionados a violaciones de derechos humanos ocurridos en el Ecuador, que fueron amparados y justificados por un sistema judicial obsoleto. Además conjuntamente con el proceso constituyente que inició en el 2007 y concluyó con la nueva Constitución en julio del



2008, se alimentó de la experiencia de actores no estatales y organizaciones sociales relacionadas al ámbito de derechos humanos para la creación de una política para la reparación de víctimas.

El segundo momento que determina un cambio institucional en el ámbito de los derechos humanos fue la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Decreto Ejecutivo N°748 del 14 de noviembre del 2007, que entre sus objetivos tiene la coordinación de acciones para garantizar el acceso a una justicia de calidad y el impulso de la implementación de mecanismos de difusión de derechos humanos<sup>31</sup>.

Esta cartera de Estado asumió el acompañamiento del proceso de investigación de la Comisión de la Verdad a través de la Dirección de Derechos Humanos, instancia que también se encargó de la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos (1998). El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asumió además la responsabilidad de reformar todo el sistema de rehabilitación social de acuerdo a los parámetros establecidos en la norma internacional.

El momento más importante que reafirma la acción gubernamental en el ámbito de la justicia y los derechos humanos se dio con la entrada en vigor de la Constitución del 2008, en la que el Ecuador se asume como un Estado constitucional de derechos y justicia social (Art.1), con lo que por deber supremo admite la responsabilidad de “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales” (Art.3-1). De ahí que el Estado ecuatoriano otorga central importancia a los instrumentos supranacionales en materia de derechos humanos, por lo que, de acuerdo al Art.424 prevalecen sobre las demás leyes.

Art. 424 “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico [...] La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos de la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”

La nueva Constitución estableció un paraguas jurídico en el que se amparan las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad posibilitando la aplicación efectiva de instrumentos legales y administrativos de reparación, así como el reconocimiento del derecho a la integridad personal, la prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y

---

<sup>31</sup> Decreto Ejecutivo N° 740, Art.3 numerales 2 y 4

penas crueles, inhumanos y degradantes (Art.66). Sobre las víctimas de infracciones penales, la Constitución.

[...] Garantizará su no revictimación, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas y se las protegerá de cualquier amenaza o forma de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. (Art.78)

Un avance significativo para la superación de los procesos de inmunidad, que habían sido fuertemente denunciados ante la Comisión, fue la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 145 y 147<sup>32</sup> de la Ley de Seguridad Nacional<sup>33</sup> y la inclusión de los artículos 160 y 188 de la Constitución, que disponen el principio de unidad jurisdiccional para todos los miembros de policía nacional y fuerzas armadas<sup>34</sup>. De ahí que el proceso de judicialización de casos en los que se determina responsabilidad sobre miembros de estas dos instancias públicas deben procesarse a través de la justicia ordinaria.

En el transcurso del trabajo de investigación de la Comisión de la Verdad, se fueron advirtiendo problemas de índole político que comenzaron a afectar a las estructuras policiales y militares, pero también a los actores políticos que habían estado involucrados en denuncias de graves violaciones a derechos humanos, especialmente del gobierno de León Febres Cordero quienes anunciaron acciones en contra de los miembros de la Comisión. Para salvaguardar la integridad de los comisionados, investigadores y demás involucrados en el proceso, el 26 de enero del 2010 la Asamblea Nacional suscribió la Ley de Protección e

---

<sup>32</sup> Art.145 En tiempo de guerra o decretada la movilización las infracciones puntualizadas en el Capítulo anterior, serán juzgadas con sujeción a lo dispuesto en Código Penal Militar, y no se reconocerá fuero alguno. Art.147 Declarado el Estado de Emergencia, las infracciones sancionadas con reclusión, serán juzgadas con arreglo al ARTÍCULO 145

<sup>33</sup> Aprobada el 20 de julio de 1979 y promulgada en Registro Oficial N°892 el 2 de agosto del mismo año. La Corte Constitucional (antes Tribunal Constitucional) mediante Sentencia interpretativa N° 001-08-SICC, de 28 de noviembre de 2008, en su N° 18 manifiesta: "... Para garantizar el principio de unidad jurisdiccional, y de conformidad con la disposición derogatoria de la Constitución, esta Corte ratifica que las ex cortes militar y policial dejaron de existir con la vigencia de la Constitución de 2008. Los otros órganos de administración de justicia militar y policial se mantienen y ejercerán sus funciones hasta que las leyes dispongan lo pertinente...". La declaratoria de inconstitucional fue derogada por la Ley de Seguridad Pública del Estado el 10 de septiembre de 2009.

<sup>34</sup> Art.160 Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley. Art.188 En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria. Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento.

Inmunidad de la Comisión de la Verdad, con el objeto de ejecutar medidas de protección, reserva, celeridad, confidencialidad e inmunidad por las “conclusiones, recomendaciones, análisis y develamiento de las circunstancias constantes en su informe final y cualquier otro documento hecho público como resultado de sus investigaciones”<sup>35</sup>.

Paralelamente a la creación de la Comisión se realizaron varias acciones de carácter institucional para asumir la responsabilidad de coordinar con las instancias internacionales el cumplimiento de las obligaciones del Estado ecuatoriano en el ámbito de los derechos humanos. Es así que mediante Decreto Ejecutivo N°1317 (2008) se confiere al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la responsabilidad de “coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos y demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esa materia”.

Entre las principales funciones otorgadas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos constan:

- a. Remitir a la autoridad competente las resoluciones para que ordene el inicio de investigaciones y la determinación de responsabilidades individuales relacionadas con la violación de derechos humanos; y, dar seguimiento al curso de tales investigaciones y determinación de responsabilidades.
- b. Coordinar con el Ministerio de Finanzas el pago de la reparación material e inmaterial a las víctimas de violación de derechos humanos.
- c. Coordinar con la entidad del Estado competente la realización de medidas necesarias para dar cumplimiento integral a las obligaciones.
- d. Preparar proyectos de reforma legal para adecuar el sistema normativo a los estándares internacionales.
- e. Mantener a los beneficiarios, al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Procuraduría General del Estado y demás órganos interesados, informados del avance de las gestiones de cumplimiento coordinadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- f. Coordinar, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, la implementación a nivel nacional, de cualquier otro instrumento internacional por el cual se establezcan obligaciones internacionales del Estado en el ámbito de los derechos humanos.

---

<sup>35</sup> Véase Ley de Protección e inmunidad de la Comisión de la Verdad /Art.1

- g. Participar, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el proceso de elaboración y validación de los informes del Estado a los comités y demás órganos de los tratados de derechos humanos, en el marco de la coordinación pública. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá presentar los informes validados a los correspondientes órganos de los tratados internacionales de derechos humanos.
- h. Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación interna en el Ecuador del cumplimiento de las normas jurídicas y políticas nacionales en derechos humanos, a efectos de incorporar los datos pertinentes en los informes del Estado a los órganos de los tratados en esta materia.
- i. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de la agenda para la visita al Ecuador de mecanismos y relatores especiales de derechos humanos, y preparar conjuntamente la posición oficial del Estado en los temas de competencia de los mecanismos internacionales.
- j. Participar en reuniones internacionales de derechos humanos, incluida la presentación de informes ante organismos internacionales en este ámbito, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- k. Con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, poner en conocimiento de las entidades públicas y la sociedad civil, las recomendaciones que emanen de comités u órganos internacionales de derechos humanos, así como realizar la evaluación de su cumplimiento<sup>36</sup>.

Una de las principales recomendaciones de la Comisión de la Verdad fue la propuesta de Ley para la Reparación de las Víctimas, que permitiría la operacionalización de una política de retribución individual y colectiva, por vía legal y administrativa, a todas las víctimas que fueron identificadas en su informe final. El 13 de diciembre del 2013, mediante Registro Oficial N°143, se publicó la Ley para la Reparación de Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones a los 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. Esta Ley es el instrumento jurídico que rompe con un modelo de inmunidad que había sido impuesto durante más de treinta años en el Ecuador y da cuenta del cambio paradigmático en el ámbito de los derechos humanos. “El Estado ecuatoriano reconoce la responsabilidad objetiva sobre las violaciones de los derechos humanos documentados por la Comisión de la Verdad y reconoce que las víctimas sufrieron vulneraciones injustificables contra su vida, libertad, integridad y dignidad” (Art.2). En este sentido el Ecuador hace efectiva la necesidad de enfrentar sus deudas con el pasado a través del conocimiento de la verdad y poner en relevancia la memoria de los hechos ocurridos en ese período para evitar su repetición.

---

<sup>36</sup> Véase Decreto Ejecutivo N°1317 del 9 de septiembre de 2008, Art.2.

