

# Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

## Revista de Investigación

Vol. 5  
Núm. 5

Nota editorial

---

### **Las mujeres en el escenario socio-político ecuatoriano**

Representación política de las mujeres a nivel legislativo en Ecuador: un análisis entorno a la promoción de los derechos de la mujer desde 1941 a 2014

Género y segregación ocupacional

Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en espacios públicos: el caso del sistema de transporte público en Quito

---

### **Otros temas**

Surrender of Suspects to the International Criminal Court: The Case of Libya

El caudillo institucional

Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusiones desde los actores internacionales y la política exterior

*Nathan A. Sears*

*Ana Sofía Castellanos y  
Camilla Ulloa*

*María Elena Espinosa y  
María-Paz Jervis*

*Daniela Chacón Arias*

*Juan José Alencastro Moya*

*Andrés Gomez Polanco*

*Edgar Alberto Zamora Aviles*

---







Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales  
Revista de Investigación

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de Las Américas

[www.udla.edu.ec](http://www.udla.edu.ec)

## **Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación  
ISSN: 1390-7131  
Volumen 5, Issue 1, Número 5  
Septiembre/Octubre 2016  
Quito – Ecuador

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación* es editada y publicada anualmente por la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Ecuador. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. La Revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público y privado.

Editor: Nathan A. Sears  
Co-editora: María Inés Bayas  
Asistente Editorial: Bernardo Gortaire

Diseño y diagramación:  
Juan Carlos Poveda E.  
Impresión:  
Editorial Ecuador

Consejo Editorial:  
Nathan A. Sears, UDLA, Ecuador  
José Ayala Lasso, Universidad Internacional, Ecuador  
Fernando Chamorro, Universidad Central, Ecuador  
María Alejandra Auza, UDLA, Ecuador  
Santiago Guarderas, PUCE, Ecuador  
Sebastián Mantilla, CELAEP, Ecuador

Equipo Editorial:  
Nathan A. Sears  
María Inés Bayas  
Bernardo Gortaire  
Michelle Llanga  
Anahí Rojas  
Doménica De la Torre

Evaluadores expertos en esta edición:  
Revisores del dossier: Dra. Roxana Silva, Corte Constitucional del Ecuador; Mgtr. Rubí Rodríguez, Docente, Universidad de Las Américas, Quito.  
Dr. Mathías E. Valdez Duffau, Docente Investigador, Universidad Técnica del Norte, Ecuador  
Dr. Javier Gil Guerrero, Docente, Universidad de la Rioja, España  
Dr. Maximilian C. Forte, Docente, Department of Sociology & Anthropology, Concordia University

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales:  
Mauricio Montalvo, Decano  
Carolina Urigüen, Coordinadora

Envío de artículos e información: [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec)  
Suscripciones, pedidos y distribución: [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec)  
Universidad de Las Américas: Av. De los Granados E12-41 y Colimes (170503), Quito-Ecuador  
[www.udla.edu.ec](http://www.udla.edu.ec)

## Índice

Nota editorial	
Nathan A. Sears.....	4
<b>Dossier: Las mujeres en el escenario socio-político ecuatoriano</b>	
1. Representación política de las mujeres a nivel legislativo en Ecuador: un análisis entorno a la promoción de los derechos de la mujer desde 1941 a 2014	
Ana Sofía Castellanos y Camilla Ulloa.....	8
2. Género y segregación ocupacional	
María Espinosa y María-Paz Jarvis.....	30
3. Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en espacios públicos: el caso del sistema de transporte público en Quito	
Daniela Chacón Arias.....	43
<b>Otros temas</b>	
4. Surrender of Suspects to the International Criminal Court: The Case of Libya	
Juan José Alencastro Moya.....	55
5. El caudillo institucional	
Andrés Gomez Polanco.....	70
6. Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusiones desde los actores internacionales y la política exterior	
Edgar Alberto Zamora Aviles.....	95
Política editorial.....	114
Referencias bibliográficas.....	115

## Nota editorial

LA revista *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, publicada por la Universidad de Las Américas (UDLA), aspira a ser una revista académica líder en el área de Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales tanto en el Ecuador como el resto de América Latina. Como parte del plan del consejo editorial para mejorar la calidad y el reconocimiento de la revista, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales ha sido exitosamente indexada en el sistema bibliográfico Latindex en Diciembre de 2015, luego de haber obtenido una calificación casi perfecta. La indexación es un importante hito en la evolución de la revista como publicación científica y colaborará a ampliar tanto su audiencia como el número de sus participantes.

La quinta edición de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales incluye dos secciones substancialmente diferenciadas. La primera sección es un “dosier” enfocado en temas de importancia política y social para las mujeres de Ecuador (“Las mujeres en el escenario socio-político ecuatoriano”). El dosier sirve al doble propósito de promover investigación académica que esté teóricamente bien informada y sea relevante en cuanto a políticas, y de plantear preguntas que contribuyan a los debates políticos dentro del contexto nacional ecuatoriano. La segunda sección es de temática “abierta” (“Otros temas”) y refleja el alcance multidisciplinar de la revista en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Uno de los artículos se enfoca específicamente en el contexto político ecuatoriano, los otros dos artículos, en cambio, abordan temas de alcance internacional, uno de los cuales es, además, una contribución en inglés.