Cabe anotar que, si por un lado esta Ley cumple con un compromiso asumido por el gobierno en el 2007, las críticas de las organizaciones relacionadas a los derechos humanos cuestionaron la limitación de beneficiarios de las medidas individuales que contempla la ley, puesto que se tomó en cuenta únicamente a aquellos que fueron documentados por la Comisión de la Verdad, dejando por fuera a quienes, por diversas circunstancias, no presentaron su testimonio en el período que duró la investigación.

Por otro lado, sí se tomó en cuenta la sugerencia de manejar el esquema de reparación en dos vías, una administrativa y otra judicial, sin embargo divide su ejecución en dos instituciones distintas. Para la primera, la Ley encarga a la Defensoría del Pueblo la creación de un Programa de Reparación por vía administrativa, para lo cual deberá integrar dentro de su estructura institucional una Dirección de Reparación y Prosecución de Acciones Judiciales. Para la segunda, se encarga el proceso al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El Programa de Reparación contempla la ejecución de seis medidas individuales que se resumen en: a) Rehabilitación física y atención psicosocial; b) Supresión de antecedentes personales que consten en los diferentes archivos judiciales, militares o policiales; c) Búsqueda, localización y liberación de la persona desaparecida. En caso de fallecimiento, se encarga a la Fiscalía General del Estado y a la Policía Nacional el trabajo de exhumación, identificación y restitución de restos en coordinación conjunta con los familiares; d) La declaratoria de muerte presunta y posesión definitiva de bienes de víctimas de desaparición forzada; e) Capacitación laboral y formación técnica para iniciativas de inclusión económica y; f) Restitución de apellidos de hijos e hijas de víctimas que fueron inscritos como hijos de otras personas para evitar persecución o violencia (Art.4).

Adicionalmente a ello, la Defensoría del Pueblo asumió la responsabilidad de ejecutar cinco líneas de trabajo sobre rehabilitación, asesoramiento, educación, implementación de medidas simbólicas y de satisfacción y, de archivo y custodia de la memoria documental de las violaciones de derechos humanos (Art.9).

Finalmente se otorga un plazo de noventa días para que el Ministerio de Cultura y Patrimonio de inicio a la creación del “Museo de la Memoria, dedicado a documentar y conmemorar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador” (Disposición General Segunda).

En base a las disposiciones establecidas en la Ley de Víctimas, en abril del 2014 la Defensoría del Pueblo dio paso a la creación de la Dirección Nacional de Reparación a Víctimas y Protección contra la Impunidad, con la finalidad de coordinar, programar, organizar y ejecutar el programa integral de reparación por vía administrativa para las víctimas de violación de los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad<sup>37</sup>. Meses después, en noviembre del mismo año, mediante Resolución No. 198-DPE-CGAJ-2014 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en concordancia con el Art.78<sup>38</sup> de la Constitución, se expidieron las directrices para regular el procedimiento para el Programa de Reparación por Vía Administrativa para las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos Documentados por la Comisión de la Verdad, con la finalidad de.

Reparar adecuada y equitativamente a las víctimas o familiares de víctimas de las violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad señaladas en los casos documentados por la Comisión de la Verdad, facilitando el acceso a medias que reorienten y reencaucen sus vidas, buscando aproximarse a la consecución de una reparación integral<sup>39</sup>.

A más de un año de la aprobación de la Ley de Víctimas, el 3 de febrero del 2015 se firmó el Acuerdo Ministerial No. 865 del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que contiene el "Reglamento de procedimiento para los acuerdos reparatorios, los montos a pagarse por concepto de indemnización y las medidas para su cumplimiento"<sup>40</sup>.

Este documento define la metodología a seguir para la indemnización por daños materiales y/o inmateriales que se produjeron a consecuencia de las graves violaciones de derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad, para lo cual el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo deberán abrir un expediente previo al inicio del proceso de negociación con las víctimas.

---

<sup>37</sup> Véase resolución N°042-DPE-DNATH-2014 <http://www.dpe.gob.ec/images/Resolucionesdpe2014/RESOLUCION%20042.pdf> consultado el 20 de julio de 2016

<sup>38</sup> Art. 78 Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no revictimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.

<sup>39</sup> Véase resolución N°198-DPE-CGAJ-2014 <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/644/1/NN-011-V%C3%ADctimas.pdf> consultado el 20 de julio de 2016.

<sup>40</sup> Véase Acuerdo Ministerial No. 865 del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos <http://www.derechoecuador.com/productos/producto/catalogo/registros-oficiales/2015/febrero/code/RegistroOficialNo444-Martes24deFebrero2015Suplemen/registro-oficial-no-444---martes-24-de-febrero-de-2015-suplemento#No0865> Consultado el 20 de julio de 2016.

### 3.2.3 El presupuesto

Para establecer un criterio adecuado de cómo se ejecuta una política pública, el presupuesto es un elemento clave que determina la efectividad en la toma de decisiones, puesto que es la forma en que el Estado establece una relación contable con la política en cuestión. En este sentido, para el análisis de esta categoría se han revisado los montos presupuestados por cada institución que dan cumplimiento a los compromisos asumidos por el gobierno tanto en gastos de corriente como de inversión. El primero es el gasto que el sector público realiza para que la institucionalidad pública pueda hacer efectivos los servicios de salud, educación, agua, energía, etc. sin incrementar el patrimonio del Estado, en esta categoría entran salarios o remuneraciones de funcionarios públicos incluyendo maestros, profesionales de la salud, policías y militares; subsidios; arriendos; pago de servicios; pensiones; entre otros. El segundo, es el destinado a incrementar el patrimonio público ya sea como parte de la infraestructura Estatal o como parte de la ejecución de programas y proyectos que incluyan la prestación de servicios.

Existe una dificultad al momento de diferenciar el tipo de gasto que el Estado realiza para un programa determinado, ya que las asignaciones están definidas por partidas presupuestarias que tienen diversos fines, tanto en gasto de inversión como corriente. Es por esta razón que se vuelve complejo identificar montos específicos por cada programa o servicio. De todos modos es útil conocer el comportamiento de las asignaciones presupuestarias anuales por institución, con el fin de observar si existen incrementos que puedan justificar la creación de unidades, programas y proyectos relacionados al objeto de estudio.

Luego de la firma del Decreto Ejecutivo N°305, la Comisión de la Verdad pudo entrar en funciones en enero de 2008 a tiempo en que fueron asignados los recursos económicos que permitieran materializar su trabajo. El Ministerio de Finanzas, a través del Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades asignó un monto de USD \$1'768.811,00 para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión, de los cuales se utilizaron USD \$1'142.708,96 en gastos de personal, adquisición de equipos y movilización. De acuerdo al informe general N°DA2-0008-2010 correspondiente al examen especial a la utilización de recursos destinados a la Comisión de la Verdad (Tabla 3.1) realizado por la Contraloría General del Estado (CGE), los Comisionados no cobraron remuneración mensual el tiempo que duró su trabajo en la Comisión, lo que reafirma que su vinculación con esta instancia fue el resultado de un trabajo

sostenido y legítimo de su lucha por los derechos humanos cuyo resultado se confirma en el Informe.

Tabla 3.3 Detalle de los recursos utilizados por la Comisión de la Verdad

<b>CONCEPTO</b>	<b>VALOR</b>
Gastos de personal	1.000.742,04
Equipos de computación y otros	38.446,13
Muebles y adecuaciones de oficina	13.149,89
Movilización y Coordinadores Técnicos	66.048,98
Movilización Comisionados y Comité de Soporte	37.471,81
Apoyo a víctimas y testimoniantes	1.812,69
Cursos y talleres	16.090,07
Compra/adquisición de software	12.710,70
Publicaciones	1.236,48
Arriendos y servicios	92.506,66
Comunicaciones	106.632,96
Gastos caso Bosco Wizuma	1.387,11
<b>Total</b>	<b>1.388.235,52</b>

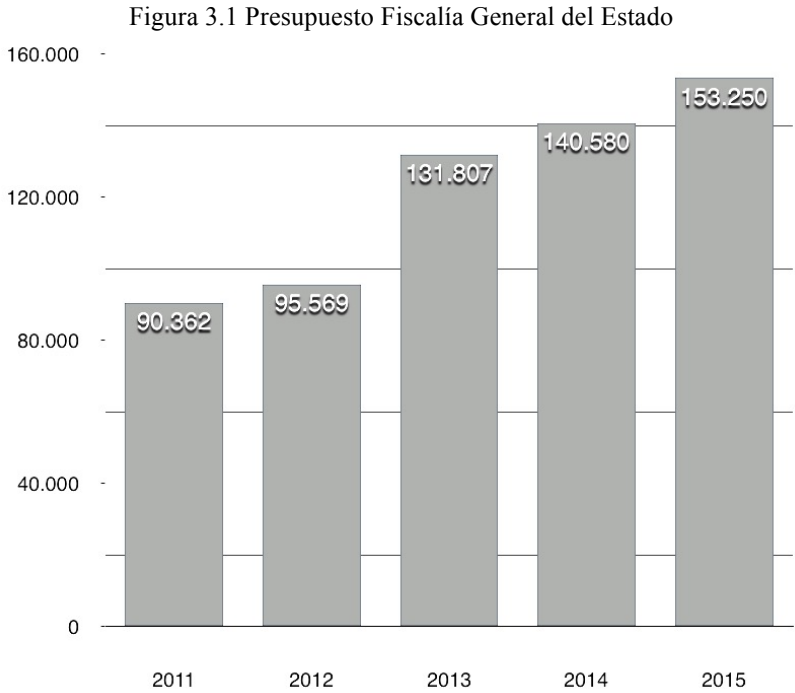
Fuente: Contraloría General del Estado, 2010.