El primer artículo del dosier, titulado “Representación política de las mujeres a nivel Legislativo en Ecuador”, examina la representación femenina en la Asamblea Nacional ecuatoriana entre 1941 y 2014 y la participación femenina en la promoción de leyes acerca de los derechos de la mujer. El artículo arguye que, a pesar del incremento dramático de representantes femeninas en la Asamblea Nacional ecuatoriana, estas no se han visto significativamente envueltas en la generación de nuevas leyes que apoyen los derechos femeninos, especialmente en las áreas de derechos sexuales y reproductivos. El segundo artículo, “Género y segregación ocupacional”, aborda el problema de la segregación ocupacional en Ecuador basada en el género, y sostiene que este tema no ha sido suficientemente estudiado en el país. El artículo posee un abordaje teórico desde el punto de vista de la ‘performatividad’ y provee un análisis práctico de la inclusión femenina en el mercado laboral, examinando las barreras de género que existen para las mujeres en Ecuador. El tercer y último artículo del dosier, titulado “Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en espacios públicos”, es un breve análisis de política pública que examina los esfuerzos para eliminar el acoso sexual en los espacios públicos en Quito y presta particular atención al sistema de transporte público. Como consecuencia de los elevados niveles de inseguridad y violencia sexual que las mujeres sufren en la región, el artículo describe el contexto que condujo al establecimiento del programa “Cuéntame” en Quito y provee un análisis preliminar de los resultados del programa.

El cuarto artículo, “Surrender of Suspects to the International Criminal Court”, examina las obligaciones de los estados bajo la ley internacional de cooperar con los tribunales internacionales, especialmente con la Corte Criminal Internacional (CCI) con observaciones obtenidas del caso de la Libia post ‘Primavera Árabe’, así como otros casos más antiguos tales como Ruanda y la ex Yugoslavia. El artículo considera los retos y oportunidades para el incremento de la cooperación internacional con la CCI, tanto respecto a Estados partidos y no partidos al Estatuto de Roma, particularmente a través de resoluciones y otras acciones tomadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El quinto artículo, “El caudillo institucional”, presenta un polémico argumento

en pos de una combinación entre institucionalidad y caudillismo en el sistema político ecuatoriano. Con el fin de apoyar su propuesta, el autor demuestra que el caudillismo ha sido un fenómeno constante en la historia de la política ecuatoriana y que esta tendencia no debería ser ignorada o rechazada como antidemocrática sino que más bien debería ser integrada en un proyecto político alternativo que tenga como eje al 'caudillo institucional'. Esto colaboraría a crear un sistema político más estable y democrático en Ecuador. El último artículo, "Relaciones internacionales y gobiernos locales", contribuye con los debates teóricos acerca de la creciente participación e influencia de gobiernos locales (o 'gobiernos no centrales') en las relaciones internacionales, las cuales han sido tradicionalmente dominadas tanto en la teoría como en la práctica por el 'Estado-nación' westfaliano. El autor recurre al concepto de 'paradiplomacia' para mostrar cómo los gobiernos locales se están posicionando como actores internacionales relevantes a través de su propia forma de 'política exterior'.

Nathan A. Sears  
Editor, *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*  
Universidad de Las Américas, Quito

## Editor's Note

THE journal *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, published by the Universidad de Las Américas (UDLA), Quito, aspires to be a leading academic journal in the disciplines of Political Science and International Relations in Ecuador and Latin America. As part of the Editorial Council's plan to enhance the journal's academic quality and recognition, was successfully indexed in the bibliographic system Latindex in December 2015, obtaining a nearly perfect score. Indexation is an important milestone in the journal's evolution as a scientific publication, which should broaden both its audience and participants.

The fifth edition of *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* includes two substantively differentiated sections. The first section is a "dossier" that focuses on themes of social and political importance to women in Ecuador ("Las mujeres en el escenario socio-político ecuatoriano"). The dossier serves the dual purpose of promoting scholarly research of both a theoretically-informed and policy-relevant nature, and raising questions that contribute to political debates within the Ecuadorian national context. The second section is thematically "open" ("Otros temas"), and reflects the journal's multidisciplinary scope in Political Science and International Relations. One of the articles again focuses specifically on the Ecuadorian political context, while the other two articles address international themes, including one English contribution.