Una de las críticas más fuertes respecto del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad ha sido la lentitud con la que se han llevado a cabo las acciones correspondientes a la aprobación de la Ley de Víctimas y la consecuente ejecución del Programa de Reparación. Sin embargo, paralelamente a este proceso, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos establecieron dentro de sus estatutos orgánicos por procesos la institucionalidad adecuada para cubrir las demandas referidas de la Comisión de la Verdad. Esto implicó la contratación de personal especializado, capacitación, adecuación de espacios físicos, insumos, etc. De todos modos, las diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos han visto insuficiente el presupuesto asignado en este ámbito de competencias.

Pese a que el presupuesto de la Fiscalía General del Estado entre 2011 y 2015 muestra un notable crecimiento, tomando en cuenta que para el 2007 la FGE recibió alrededor de 42 millones de dólares y que hasta el 2009, su presupuesto llegó a 78 millones de dólares. Un gran porcentaje fue destinado a la construcción del centro de investigaciones forenses y criminalística y la contratación de un mayor número de fiscales para atender las demandas judiciales. Para la operacionalización de los requerimientos resultantes del informe de la



Comisión de la Verdad, en noviembre del 2010, la FGE creó la Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad cuya finalidad era el trabajo de indagación de los 118 casos que contaban con soporte documental, para marzo del 2012, esta Unidad cambió de naturaleza convirtiéndose en Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos, adscrita al despacho del Fiscal General “con el objetivo de coordinar, apoyar e investigar los casos de violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad con competencia en todo el territorio nacional”<sup>41</sup>. Para esta Dirección se contrató a cinco fiscales, no obstante, por falta de capacitación o experiencia en este tipo de casos, la rotación ha sido alta y tampoco han sido designados exclusivamente a ellos, sino a otros temas tal y como se denuncia en el Informe del Estado de cumplimiento de las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad presentado por varias organizaciones de defensa de los derechos humanos, al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) en octubre del 2015<sup>42</sup>.



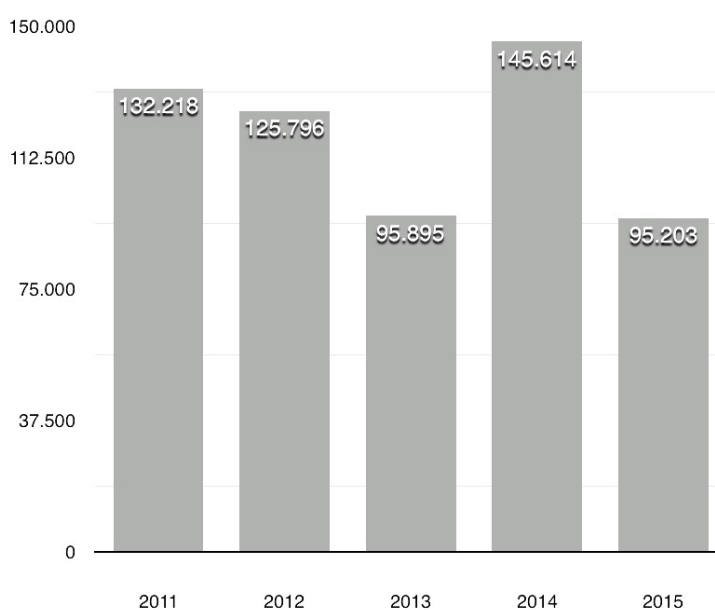
Fuente: Ministerio de Finanzas-Fiscalía General del Estado, Transparencia, 2001-2015.

<sup>41</sup> Véase <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/servicios/fiscalias-especializadas/comision-de-la-verdad.html> consultado el 28 de julio de 2016

<sup>42</sup> Véase <http://www.dplf.org/sites/default/files/informe20para20la20audiencia20ante20la20cidh20versic3b3n20final.pdf> consultado el 28 de julio de 2016

Respecto al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, es la instancia que asumió la entrega del presupuesto destinado a la Comisión de la Verdad en el 2008, esta institución marcó el proceso de materialización de la reforma del Sistema Nacional de Justicia estableciendo nuevos parámetros de organización del sistema de rehabilitación social, muchos de ellos recomendados por la misma Comisión. En el 2008, con la aprobación de su estatuto orgánico por procesos creó la Dirección de Derechos Humanos con el objetivo de coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y ejecutar programas de capacitación y promoción en derechos humanos. Su presupuesto ha variado entre USD \$95 millones en el 2015 y USD \$145 millones en 2014 (Figura 3.2) que representa el más alto de los últimos cinco años. De él se desprende principalmente el pago de remuneraciones para todo el sector justicia y la construcción de los centros de rehabilitación social en el país. El monto destinado a la Subsecretaría de Derechos Humanos representa menos del 10% del total del presupuesto de esta cartera de Estado que debe ser repartido entre Direcciones Técnicas<sup>43</sup>, lo que corrobora un escaso presupuesto y falta de agilidad en los trámites de indemnización a las víctimas identificadas en el informe de la Comisión de la Verdad.

Figura 3.2 Presupuesto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

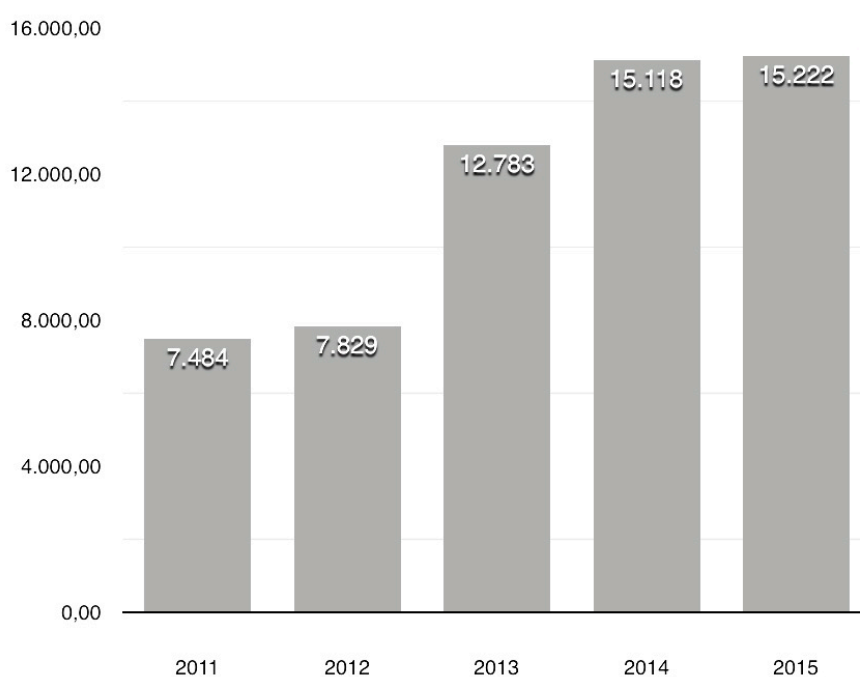


Fuente: Ministerio de Finanzas-Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Transparencia, 2011-2015.

<sup>43</sup> Dirección de Relación con la Ciudadanía; Dirección de Derechos Humanos; Dirección de Regulación y Promoción de la Libertad de Religión, Creencia y Conciencia. Véase <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Estatuto-Organico-de-Gestion-por-Procesos1.pdf> consultado el 28 de julio de 2016.

Posiblemente una de las instituciones que más ha establecido relación con la Comisión de la Verdad ha sido la Defensoría del Pueblo, instancia a la que le corresponde el programa de reparación por vía administrativa, de acuerdo a la Ley de Reparación de Víctimas (2013), para lo cual ha debido coordinar varias acciones encaminadas a su cumplimiento. Pese a que no ha sido posible recopilar información específica del presupuesto invertido en el este ámbito, se puede observar que entre el 2011 y el 2014 año en que se pone en funcionamiento el programa de reparación, existe un incremento presupuestario del doble (figura 3.3) lo que puede asumirse con las acciones de cumplimiento de la Ley. Sin embargo, entre las críticas que se han hecho a la labor de la Defensoría del Pueblo se destaca el hecho de que esta instancia ha participado como un “mero intermediario y no como un ejecutor”<sup>44</sup>, puesto que se ha limitado a elevar sugerencias ante otras instancias públicas en vez de exigir la ejecución efectiva de los pedidos de reparación.