The first article in the dossier, entitled "Representación política de las mujeres a nivel Legislativo en Ecuador" (Political Representation of Women at the Legislative Level in Ecuador), examines female political representation in the Ecuadorian National Assembly between 1941 and 2014, and female participation in promoting laws on women's rights. The article argues that despite the dramatic increase in the number of female representatives in the Ecuadorian National Assembly, these female legislators have not been significantly involved in generating new laws to support women's rights, especially in the areas of sexual and reproductive rights. The second article, "Género y segregación ocupacional" (Gender and Occupational Segregation), addresses the problem of gender based occupational segregation in Ecuador, arguing that this topic has not been sufficiently studied in the country. The article takes a theoretical approach on a performative standpoint and provides a practical analysis of female inclusion in the labor market, examining the gender barriers that exist for women in Ecuador. The third and final article in the dossier, entitled "Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en espacios públicos" (Public Policies to Eradicate Sexual Assault in Public Spaces), is a short public policy analysis piece that examines the efforts to eliminate sexual assault in Quito's public spaces, with particular attention given to the public transportation system. As a consequence of the high levels of insecurity and sexual violence that women suffer in the region, the article describes the context that lead to the establishment of the program "Cuéntame" in Quito and provides a preliminary analysis of the results of the program.

The fourth article, "Surrender of Suspects to the International Criminal Court," examines the obligations of states under international law to cooperate with international tribunals, especially the International Criminal Court (ICC), with insights drawn from the case of Libya post-'Arab Spring', as well as older cases such as Rwanda and the former Yugoslavia. The article considers the challenges and opportunities for increasing international cooperation with the ICC, both with respect to states parties and non-parties to the Rome Statute, particularly through resolutions and others actions taken by the United Nations Security Council. The fifth article, "El caudillo institucional" (The Institutional Caudillo), presents a polemical argument for a combination between institutionality and 'caudillism' in the Ecuadorian political system. With the goal of supporting this proposition, the author demonstrates that caudillism has been a consistent phenomenon

in Ecuador's republican political history and that this tendency should not be simply ignored or rejected as anti-democratic, but rather should be integrated in an alternative political project that has at its center an 'institutional caudillo'. This could help in the creation of a more stable and democratic political system in Ecuador. The final article, "Relaciones internacionales y gobiernos locales" (International Relations and Local Governments), contributes to the theoretical debates about the growing participation and influence of local governments (or 'non-central governments') in international relations, which has been traditionally dominated—both in theory and practice—by the Westphalian 'nation state'. The author recurs to the concept of 'paradiplomacy' to show how local governments are positioning themselves as relevant international actors through their own form of 'foreign policy'.

Nathan A. Sears\*

Editor, *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*

Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador

# **Representación política de las mujeres a nivel legislativo en Ecuador: un análisis entorno a la promoción de los derechos de la mujer desde 1941 a 2014**

Ana Sofía Castellanos\*

Camilla Ulloa\*\*

Resumen: Este estudio explora el alcance de la representación política de las mujeres a nivel legislativo en Ecuador desde 1941 hasta el 2014. Adicionalmente, el análisis introduce los porcentajes de representación legislativa de las mujeres indígenas a partir de la década de 1990. El propósito principal es analizar la relación entre la representación política de las mujeres alcanzada a nivel legislativo en el país, y su incidencia en la participación de las iniciativas legislativas para promover leyes sobre derechos de las mujeres, en especial los derechos sexuales y reproductivos. La hipótesis planteada sugiere que a pesar de que el porcentaje de representación política parlamentaria de las mujeres ha incrementado desde la década de 1940, este ha tenido una relación inversa en cuanto a la participación política de la mujer ecuatoriana, en términos de agregación y articulación de sus intereses en el ámbito de sus derechos, en especial en los últimos nueve años.

Palabras clave: Representación política, Mujeres indígenas, Derechos de las mujeres, Legislativo

Abstract: This article explores the extent of women in political representation inside the legislature from 1941 to 2014 in Ecuador. Additionally, it introduces the analysis of the legislative representation of indigenous women from the decade of 1990. The principal aim is to analyze the relationship between the political representation of women at the legislative level achieved in the country, and its impact on the participation of legislative initiatives to promote legislation on women's rights, especially sexual and reproductive rights. The hypothesis suggests that although the percentage of parliamentary political representation of women has increased since the decade of 1940, this has had an inverse relationship in the political participation of Ecuadorian women, in terms of aggregation and articulation of their interests in the scope of their rights, particularly in the last eight years.

Key words: Political representation, Indigenous women, Women's rights, Legislative

---

\* Ana Sofía Castellanos es Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Master of Arts (M.A.) en Política Comparada por la Universidad de Siegen, Alemania. Actualmente es candidata a PhD en Ciencias Políticas por la misma universidad.

\*\* Camilla Ulloa es Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

\*\*\*Fecha de recepción: diciembre de 2015 / Fecha de aceptación: mayo de 2016.

## **Introducción**

LA representación política de la mujer a nivel parlamentario debe considerarse como una de las características principales dentro un sistema político legítimamente democrático, representativo y equitativo.<sup>1</sup> Profundizar en el estudio de los alcances y resultados tanto sociales como políticos de la participación y representación democrática de mujeres en el poder legislativo implica, no únicamente contabilizar su presencia en número, sino también incluir los procesos políticos de toma de decisiones y elaboración de leyes y de políticas públicas en los que interfieren las mujeres dentro de un parlamento.

El protagonismo de los movimientos sociopolíticos de mujeres de los años setenta, visibilizaron los aportes desde el género femenino en los procesos democratizadores de América Latina. Esta influencia generó, a partir de 1990, la difusión en la región de políticas públicas orientadas a promover la participación de las mujeres en el ámbito político. Consecuentemente, se adoptaron acciones afirmativas de género denominadas 'Leyes de Cuotas', a través de las cuales se buscaba establecer un porcentaje mínimo de representación femenina, tanto en las listas de elección popular, como en las cámaras legislativas.<sup>2</sup> Como manifiesta Roxana Silva, la 'inclusión' es un término que se aplica a todos los ámbitos de la vida de las personas; sin embargo, la inclusión en los procesos de participación política se ha vuelto un eje fundamental en la lucha por el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, en América Latina, y en el Ecuador.<sup>3</sup>

En el caso de América Latina, la inclusión presenta contextos de diversidad, no solo cultural, sino también étnica. Problematicar las diferencias en estos contextos requiere de procesos de re-significación (y de reivindicaciones étnicas). Para Aura Cumes, en América Latina existe además la problemática del multiculturalismo, y este "viene a coincidir con otras luchas políticas como el feminismo y las reivindicaciones de izquierda, entre otros".<sup>4</sup> Dentro de este multiculturalismo latinoamericano, las luchas políticas de las mujeres, en especial de las mujeres indígenas, desafían las desigualdades. En cuanto a las mujeres indígenas, estas ponen en juego su diversidad, y sus identidades.<sup>5</sup> Considerar la participación de la mujer indígena es un factor social y político transcendental. Demandar el derecho a la diferencia, es también una petición por la igualdad.

Uno de los problemas en América Latina, en torno al tema de inclusión y la persistencia de la lucha por la aceptación de la diferencia, se ve reflejado en relaciones entre mujeres, "en gran medida, las mujeres blancas han tenido con las indígenas y afrodescendientes una relación de matrona-sirvienta, de propietaria-esclava o de señora-muchacha".<sup>6</sup> Este escenario se ha trasladado también al ámbito de lo político. En esta esfera, las mujeres indígenas no únicamente se disputan inclusión en asuntos de interés político dentro de sus movimientos indígenas, sino también desde características culturales, tratando de

---

<sup>1</sup> Representación política como la característica principal dentro de un sistema de gobierno democrático, en el cual a las autoridades elegidas popular y democráticamente (representantes), los electores y ciudadanos les conceden el poder a través del voto y tienen la potestad de toma de decisiones en el ámbito legislativo.

<sup>2</sup> Nérida Archenti, *La paridad política en América Latina y el Caribe: Percepciones y opiniones de los líderes de la región* (Santiago de Chile: Naciones Unidas; CEPAL, 2011), pág. 9.

<sup>3</sup> Roxana Silva, "Participación política de las mujeres en Ecuador: Experiencias inclusivas," *Revista Democracias*, Vol. 2 (2014), pág. 2.

<sup>4</sup> Aura Cumes, "Multiculturalismo, género y feminismos: Mujeres diversas, luchas complejas," en Andrea Pequeño, ed., *Participación y políticas de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos recientes* (Quito: FLACSO; Ministerio de Cultura del Ecuador, 2009), pág. 31.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pág. 34.

evadir su lucha desde categorías occidentales de 'género' o 'feminismo', para no ser catalogadas dentro de un proceso que podría alterar su origen comunitario e indígena.

Por otro lado, un análisis desde el marco jurídico en la región, como señala Aide Peralta, acerca de las normas jurídicas que "subsumen la realidad, homologándola al postulado universal masculino y minimizando la riqueza de las circunstancias y la diversidad entre las personas".<sup>7</sup> El ámbito normativo, y particularmente el ámbito político, deja de lado, no solo las diferencias históricas, culturales e institucionales, sino también las cualidades propias de cada género. Es por esta razón que las mujeres demandan construir una igualdad basada en el respeto a las diferencias para poder acceder a representar y participar políticamente.

Contextualizando esta problemática de representación política de las mujeres y su participación en el Ecuador, el enfoque de inclusión de género inició su introducción en un proceso extendido de dos décadas. Desde una perspectiva comparada entre las constituciones de 1979 y la de 1998, la lucha política de mujeres, de diferentes espacios creados con convicción de la militancia femenina ecuatoriana, consiguieron finalmente que en la Constitución de 1998, este concepto de inclusión y de género fuera considerado como un sustento que se reflejaría en la normativa general.