Figura 3.3 Presupuesto Defensoría del Pueblo



Fuente: Ministerio de Finanzas-Defensoría del Pueblo  
Transparencia, 2011-2015. Elaboración propia.

De todos modos, de acuerdo a las cifras que expone la Defensoría del Pueblo hasta diciembre del 2015, el Programa de Reparación a Víctimas atendió a 329 personas de las cuales el 75%

<sup>44</sup> Véase

<http://www.dplf.org/sites/default/files/informe20para20la20audiencia20ante20la20cidh20versic3b3n20final.pdf> consultado el 28 de julio de 2016, pg.13

eran víctimas directas. Adicionalmente, se firmaron 64 acuerdos reparatorios remitidos al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; 128 personas con las que se han definido las medidas de reparación y 118 que siguen asistiendo a sesiones de trabajo con el equipo del programa<sup>45</sup>.

### **3.2.4 Organización**

Hasta antes de la llegada a la presidencia de Rafael Correa, el Plan Nacional de Derechos Humanos no había tenido un impulso significativo desde la institucionalidad estatal, una de las causas fue que en el Decreto Ejecutivo de creación del Plan (1998) no se estableció una responsabilidad específica para su cumplimiento sino que se dispuso a todos los Ministros de Estado su ejecución<sup>46</sup>, de tal modo que no existió una cabeza visible que coordinara dicho Plan. Por otro lado, la política de privatizaciones y debilitamiento del Estado que supuso la Constitución de 1998 provocó el descontento generalizado de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las relacionadas al ámbito de los derechos humanos, razón por la que aquellas instancias que participaron en la construcción del Plan, fueron abandonando paulatinamente el proceso.

De todos modos la institución que acogió la iniciativa de coordinar las demandas del Plan fue la Cancillería, desde donde se implementaron algunas medidas relacionadas a acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador como la creación de la comisión permanente de seguimiento al Plan Nacional y la creación de subcomisiones sectoriales y provinciales de derechos humanos (Moreira 2008, 209-2013), no obstante, el presupuesto designado fue insuficiente. Por otro lado, ninguna de las acciones del Plan estuvo direccionada a generar un cambio en la institucionalidad del sector justicia, así como tampoco insidió en procesos de judicialización de las denuncias de graves violaciones a los Derechos Humanos.

Si bien los recursos son insuficientes, porque apenas se asigna por año calendario una suma que oscila entre los US\$ 60.000 y US\$ 90.000 dólares, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Permanente y sus Subcomisiones Sectoriales y Provinciales han logrado posicionar al Plan Nacional como una política de Estado de largo aliento (Moreira 2008, 215).

---

<sup>45</sup> Véase <http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dperendiciondecuentas2015/informes/Informe-de-rendicion-de-cuentas-2015-presentado-asamblea.pdf> consultado el 2 de agosto de 2016

<sup>46</sup> Véase [http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a\\_pdfmundo/plan\\_nac\\_dh\\_equador.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfmundo/plan_nac_dh_equador.pdf) Consultado el 2 de agosto de 2016

El compromiso político del nuevo gobierno dio paso a una serie de políticas tendientes esclarecer lo que las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares habían cuestionado años atrás respecto del sistema de justicia y la credibilidad de los actores estatales. Urgía la necesidad de un cambio institucional generalizado que demuestre un vuelco en la acción estatal y la política pública de respeto a la justicia y a los derechos humanos.

Bajo este panorama, con el establecimiento de un Estado constitucional de derechos en el 2008, el Ecuador abrió una ventana de oportunidad para que en el sistema jurídico estatal se incorporara la noción de pluralidad y participación social. Esto es un referente en el proceso de democratización de la sociedad ecuatoriana (Ávila 2008, 271).

Para el 2007, el Plan Nacional de Desarrollo ratifica la importancia de apoyar al Plan Nacional de Derechos Humanos desde la perspectiva del derecho internacional colocándolo dentro del objetivo N°5 Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana, que en su política 5.2 consiste en “Apoyar la vigencia del derecho internacional, en especial en los temas de los derechos humanos y el ambiente”<sup>47</sup>. Para ello, dentro de las estrategias de promoción y protección de los derechos humanos se establece que “se consolidarán el Comité Interinstitucional Permanente y la Comisión del Plan Nacional de Derechos Humanos que cuentan con la participación social y organizada, ambos bajo la coordinación de Cancillería” (PND 2007-2010, 186). Ese mismo año se crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con el objeto de

garantizar acceso a la justicia oportuna, independiente y de calidad, asegurar la rehabilitación social efectiva, promover la paz social y la plena vigencia de los derechos humanos, mediante políticas, programas y la coordinación de acciones con instituciones relacionadas con el sistema de justicia<sup>48</sup>.

Un año más tarde, en septiembre de 2008 el Ministerio de Justicia asume la responsabilidad de coordinar todas las acciones relacionadas a garantizar el cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones nacionales e internacionales en el ámbito de los derechos humanos, para lo cual asume para sí la coordinación que inicialmente llevaba a cabo la Cancillería<sup>49</sup>. Es por ello que en el 2009 amparado en la Constitución del 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir, elimina la denominación de Plan Nacional de Derechos Humanos e integra un enfoque más

---

<sup>47</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, 185.

<sup>48</sup> Véase Decreto Ejecutivo N°748 del 14 de noviembre de 2007

<sup>49</sup> Véase Decreto Ejecutivo N° 1317 del 9 de septiembre de 2008

institucional que define la necesidad de delinear normas jurídicas para el respeto y promoción de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas implica, asimismo, la identificación clara de titulares de deberes y de derechos. El Estado es el principal titular de deberes, garante de derechos de una sociedad, pero la obligación de respetar y aplicar los derechos humanos le corresponde a toda la sociedad: individuos, comunidades, gobiernos locales o empresas privadas. En otras palabras, todos somos, a la vez, titulares de deberes y de derechos; sin embargo, en cada caso particular, se debe identificar a los principales actores y titulares (PNVB 2009-2013, 305).

La institucionalización de la justicia, permitió la instrumentación de una política que regule y garantice el respeto a los derechos humanos, sin embargo, con la creación de la Comisión de la Verdad inicia el impulso a la materialización de dicha política a través de su informe y sus recomendaciones.

El informe de la Comisión de la Verdad trata de ser también el marco para reconocer —en el contexto histórico respectivo- un significado positivo en la experiencia que numerosas víctimas y familiares llegaron a testimoniar a la Comisión y que ahora ésta comparte con la sociedad. La recuperación de la memoria está orientada a la plena aplicación de la justicia, a impulsar cambios políticos y a actuar como un valor terapéutico individual y colectivo (Comisión de la Verdad RE 2010, 20).

Es importante destacar que de no ser por esta instancia, no se habrían reconocido desde el Estado los problemas que se suscitaban en el ámbito de la rehabilitación social, las dificultades con la tipificación de delitos para su judicialización, así como tampoco se habrían investigado las denuncias de graves violaciones a los derechos humanos en épocas anteriores y no se habría eliminado la justicia policial y militar.

### **3.3 Resultados obtenidos**

De este análisis se desprende que el cambio en la política de derechos humanos es el resultado de una alta influencia de actores no estatales y grupos de interés, cuyo alcance sostenido logró posicionar el tema de los derechos humanos en la agenda del gobierno, con la ayuda de organismos internacionales. De ahí que el Estado se ha visto en la necesidad de establecer instrumentos jurídicos e institucionales para asumir las demandas de este sector de la sociedad

civil. El impacto provocado por el informe de la Comisión de la Verdad impulsó la creación de una estructura institucional capaz de amparar los procesos vinculados a su investigación, como por ejemplo la Subsecretaría de Derechos Humanos y Coordinación de la Defensa Pública del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; la Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad, hoy Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado y; la Adjuntía de Derechos Humanos y de la Naturaleza con su Dirección Nacional del Mecanismo de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles y Degradantes de la Defensoría del pueblo.

El impulso de la sociedad civil para lograr el cambio de paradigma en el modelo de gobierno ecuatoriano desde la década de 1990, logró generar un cambio en la política sobre la base de un modelo de gobernanza, que permitió principalmente establecer relaciones más directas entre los grupos de interés y el gobierno a partir del 2007. En el caso de los actores relacionados al ámbito de los derechos humanos, su incidencia en la toma de decisiones fue un factor necesario pero no suficiente para lograr el diseño e implementación de acciones de reparación.