En cuanto a las políticas públicas con enfoque de género, estas no constaban en la Constitución de 1979. Esta Constitución únicamente garantizaba la representación proporcional de las minorías en las elecciones pluripersonales (artículo 53), dejando de lado la incorporación del enfoque de género en la ciudadanía.<sup>8</sup> Posteriormente, algunos de los avances fueron introducidos en la Constitución de 1998. Un ejemplo es el contenido del artículo 41, y únicamente mencionaba que:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.<sup>9</sup>

Acorde con Natacha Reyes, "constitucionalizar la existencia de un aparato público que obligue a definir las políticas con un enfoque de género" significa un gran avance para las luchas prioritarias de las mujeres en el país.<sup>10</sup>

La Constitución de 1998 garantizaba que el Estado ecuatoriano promovería la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular (artículo 102). Es así que el compromiso del Estado ecuatoriano con la igualdad de género se palpó en este ordenamiento jurídico, con la inclusión de la primera Ley de Cuotas (Constitución de la República de 1998),<sup>11</sup> en la cual se sostenía que "se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones

<sup>7</sup> Aide Peralta, "Ley de Cuotas y Participación Política de las Mujeres en Ecuador," *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 42 (2005), pág. 378.

<sup>8</sup> Natacha Reyes, *Hombres públicos, mujeres privadas: Género, democracia y ética ciudadana* (Quito: Corporación Editora Eskeletra, 1999), pág. 124.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pág. 109.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 111.

<sup>11</sup> La Ley de Cuotas es una ley creada con la finalidad de alcanzar la equidad de género en la distribución de cargos públicos. Esta ley reformó la Ley de Organizaciones Políticas en el país gradualmente hasta llegar al 50% de representación de las mujeres. Dentro de este contexto se da inicio a un proceso que principalmente eran obreras, forjadas con comercio y burocracia.

plurinominales”.<sup>12</sup> Sin embargo, las organizaciones de mujeres, en conjunción con ciertas diputadas del Congreso Nacional, cabildaron para que el porcentaje de cuota aumente.

Uno de los antecedentes a estos avances en materia de inclusión de género fue la Ley de Amparo Laboral, expedida por el Congreso Nacional en enero de 1997. Esta Ley dio paso a que el Ecuador se convierta en “el primer país del área andina en establecer una cuota electoral y de inclusión de mujeres en espacios públicos y en la producción”.<sup>13</sup> Otro de los avances en materia de representación política femenina en el país, tuvo lugar en 2000, con una modificación al artículo 58 de la Constitución de la República que estipulaba que debe existir una representación “de al menos el 30% de mujeres entre los principales, y el 30% entre los suplentes, en forma alternada y secuencial, porcentaje que se debía incrementar en cada proceso electoral general en un 5% adicional hasta llegar a la igualdad en la representación”.<sup>14</sup> De esta manera, el porcentaje de cuota incrementó paulatinamente. En el 2000 fue del 30%, en el 2002 del 35%, en el 2004 del 40%; y, a partir del nuevo marco constitucional del 2008 fue del 50%; “conjuntamente se introdujo, en la norma, el principio de alternabilidad en la conformación de las listas de candidatos”.<sup>15</sup>

Por otro lado, la participación política de mujeres indígenas para alcanzar puestos de representación ha sido otro de los retos históricos, en lo cultural, social, económico y político. De acuerdo con Nina Pacari, la historia de encuentros y desencuentros de los pueblos indígenas y el sistema político, ha afectado particularmente a las mujeres.<sup>16</sup> Las mujeres de los pueblos indígenas están invisibilizadas y divididas en la definición de sus propias identidades políticas y culturales, hecho que las somete a una triple discriminación de clase, género y etnia.<sup>17</sup> Esto representa una cadena de obstáculos para la integración de este sector de la sociedad.

Es así que, el objetivo principal de este trabajo de investigación es visibilizar la incidencia del aumento progresivo en el porcentaje de mujeres y su representación política en el legislativo y los avances en materia de derechos para las mujeres en el país. A partir de una perspectiva comparada, este análisis correlaciona el número de diputadas y asambleístas mujeres desde 1941,<sup>18</sup> y las leyes a favor de los derechos sexuales y reproductivos que se han aprobado en el mismo período. Pese a que ha existido un aumento progresivo en el porcentaje de mujeres representando y participando políticamente a nivel legislativo, esto no ha reflejado un progreso en cuanto a leyes o propuestas de ley en beneficio de los derechos de las mujeres, en especial en derechos sexuales y reproductivos en los últimos años. Debido a las escasas leyes aprobadas, también se han incluido en el análisis de los proyectos de ley que se han propuesto dentro de esta materia durante el último período legislativo desde el 2013, con el fin de observar más detalladamente el accionar de cada una de las asambleístas y sus propuestas.

El análisis de la representación política de las mujeres a nivel legislativo en Ecuador, es una investigación que se basa en una recopilación de documentos históricos (actas

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 124.

<sup>13</sup> María Arboleda, “La paridad postergada: Resultados para las mujeres en las elecciones seccionales 2014 del Ecuador,” *Democracias*, Vol. 2 (2014), pág. 97.

<sup>14</sup> Peralta, *op. cit.*, pág. 383.

<sup>15</sup> Archenti, *op. cit.*, pág. 27.

<sup>16</sup> Nina Pacari, “La participación política de la mujer indígena en el Congreso ecuatoriano: Una tarea pendiente,” en Myriam Méndez Montalvo, ed., *Mujeres en el parlamento* (Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002), pág. 1.

<sup>17</sup> Manuela Lavinas Picq, “La violencia como factor de exclusión política: Mujeres indígenas en Chimborazo,” en Andrea Pequeño, ed., *Participación y política de mujeres indígenas en contextos latinoamericanos recientes* (Quito: FLACSO, 2009), pág. 129.

<sup>18</sup> En 1941, es el año en el cual la primera mujer ecuatoriana es elegida para un puesto dentro del legislativo; sin embargo, a pesar del voto popular, no es reconocida como diputada principal sino como primera suplente.

de sesiones legislativas, discursos, biografías), fuentes secundarias, y datos estadísticos sobre leyes aprobadas que corresponden a la participación de las mujeres ecuatorianas en la política. Los documentos relacionados a las leyes y proyectos de ley del periodo actual fueron tomados de fuentes del Archivo Biblioteca de la Asamblea Nacional, y datos del Observatorio Legislativo de Ecuador.

En la primera sección de este artículo se introduce una aproximación teórico-histórica del proceso de acceso a la representación de las mujeres, mestizas e indígenas y su participación como legisladoras en el país. Consecutivamente, el segundo segmento presenta el análisis de la correlación entre esta representación de género y la promoción de leyes o propuestas de ley a favor de los derechos de las mujeres, en especial de los derechos sexuales y reproductivos. La intención es demostrar si existe o no una incidencia directa entre estas dos variables. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que se derivan de los datos expuestos, que se manifiestan en interrogantes pendientes que requieren de un análisis interdisciplinario y una reflexión sociocultural y política.

### **Participación política parlamentaria de las mujeres en Ecuador desde 1941**

Si bien, en la actualidad, el Estado ecuatoriano garantiza la igualdad de participación, sin discriminación por género, etnia, religión o creencia, aún persisten rezagos visibles de las desigualdades históricas. La primera lucha política femenina en el Ecuador gira en torno al derecho de la mujer a ejercer el voto. En la Constitución de 1906 no existía artículo alguno que expresara una prohibición explícita que impidiera a la mujer ejercer este derecho político. Sin embargo, ninguna mujer había siquiera intentado sufragar. En 1924, en un momento de ruptura política,<sup>19</sup> surge Matilde Hidalgo, lojana de nacimiento, que fue la primera mujer bachiller, la primera en estudiar medicina, y así también fue la primera mujer ecuatoriana en exigir su derecho como ciudadana ecuatoriana a sufragar. Su interés por la política influyó en el cambio de la propia organización del Estado que dictaminó que no existía ningún impedimento legal al voto. También influyó en la participación electoral de los siguientes años, siendo la primera mujer en ganar un cargo de elección popular.<sup>20</sup> Es así que, este acontecimiento marcó la posibilidad para que se establezca el derecho a votar de las mujeres de forma facultativa en la Constitución de 1928. Y posteriormente, en la Constitución de 1967, el derecho del voto femenino llegó a ser de carácter obligatorio.<sup>21</sup>

Este reconocimiento formal y normativo del voto obligatorio para las mujeres fue uno de los primeros pilares para sostener los avances en cuanto a su representación política. Consecutivamente, la participación política electoral de la mujer ganó relevancia, y paulatinamente adquiriendo mayores espacios de influencia. Fue reconocido su derecho a participar en contiendas electorales y a tener la posibilidad de ser considerada como autoridad de elección popular. Entre las primeras mujeres candidatas estuvieron Bertha Valverde Álvarez y nuevamente Matilde Hidalgo de Prócel, quienes fueron las primeras

<sup>19</sup> En 1924, el predominio político de la oligarquía liberal llegó a su final. Tuvieron lugar revueltas urbanas en respuesta de la crisis económica generada por la caída de las exportaciones de cacao. La reivindicación de los derechos, especialmente de la clase media, principalmente obreras, forjadas a partir del auge del comercio y la burocracia, luchaban por la inserción social y política. Dentro de este contexto se da inicio también a la lucha contra la discriminación política de la mujer y la reivindicación de sus derechos. Véase Enrique Ayala Mora, *Resumen de la historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1993), págs. 91–98.