Esto establece la interrogante de ¿qué hizo que las demandas de este sector de la sociedad tengan oídos en la agenda de gobierno? Si bien la necesidad de reparación de daños a las víctimas fue una demanda constante desde el término del febreescorderato, la influencia de los tratados internacionales ratificados por el Ecuador, así como la insistencia de los grupos afectados no lograron tener un impacto positivo en las coyunturas políticas posteriores. En primer lugar, pese a que en el país había terminado la gestión del gobierno autoritario de Febres Cordero, el estatus jurídico respecto de la acción de la justicia no fue modificado sino hasta la entrada en vigor de la Constitución del 2008, hecho que impidió la ejecución efectiva de una reforma institucional y legal que permita la judicialización de casos y la reparación de daños a las víctimas.

En segundo lugar, ese mismo blindaje jurídico de corte positivista puso una camisa de fuerza para la interpretación de los delitos denunciados. Aún cuando los tratados internacionales establecían directrices claras sobre los procesos de responsabilidad jurídica, las normas se fundamentaban solamente en la vigencia de las leyes, sin lugar a interpretación alguna. En tercer lugar, las dificultades de judicialización de casos por la falta de tipificación de delitos implicaba una fuerte limitación desde la misma estructura legal que impedía la definición de responsabilidades penales sobre los implicados. Finalmente, la limitada institucionalidad

pública existente tampoco favorecía al seguimiento de las denuncias, puesto que no existían fiscales especializados, así como tampoco departamentos públicos que pudieran asumir la gestión de las denuncias.

Con la Constitución del 2008 se dio paso a un proceso de reforma democrática del Estado con lo cual se produjo un cambio integral en el sistema de justicia con la creación de un Ministerio –el de Justicia, Derechos Humanos y Cultos– unidades y direcciones en la Fiscalía General del Estado y en la Defensoría del Pueblo; adicionalmente se logró la reforma del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en el que se incluyeron los delitos de lesa humanidad, desaparición forzada, tortura, ejecución extrajudicial, entre otros.

Todos estos cambios atienden, en primera instancia, a una voluntad política que permitió que actores no estatales puedan influir en la toma de decisiones a través de la conformación de comisiones ciudadanas que se insertaron tanto en la Comisión de la Verdad como en la mesa de derechos humanos de la Asamblea Constituyente.

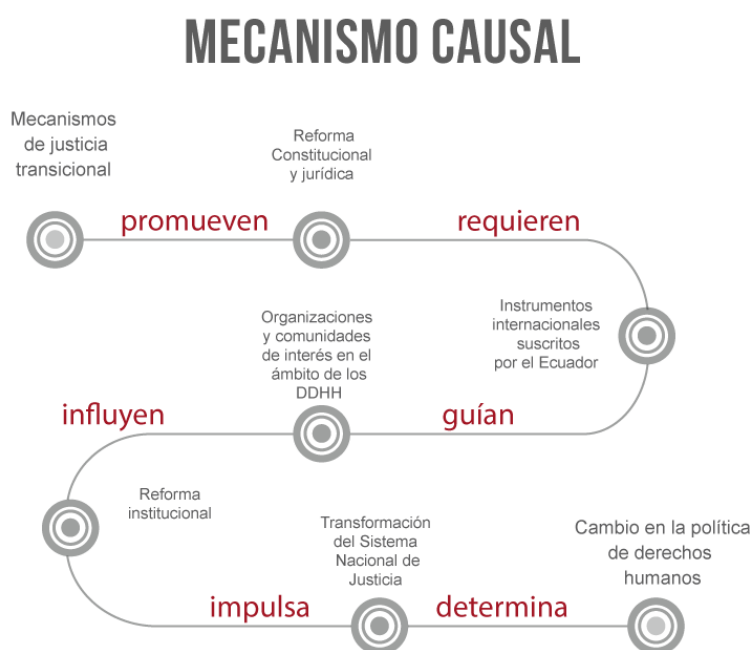
### **3.4 Estudio de caso a través de *Process Tracing***

El objetivo de este estudio es verificar el mecanismo causal por el cual la política de derechos humanos cambia en un período determinado de tiempo que va desde la década de 1990 y el impulso regional del uso de mecanismos de justicia transicional, con la conformación de la primera comisión de la verdad (1996), la creación del Plan Nacional de Derechos Humanos (1998), pasando por un cambio de paradigma en el 2008 con la nueva Constitución y la estabilización del nuevo paradigma con la aprobación de la Ley de Víctimas.

Para esto se aplica el modelo *theory-testing* (Beach y Pedersen 2013). El problema del cambio de política supone que existe una confrontación entre distintas visiones del mundo, pero no todas generan los mismos tipos de cambio. Para tener certeza de cómo se expresan los cambios en la política pública, se toma como punto de partida la noción de aprendizaje social (Hecló 1974) que establece que los procesos de cambio pueden estar relacionados al impulso de las ideas promovidas por diversos actores sociales, así como por actores políticos.



Figura 3.4 Conceptualización del mecanismo causal



Fuente: Elaboración propia con base en Beach y Pedersen 2013.

De acuerdo al gráfico de mecanismo causal (Figura 3.4), el uso de mecanismos de justicia transicional (2007), como un recurso extraordinario utilizado en escenarios de transición re régimen político, representa la punta del ovillo para explicar las causas que dieron paso al proceso de cambio de la política de derechos humanos. Si bien es cierto, el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998) se convirtió en un instrumento que permitió razonar sobre el concepto de reparación en un contexto político complejo, generó una política en la que los objetivos se centraron en la proclama de los tratados internacionales suscritos por el Ecuador y limitó las acciones a una sola institución, el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por un lado su incompatibilidad con la legislación vigente no contemplaba herramientas para la judicialización de casos o la tipificación de delitos de violación de derechos humanos, al mismo tiempo que ponía trabas al sistema judicial para asumir las competencias surgidas del mismo Plan y de los tratados internacionales suscritos por el Ecuador. Por otro lado, el desgaste y credibilidad de la gestión pública, la manipulación de los líderes políticos y las constantes crisis económicas impidieron la participación sostenida de la sociedad civil para trabajar en el cumplimiento de los objetivos del Plan, tema que se vio afectado por la separación de cuatro de las cinco organizaciones de la sociedad civil que participaron en la elaboración del Plan.

Luego de más de nueve años de insistencia sobre temas de impunidad, reparación y no repetición, por parte de organizaciones de la sociedad civil, a los gobiernos de turno (INREDH, CEDHU, etc.), en mayo del 2007 se nombraron los miembros que conformaron la Comisión de la Verdad, un hecho histórico que permitió que las cabezas más visibles de las organizaciones de derechos humanos pudieran incidir con instancias gubernamentales como el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo, en la toma de decisiones. Julio César Trujillo, Elsie Monje, Pedro Restrepo y Ramiro Ávila, entre otros, fueron los impulsores de un proceso de diálogo con el gobierno, con el objeto de delinear, no solamente desde la Comisión de la Verdad sino dentro de la misma Asamblea Constituyente, lo que debía contener la nueva política de derechos humanos y reparación.

Desde estos dos ámbitos de acción, tanto en la Comisión de la Verdad como en la Asamblea Constituyente, Julio César Trujillo y Ramiro Ávila fueron actores importantes en la redefinición de instrumentos de organización del sector justicia que, a diferencia de la Constitución de 1998, tomó en cuenta la demarcación de la titularidad de los derechos como principio constitucional<sup>50</sup> así como los principios de progresividad y prohibición de regresividad<sup>51</sup> que juegan un papel importante el ámbito de los derechos humanos, pero que primordialmente ponen los límites que evitan cualquier forma de autoritarismo.

En base a los cambios promovidos en la Constitución del 2008, se expresa también la influencia de los tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador que otorgaron un paraguas jurídico supranacional que justificó el uso de mecanismos de justicia transicional y permitió que las comunidades de interés pudieran involucrarse directamente en el proceso de cambio. De ahí que se observa una clara influencia de organizaciones como la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), víctimas y familiares como Pedro Restrepo, el Comité Ecuatoriano Contra la Impunidad (CENIMPU) liderado por ex militantes de Alfaro Vive Carajo, entre otros. Como se puede observar a lo largo de toda esta investigación, las organizaciones relacionadas al tema de derechos humanos han sido un pilar fundamental en la lucha de reconocimiento y reparación de víctimas que sufrieron graves violaciones de derechos humanos durante el régimen autoritario de Febres Cordero (1984-1988).

---

<sup>50</sup> Constitución 2008, Art.1

<sup>51</sup> Véase Constitución 2008, Art.11-8 El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos

La influencia sostenida de estos grupos de interés provocó una transformación del sistema de justicia que, según Ramiro Ávila, tiene como objetivo primordial la definición de competencias de subordinación, coordinación y autonomía donde entran instancias como la Corte Nacional de Justicia, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, entre otras (Ávila, Linzán 2010, 232).

Si bien es cierto, el proceso constituyente organizó de manera general el sistema de justicia, la Comisión de la Verdad y sus comisionados lograron ir un poco más allá en la materialización de la política pública en el ámbito de los derechos humanos y la reparación, al proponer líneas de ejecución programática específica e identificar responsabilidades institucionales de manera más minuciosa. Según Cristhian Bahamonde ex Director Ejecutivo de la Comisión, a través del Decreto Ejecutivo 305, se estableció el marco general sobre el cual funcionaría esta instancia, sin embargo, conforme se fue desarrollando y dimensionando la investigación se amplió su marco de acción y por tanto el alcance mismo de la Comisión<sup>52</sup>.

Entre las 153 recomendaciones de la Comisión presentadas en su informe final se establecen medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición, que inciden directamente en la consecución de la política pública. Entre ellas el reconocimiento de todas las instancias de gobierno sobre la responsabilidad del Estado por las graves violaciones a los derechos humanos ocurridos en el pasado y su compromiso de no repetición. (Comisión de la Verdad T5 2010, 439-40).

Así mismo, la Comisión entregó un proyecto de Ley para la reparación a las víctimas identificadas en su informe y la propuesta de un programa de reparación por vía administrativa para que, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos proceda con el trámite en el seno de la Asamblea Nacional. Desde la entrega del informe de la Comisión hasta la aprobación de la Ley tuvieron que pasar casi tres años, tiempo en el cual se ejecutaron algunas acciones para asumir las responsabilidades resultantes de la investigación.

En noviembre del 2010, para la recepción de la documentación relativa a 118 casos investigados por la Comisión, la Fiscalía General del Estado creó la Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad con el objeto de encargar a esta instancia la responsabilidad sobre dichos casos. En la misma página web de la Fiscalía se explica, que durante la administración

---

<sup>52</sup> Entrevista a Cristhian Bahamonde Galarza, ex Secretario Ejecutivo de la Comisión de la Verdad, Quito, 28 de junio de 2016

del Fiscal Washington Pesantez (2007-2013) esta Unidad no tuvo mayor agilidad en el proceso de judicialización de los casos y que con la administración del fiscal Chiriboga (2012) se dispuso el cambio de Unidad por Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos, como instancia que depende directamente del despacho del Fiscal General<sup>53</sup> y la disponibilidad de cinco fiscales para la atención de dichos casos. Sin embargo, hasta el término de esta investigación únicamente seis casos entraron en proceso de judicialización<sup>54</sup>, cifra que se justifica por la complejidad temporal y espacial de las investigaciones, pero también por la falta de experiencia de los fiscales en este tipo de temas.

Uno de los problemas que advirtió la Comisión fue la dificultad de judicialización de casos por falta de tipificación de ciertos delitos, razón por la que también se dio inicio al planteamiento de reforma del Código Orgánico Integral Penal (COIP), proceso que duró dos años en debate de la Asamblea Nacional siendo aprobado en diciembre del 2013 y puesto en vigencia en febrero del 2014. En el COIP se tipificaron 72 delitos nuevos entre los que constan los sugeridos por la Comisión<sup>55</sup>: lesa humanidad, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, exterminio y agresión; todos ellos protegidos por el derecho internacional humanitario. Una de las causas que detuvieron la aprobación del Código durante varios meses en la Asamblea Nacional, fue el tema de la criminalización del aborto que tuvo intensos debates con varias organizaciones de la sociedad civil e inclusive al interior de la Asamblea.

La propuesta de Ley de Víctimas ingresó a la Asamblea Nacional en julio del 2010 por parte de la Defensoría del Pueblo a cargo del Defensor del Pueblo Fernando Gutiérrez Vera, para conocimiento y revisión de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, presidida por el Asambleísta Mauro Andino<sup>56</sup>. Previa la aprobación del texto en el primer debate, la Comisión recibió a varios actores involucrados en el ámbito de derechos humanos como Clara Merino, Rodrigo Garzón y Silvana Sánchez y el Comité de Víctimas,

---

<sup>53</sup> Véase <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/11-contenido-institucional/135-comison> consultado 26 de julio de 2016.

<sup>54</sup> Caso Lema, caso Vaca, caso Cajas, caso Jarrín, caso Aguilar y otros (hoy caso Gonzáles) y caso Suárez Mejía.

<sup>55</sup> Comisión de la Verdad T5 2010, Recomendación 124 Respaldo a la tipificación de los delitos de agresión, genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario en conflictos armados internos e internacionales, así como la desaparición forzada y la tortura, consagrados en el proyecto de ley de garantías penales. Exhortar a la Asamblea Nacional para que los apruebe en su totalidad, acorde con su definición en el derecho internacional de los derechos humanos (pg.458).

<sup>56</sup> Miembros de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado Mauro Andino Presidente, Marcela Aguiñaga, Gilberto Guamangate, Nicolás Issa, Miguel Moreta, Mariangel Muñoz, Magali Orellana, Gabriel Rivera, Fabían Solano y Luis Fernando Torres. El señalamiento de personas debe tener una justificación

quienes expusieron la necesidad de contar con un instrumento jurídico que garantice un proceso de judicialización de casos y determine responsables de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridos entre 1983 y 2008. Bajo esta perspectiva, los asambleístas consideraron que el Proyecto

Respondía a una necesidad social e histórica respecto de estas víctimas, pero sobre todo constituía un hito normativo que permanentemente debe recordarnos que estos graves hechos no deben repetirse, por lo cual era absolutamente pertinente y justificado que se haya propuesto el Proyecto de Ley<sup>57</sup>

Durante el primer debate se marcó una fuerte tendencia por solicitar que la Ley ampare no solamente a las víctimas identificadas por la Comisión de la Verdad, sino que pudiera ampliar su beneficio a todos aquellos que sufrieron graves violaciones a los derechos humanos durante ese período y que no necesariamente presentaron su testimonio ante la Comisión. Esta moción no fue acogida en el seno de la Asamblea procediendo a la aprobación del proyecto de Ley en segundo debate en octubre del 2013.

Otro tema que causó tensiones fue la división de responsabilidades tanto con la Defensoría del Pueblo (reparación inmaterial) y el Ministerio de Justicia (reparación material) dentro del Programa de Reparación debido a que, según los representantes de las víctimas, este procedimiento retrasaría los trámites de indemnización y reparación efectiva y generaría acciones de revictimización. De todos modos, en diciembre del 2013 se aprobó la Ley de Reparación de Víctimas y se encargó a la Defensoría del Pueblo la ejecución del Programa de Reparación por Vía Administrativa así como al Ministerio de Justicia el proceso de indemnización bajo la observación de la Procuraduría General del Estado<sup>58</sup>.

Este mandato provocó que instancias como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia asumieran responsabilidades tanto administrativas como presupuestarias para cumplir lo estipulado en la Ley. Según Cristhian Bahamonde, Director General de Política Pública de la DPE y ex secretario ejecutivo de la Comisión de la Verdad, el elemento más importante que produjo la Comisión fue la posibilidad de generar una serie de políticas públicas que pudieron hacerse efectivas mediante el proyecto de Ley, que si bien no recogió en un 100%

---

<sup>57</sup> Véase Informe Proyecto de Ley para la Reparación de las Víctimas [http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/informe\\_proyecto\\_de\\_ley\\_para\\_la\\_reparacion\\_de\\_las\\_victim](http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/informe_proyecto_de_ley_para_la_reparacion_de_las_victim) as consultado el 7 de agosto de 2016, pg.8

<sup>58</sup> Véase [http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/informe\\_sobre\\_la\\_objeccion\\_parcial\\_de\\_ley\\_de\\_victimas](http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/informe_sobre_la_objeccion_parcial_de_ley_de_victimas) consultado el 2 de agosto de 2016

las recomendaciones hechas por la Comisión, permitió la creación del Programa de Reparación que actualmente se encuentra en funcionamiento.

Pese a que las críticas se han centrado en la lentitud de la ejecución de los postulados de la Ley, es importante destacar que hubo una cantidad de actores involucrados que impidieron que la política se aplicara con mayor rapidez, por ejemplo víctimas y familiares que no rindieron declaración ante la Comisión de la Verdad y que solicitaron ser integrados en la nueva ley. Sin embargo, hay que recalcar que el hecho de haber planteado el programa de reparación a través de un instrumento legislativo y no mediante decreto ejecutivo o acuerdo ministerial, tal y como se hizo con otros mandatos, ha sido una garantía para su cumplimiento.