<sup>20</sup> Mercedes Prieto, Clorinda Cuminao, Alejandro Flores, Gina Maldonado, y Andrea Pequeño, “Las mujeres indígenas y la búsqueda de respeto,” en Mercedes Prieto, ed., *Mujeres ecuatorianas entre la crisis y las oportunidades 1990–2004* (Quito: CONAMU; FLACSO; UNIFEM; UNFPA, 2005), pág.40.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

mujeres en acceder a un cargo de elección popular. Fueron elegidas en 1930 como concejalas de Guayaquil y Machala respectivamente.<sup>22</sup>

La primera mujer en ganar las elecciones para el cargo de diputada y ocupar una curul legislativo fue Matilde Hidalgo de Prócel, quién desde ejercer por primera vez su derecho al voto, participó insistentemente en la política ecuatoriana. En 1941 ganó como representante para el legislativo por el Partido Provincial Liberal de Loja. Sin embargo, su triunfo no fue legal ni legítimamente reconocido. Como señala la historiadora Jenny Estrada,<sup>23</sup> al realizarse la votación sus seguidores celebraron su triunfo; empero, al momento de enviar las listas ganadoras, el nombre de la doctora Hidalgo de Prócel no constó en el primer lugar como la voluntad ciudadana lo había decidido, sino como Primera Suplente Electa.

Otra de las mujeres ecuatorianas promotora política a favor de los derechos de la mujer, fue Nela Martínez Espinosa, reconocida como una de las primeras mujeres activistas sindicales. En particular su batalla fue por las mujeres obreras. En la década de 1930 militó en el partido comunista ecuatoriano. En 1936 fundó junto con Luisa Gómez de la Torre, la Alianza Femenina Ecuatoriana (AFE), en la que se incluía la lucha de las mujeres indígenas, que coincidía además con la iniciativa que llevaba adelante Dolores Cacuango, que patrocinaba la necesidad de acceso a la participación política de las mujeres ecuatorianas.<sup>24</sup> Posteriormente, formó parte de la Alianza Democrática Ecuatoriana, cuando iniciaba uno de los periodos presidenciales de José María Velasco Ibarra a mediados de la década de 1940. A través de esta organización política logró ser la primera mujer en la historia del país en ocupar el cargo de ministra del Ministerio de Gobierno.<sup>25</sup> Luego, cuando J. M. Velasco Ibarra estuvo en el poder, convocó a una Asamblea Constituyente en 1945 y en esta ocasión, Nela Martínez alcanzó un curul y fue la primera ecuatoriana en llegar al Congreso Nacional. Se posesionó como diputada el 12 de diciembre de ese mismo año.

Desde 1945 hasta 1960 año en el cual nuevamente llegan al Congreso tres mujeres electas como diputadas en la función legislativa queda ausente la representación femenina. En 1960 retorna la representación de las mujeres, a través del desempeño como diputadas de Germania López de Morán por la provincia del Guayas, Virginia Larena por la provincia de Pichincha y Piedad Larrea de Borja. Durante el período de 1960 hasta 1984, nuevamente estuvo ausente la presencia femenina dentro del Congreso Nacional. Es importante aclarar que durante la década de 1970, el Ecuador se vio inmerso en un sistema de gobierno no democrático, por lo que se dio un retroceso en el desarrollo de los Derechos Humanos en general.<sup>26</sup> Asimismo, durante esta década, el Estado siguió siendo partícipe de la reproducción de las desigualdades de género. Es a partir de la década de 1980 cuando el movimiento feminista empieza nuevamente a consolidarse en Ecuador y en América Latina, con una presencia más fuerte. Esto generó un debate nacional en torno a la integración de las mujeres dentro de la política, y es así que el Estado ecuatoriano adquiere una postura positiva para procurar una mayor inclusión.

<sup>22</sup> Alexandra Quezada, *Historia del voto femenino en Ecuador* (Quito: CONAMU, 2009), pág. 155.

<sup>23</sup> Jenny Estrada, *Una mujer total: Matilde Hidalgo de Prócel* (Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 1985), págs. 132-133.

<sup>24</sup> Alexandra Ayala Marín, *Yo siempre he sido Nela Martínez Espinosa: Una autobiografía hablada* (Quito: CONAMU, 2005).

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Contexto político definido por la dictadura militar, conocida como el gobierno de las Fuerzas Armadas, presidido por el general Rodríguez Lara desde 1972 hasta 1976, y que continuó hasta 1979 con el Consejo Supremo de Gobierno, que sometió a referéndum el proyecto constitucional que fue aprobado ese año. Véase Ayala, *Resumen de la historia del Ecuador, op. cit.*, págs. 105-110.

El crecimiento en el ámbito de participación y representación política de las mujeres a nivel legislativo, en relación con otros años, según Judith Salgado muestra que:

En 1996 el Congreso Nacional estuvo compuesto por 95.1% de varones y 4.8% de mujeres. En 1998 esta representación de mujeres aumenta al 12.2% frente al 87.8% de varones, manteniendo una acentuada asimetría.<sup>27</sup>

En contraste con la Asamblea Nacional actual, en la cual de los 137 asambleístas electos, 59 son mujeres (diez de ellas -tres nacionales y siete provinciales- son mujeres que entraron como asambleístas suplentes, y asumieron el rol de principales por diversos motivos políticos-coyunturales) representando así al 43% del total de asambleístas.<sup>28</sup> Y en esta ocasión particular, son mujeres las que detentan el cargo de la presidencia y vicepresidencias de la institución, asimismo seis de las trece Comisiones Especializadas Permanentes son presididas por mujeres.