A través del Programa de Reparación a víctimas, se han atendido a 350 personas que han accedido a los beneficios del Programa y que han concluido la fase de negociación con la Defensoría, pero ha quedado pendiente la negociación con el Ministerio de Justicia para efectos de la parte indemnizatoria. Las dificultades presentadas en este tema recaen principalmente en la asignación de recursos que permitan cumplir con los compromisos económicos que el Estado asume con cada víctima. De todos modos se conoce que ya se han establecido varios documentos de negociación que están a la espera de pago, lastimosamente hasta el término de esta investigación no se pudo conocer con certeza el número de acuerdos firmados. Por su parte la Fiscalía General del Estado, en entrevista mantenida con su equipo de comunicación en agosto de este año, informó que en el ámbito penal relacionado al tema de derechos humanos, se han abierto seis fiscalías que han gestionado tres casos con sentencia ejecutoria y siete casos en proceso de indagación previa, entre ellos el caso González y Otros por delito de desaparición forzada y el caso Vacas, Cajas, Jarrín por delito de lesa humanidad.

Con respecto a cómo se ha manejado la política de derechos humanos en el Ecuador en relación a otros países de la región, se puede decir que debido a la reducida cantidad de víctimas, comparado a Chile o Argentina, se pudo realizar una investigación de carácter fiscal con mayor minuciosidad en temas de recopilación de pruebas y versiones individuales. Esto metodológicamente dio un resultado que permitió el diseño de la política. De todos modos sí se observa lentitud en el proceso y de ahí las críticas.

## Conclusiones

Esta investigación contiene componente contextual en el que se describe la temática de violación a los derechos humanos como una política de Estado recurrente en la mayoría de países latinoamericanos especialmente entre las décadas de 1970 y 1990. Esto nos lleva a establecer relaciones entre países como Argentina y Chile que sufrieron graves violaciones a los derechos humanos bajo el impacto de sus dictaduras militares. De ahí que el establecimiento de mecanismos de justicia transicional impulsados desde la sociedad civil pasa a ser una acción utilizada en la región que obliga a los gobiernos a enfrentar sus deudas con el pasado. Esto representa un hito histórico que rompe con un esquema de autoritarismo e impunidad y que promueve acciones tanto jurídicas como institucionales para garantizar la justicia, la búsqueda de la verdad, la reparación y la no repetición.

En el caso ecuatoriano, los actores sociales se valieron de las experiencias de otros países de la región para exigir transformaciones integrales en el sistema de justicia que atraviesan no solamente el ámbito constitucional sino también establecen un paraguas jurídico e institucional en el que prevalece la protección de los derechos humanos como principio constitucional.

Pese a que se ha evidenciado una gran cantidad de literatura que explica el proceso por el cual se dio el cambio en la estructura jurídica e institucional de la justicia en el Ecuador (Ávila 2013; Moreira 2008; Benavides 2010; Yerovi 2015), en la mayoría de los casos ésta se limita a establecer un contexto político y jurídico sobre el cual se llevó a cabo esta transformación, mas no se desarrollan los mecanismos causales que permitieron la implementación de un programa de reparación que inicia con la conformación de la Comisión de la Verdad en el 2007.

Tampoco se analiza la cercanía de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el ámbito de los derechos humanos con los procesos de construcción e implementación de programas de reparación, por lo que se observa una separación entre los grupos de interés y el direccionamiento estatal en este ámbito.

Cuando se habla de cambio en la política, se piensa en qué es lo que efectivamente cambió y el por qué de ese cambio. Al inicio de esta investigación se planteó la hipótesis de la existencia de una política de derechos humanos hasta antes del 2008, pese a que fue difícil

encontrar una secuencia coherente y sostenida que permita interpretar que efectivamente existió, se deduce que las acciones que el Estado motivó con la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos en 1998, jugó un papel importante en el proceso de integración de una secuencia de acciones que llevaron a evidenciar el cambio en la política de derechos humanos y la implementación del programa de reparación de víctimas.

Dicho esto, se realizaron varias comprobaciones a nivel documental y bibliográfico para llegar a la determinación de que el Plan Nacional de Derechos Humanos en 1998 tuvo una débil implementación por falta de voluntad política y factores de inestabilidad democrática que imposibilitaron una reforma institucional integral. Por otro lado se observa que la ejecución de los compromisos asumidos por el Ecuador en los tratados y convenios internacionales se activaron en lapsos coyunturales de cambio de gobierno o de presión social y dejaron de ser prioritarios poco tiempo después.

La Constitución del 2008 y la Reforma Democrática del Estado posibilitaron transformaciones en diversos ámbitos de acción, especialmente en el relacionado a los derechos humanos como justicia, seguridad, rehabilitación social, entre otros. Sin embargo, la presión constante que ejercieron los organismos internacionales, justificados en los tratados suscritos por el Ecuador, y los actores no estatales relacionados a los derechos humanos, reflejan una responsabilidad política del Estado respecto a acciones tangibles.

Con la constitución del 2008, el Estado ecuatoriano asume el estatus de garante de derechos fundamentales favoreciendo el ejercicio de la justicia en la resolución de conflictos individuales y sociales por sobre los políticos. De ahí que uno de los factores positivos del neoconstitucionalismo o el Estado constitucional de derechos ha determinado la despartidización del sistema de justicia, que procura la autonomía de la actividad judicial en beneficio de los conflictos socialmente relevantes mas no únicamente en aquellos relacionados a la propiedad y los propietarios. Esto ha permitido la apertura de las nociones de derecho fuera de las tradicionales normas positivas (Ávila 2013, 230).

El cambio no solo está enfocado a desterrar la retórica discursiva que se había impuesto con mecanismos como la primera Comisión de Verdad y Justicia (1996) o el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998), sino que complementa un proceso de transformación de la estructura institucional y la incorporación de un sistema democrático participativo enunciado



en el Art. 95 de la Constitución<sup>59</sup>, en el que los intereses de los actores se hacen visibles a través de nuevos mecanismos de participación.

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la promoción y el incentivo de los derechos de participación ciudadana y el impulso a los mecanismos de control social se evidenció además un cambio sustancial en el comportamiento político ciudadano impulsando mayores responsabilidades de la sociedad civil, en una nueva lógica de gobernanza participativa.

El discurso gobiernista de la revolución ciudadana de refundación de la patria se sostuvo con el establecimiento de lineamientos claros de desarticulación del modelo neoliberal que representaba un pasado al que no se debía volver, para lo cual la resignificación de las memorias colectivas en relación a la noción de justicia social resultó una herramienta útil para la formación de una conciencia democrática, que impida la repetición de los errores del pasado.

De ahí que ha sido una constante a lo largo de toda esta investigación la insistencia y sostenibilidad que han tenido este tipo de actores, entre ellos los familiares y víctimas como Pedro Restrepo, Rosa Mireya Cárdenas, Edwin Jarrín, Fabricio Cajas, entre otros, que han sido figuras visibles durante todo el proceso de transformación de la política de derechos humanos y la implementación del programa de reparación. Su experiencia y sus redes de apoyo, especialmente con los organismos internacionales, permitieron la conformación de una coalición política encaminada a posicionar el tema en la agenda gubernamental.

Los intentos de la sociedad civil por poner en evidencia ante la opinión pública, tanto nacional como internacional, un proceso sistemático de violación de derechos humanos, que se había convertido en una política de Estado durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), solamente confirmó el hecho de que se requería un cambio estructural, tanto jurídico como institucional para provocar una estabilización de un nuevo paradigma en el ámbito de los derechos humanos.

---

<sup>59</sup> La Constitución consagra el derecho de participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público y prevé que las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano

El primer intento de formalizar una política de derechos humanos y reparación de víctimas fue a través de la creación de la Comisión de la Verdad en 1996, durante el período presidencial de Abdalá Bucaram. Esta instancia no se aprobó bajo la figura de decreto ejecutivo, sino como un acuerdo ministerial que tuvo como objetivo investigar al menos 176 casos de violación de derechos humanos ocurridos desde 1979. Sin embargo, por la corta duración de este período de gobierno, y las características jurídicas de su conformación, no llegó a instalarse y a funcionar activamente.

El siguiente intento habría sido el Programa Nacional de Derechos Humanos que recayó casi en su totalidad en el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo cual la política pública estuvo encaminada a afianzar el interés del Estado en la suscripción de acuerdos internacionales, únicamente desde la vía diplomática.

La garantía de la vigencia de los derechos y la justicia como uno de los objetivos del gobierno ecuatoriano, permitió que al amparo de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) se promoviera como política de Estado un proceso de reordenamiento jurídico que, en el ámbito de los derechos humanos se ocupó del respeto a los derechos constitucionales, del carácter plurinacional del Estado, del fortalecimiento de la administración de justicia, de la erradicación de las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades y del impulso a un nuevo sistema de rehabilitación social.

Existe un resultado notable de interacción entre estructura y agencia, ya que los actores que formaron parte de la Comisión fueron seleccionados estratégicamente para influenciar en la toma de decisiones y por tanto en el cambio de la política. Las recomendaciones planteadas en materia de derechos humanos se formularon a partir de la revisión de un contexto político y social en el que los actores lograron interactuar con las estructuras de gobierno para provocar como resultado final un informe exhaustivo del período investigado. Es decir que las decisiones se tomaron también en el ámbito institucional (Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia y Defensoría del Pueblo), considerando inclusive el riesgo que implicaba la desclasificación de información al interior de los ministerios de Defensa y de la Policía Nacional, esto evidencia lo que Marsh y Smith (2000) llaman un trabajo de aprendizaje estratégico.

Una de las principales acciones fue la eliminación por vía constitucional de los fueros policiales y militares y la consideración de inconstitucionalidad expresada por la Corte Constitucional. Con esto quedó sin efecto la justicia militar y policial y las denuncias contra sus integrantes tendrán que ser remitidas a la justicia ordinaria, poniendo fin a un candado de inmunidad que había sido fuertemente implementado para cubrir las acciones represoras. Por otro lado, la elaboración del nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP)<sup>60</sup> permitió incluir la tipificación de delitos relacionados a graves violaciones de derechos humanos y delitos contra el derecho internacional humanitario.

Por otro lado, pese a que critica que existe lentitud en los procesos de judicialización de casos y en la entrega de indemnizaciones a las víctimas debido a inestabilidad de cargos asignados a estos procesos, sí se observa un avance significativo en el proceso de reforma judicial, principalmente en lo que respecta a infraestructura técnica y tecnológica, modernización de procedimientos, incremento de recurso humano, capacitación, etc. (PADH 2014, 72).

Si bien el PADH reconoce falencias en la reforma administrativa de la justicia durante este período, también pone en evidencia el interés del gobierno en establecer un cambio respecto de las políticas públicas de reparación a las víctimas mediante la creación de instancias institucionales, legales y administrativas que tienen una relación con el ámbito de los derechos humanos.

---

<sup>60</sup> El Código Orgánico Integral Penal fue aprobado por la Asamblea Nacional en diciembre del 2013, publicado el 10 de febrero de 2014 y entró en total vigencia en agosto del 2014, en su capítulo primero “Graves Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos contra el Derecho Internacional Humanitario”, sección primera (Art.89) Delitos de lesa humanidad; sección cuarta “Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario”, tipifica la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art.119); así como la privación ilegal de la libertad (Art.125); toma de rehenes (Art.128). En su capítulo segundo “Delitos contra los derechos de libertad”, sección segunda “Delitos contra la integridad personal”.

## Lista de referencias

- Acosta Espinosa, Alberto, ed. 2003. *Análisis de Coyuntura Económica primer semestre del 2003*. Quito: ILDIS-FES. <http://bit.ly/2gllhnW>
- Althusser, Louis. 1976. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. Colombia: Oveja Negra.
- Amnistía Internacional. 2010. *Comisionar la Justicia. Las Comisiones de la Verdad y la Justicia Penal*. España: EDAI.
- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Araral, Eduardo et al. 2013. *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge.
- Assman Jan, Czaplicka John. 1995. "Collective Memory and Cultural Identity". *New German Critique*, N°65. Alemania: Cultural History/Cultural Studies pg. 125-133.
- Ávila, Ramiro. 2008. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Beach, Derek, Pedersen, Ramsus. 2013. *Process Tracing Methods-Foundations and Guidelines*. USA: University of Michigan Press.
- Benavides, Farid. 2010. *Justicia en épocas de Transición. Conceptos, Modelos, Debates, Experiencias*. España: Institut Català Internacional per la Pau.
- Benz, Arthur. 2010. *El Estado Moderno, fundamentos para su análisis politológico*. España: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Bobbio Norberto, Matterucci Nicola, Pasquino Gianfranco. 2005. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto. 2009. *Teoría General de la Política*. España: Trotta.
- Bustamante, Teodoro. 2004. "¿Es la lógica algo obsoleto? Un análisis de los acuerdos sobre la base de Manta". Ecuador: ICONOS No.19, Flacso-Ecuador, pp.114-123.
- Capano, Gilberto. 2013. *Policy Dynamics and Change*. USA: Routledge, pp. 451-461.
- Comisión de la Verdad Ecuador. 2010. *Informe de la Comisión de la Verdad. Sin verdad no hay justicia: RE Resumen Ejecutivo; T1 Violaciones a los Derechos Humanos; T2 Crímenes de Lesa Humanidad; T5 Conclusiones y recomendaciones*. Ecuador: Ediecuatorial.
- Dowding, Keith. 2008. *Model or Metaphor? A critical Review of the Policy Network Approach*. London: School of Economics and Political Science.
- Durkheim, Emile. 2008. *El suicidio*. España: Akal.

- Elster, Jon. 2006. *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Argentina: Katz Editores.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. “Constitucionalismo principialista y Constitucionalismo garantista”. España: DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 34 pp. 15-53, 2011.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Pasado y Futuro del Estado de derecho*. Italia: Universidad de Camerino.
- Fischer, Frank. 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. London: Oxford University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. España: Anthropos.
- Freud, Sigmund. 2013. *Psicología de las masas y el análisis del Yo*. USA: FV Editions, Scribd.com.
- Halbwach, Maurice. 2008. *Los marcos sociales de la memoria*. Barcelona: Anthropos.
- Halbwachs, Maurice. 1968. *La mémoire collective*. París: PUF.
- Hall Stuart. 2005. *Critical dialogues in Cultural Studies*. New York: Routledge.
- Hall, Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy making in Britain”, *Comparative Politics* 25, N°3.  
<http://www.jstor.org/stable/422246>
- Hood, Christopher. 2007. “A Public Management for all Seasons? *Public Administration* Volume 69. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Howlett, Kim, Weaver. 2006. “Assessing Instrument Mixes: through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research*, Volume 23, Number 1, pp. 129-151.
- IPPDH. 2012. *Instituto de Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria. Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria*. Argentina: CABA.
- King, Keohane y Verba. 2012. *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*. España: Alianza.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. 2004. *Egemonía y Estrategia Socialista: hacia una radicalización de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Langué, Frédérique. 2013. “Usos del pasado y guerra de las memorias en la Venezuela de la Segunda Independencia”. *Polis* [En línea], 34/2013, <http://polis.revues.org/8953>
- Lascoumes, Pierre and Le Gales, Patrick. 2007. “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public

- Policy Instrumentation”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, pp. 1–21. Edición en PDF.
- Lascoumes, Pierre et Le Gales, Patrick. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, Collection académique. Edición en PDF.
- Lerner, D. Lasswell, H. 1951. *The Policy Orientation*. USA: Stanford University Press.
- Lijnzaad, Liesbeth. 1995. *Reservations to UN-Human Rights Treaties. Tatisfy and Ruin?* London: Asser Instituut.
- Limdblom, Charles. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. España: Ministerio para las administraciones públicas.
- Luhmann, Niklas. 2006. *La sociedad de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana.
- Mahoney, James. 2001. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Compartive Perspective”. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1, pp. 111-141. doi: 10.1007/BF02687587
- March J., Olsen J. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marsh, D. Rhodes, R.A.W. 2011. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David; Smith, Martin. 2000. “Understandign Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 48: 4–21. doi:10.1111/1467-9248.00247
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- North, Douglass. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor. 2010. *La elección Racional institucional: Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional*. Argentina: Westview.
- Pierson, Paul. Skocpol, Theda. 2008. “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, pp.7-38.  
<http://www.redalyc.org/pdf/2973/297322673001.pdf>
- Prieto, Sanchís, Luís. 2009. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. España: Trotta, España.
- Programa Andino de Derechos Humanos. 2014. *Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2009-2013*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ricœur, Paul. 2013. *La memoria, la historia y el olvido*. México: Fondo de Cultura Económica, México.
- Sabatier Paul. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Westview Press.

- Saussure, Ferdinand de. 1997. "Arbitrary Social Values and the Linguistic Sign". *Social Theory: The multicultural and classic readings*. USA: Westview Press.
- Smith, Carl. 1996. *Teoría de la Constitución*. España: Alianza Editorial.
- Solis Delgadillo, Juan. 2015. *Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile*. Argentina: Eudeba.
- Teitel, Ruti, G. 2003. "Transitional Justice Genealogy". *Harvard Human Rights Journal* Vol.16. <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/18/59.pdf>
- Torring, Jacob. 2003. *The New Theories of Discourse, Laclau, Mouffe and Zizek*. USA: Blackwell.
- True James. 2010. *Teoría del Equilibrio Interrumpido, en Paul Sabatier, Teorías del Proceso de las políticas públicas*. Argentina: Westview, 2010.
- Weber, Max. 2004. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yerovi, Sebastián. 2015. "Derechos Humanos en las comisiones de la verdad de Ecuador y Perú". *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad URVIO, N°16*, pgs.53-68. Edición en PDF.