Con el antecedente del surgimiento de la Ley de Cuotas de 1998 como un avance en la inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisiones, el aumento porcentual de las mujeres elegidas como representantes para participar en la Asamblea Nacional entre el 2000 y el 2008 coincide con el incremento escalonado que estipulaba esta Ley. Según Felipe Burbano de Lara, "la presencia de las mujeres nos enfrenta sin dudas a imágenes nuevas, desconocidas en la política (...) significa de alguna manera masculinizar a las mujeres (...) pero también feminizar a la política".<sup>29</sup> El autor añade también que:

El feminismo de diferencia siempre ha visto con temor la incorporación de las mujeres a un campo como el de la política, esencialmente masculino, porque corren el peligro de ser absorbidas por los patrones que dominan el campo. Las mujeres entran en un dominio en el cual las reglas del juego ya están definidas, tienen un sentido hegemónico claro y ellas solo adoptan esos hábitos como suyos.<sup>30</sup>

Al contrario, lo que se pretende lograr es, como sugiere María Fernanda Cañete, que "las mujeres dadas sus experiencias, diferentes de aquellas de los hombres, puedan aportar con nuevos aspectos, percepciones, valores y reglas a la gestión pública".<sup>31</sup> Si bien no se sugiere que al momento en que una mujer entra a la política automáticamente velará por los derechos de las mujeres en particular, ya que tienen la obligación de legislar sobre todos los aspectos de la vida nacional, pero según Burbano de Lara, "pueden generar condiciones favorables a la representatividad -a través de la Constitución de acuerdos y consensos- para incorporar en la agenda legislativa proyectos con contenidos de género".<sup>32</sup> Es así que, este tipo de accionar dio lugar a la discusión de proyectos y luego aprobación de leyes, como la ley sobre violencia contra la mujer en 1995, la ley de maternidad gratuita en 1994 y las cuotas electorales en el 2000. Como sugiere Mala Htun:

<sup>27</sup> Judith Salgado, "Derechos humanos y de género en el marco consuetudinario ecuatoriano," en Fernando Flores Giménez, ed., *Género y derecho constitucional* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2003), pág. 129.

<sup>28</sup> En la actualidad, según los datos del último censo poblacional del 2010, el 50,4% de la población son mujeres.

<sup>29</sup> Felipe Burbano de Lara, "El impacto de la cuota en los imaginarios masculinos de la política," en María Fernanda Cañete, ed., *Reflexiones sobre mujer y política: Memorias del seminario nacional* (Quito: Abya Yala, 2004), págs. 89-90.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, pág. 90.

<sup>31</sup> María Fernanda Cañete, *Participación política y ciudadana: Mujeres ecuatorianas entre la crisis y las oportunidades 1990-2004* (Quito, 2005), pág. 9.

<sup>32</sup> Burbano de Lara, *op. cit.*, págs. 93-94.

En América Latina, la mayor presencia de las mujeres en el ámbito legislativo coincidió con una atención sin precedentes a temas relacionados con los derechos de las mujeres (...) y es poco probable que las legislaturas de la región hubiesen prestado tanta atención a los temas relacionados, sin el trabajo de las parlamentarias.<sup>33</sup>

### **Participación de las mujeres indígenas en Ecuador desde la década de 1990**

La década de 1990 fue un momento crítico en la consolidación, tanto del movimiento indígena, así como para el movimiento de las mujeres. Según Anunziatta Valdez, los dos grupos tuvieron procesos similares en la reivindicación de sus derechos y exigencias ante el Estado, pero no hubo incidencia entre ellos.<sup>34</sup> En el Ecuador, ha existido una fuerte organización del movimiento de las mujeres con propuestas y planteamientos diversos pero convergentes dentro del ámbito social y económico. Amy Lind aseguró que estos grupos habían planteado demandas de sus derechos desde 1960, pero es a partir de 1975, año internacional de la mujer, cuando el movimiento ganó fuerza; sin embargo, este grupo estaba mayormente conformado por mujeres ecuatorianas mestizas.<sup>35</sup>

La mujer indígena tomó un mayor lugar en los movimientos indígenas, mientras que su participación en los movimientos de mujeres fue escasa. Valdez asegura que este fenómeno se debe a que las mujeres indígenas prefirieron aliarse con la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y no con el movimiento de las mujeres.<sup>36</sup> Es decir, participar desde su cosmovisión cultural arraigada en sus comunidades indígenas, y no desde su posición de género. Sin embargo, en este proceso de inclusión, la CONAIE no asumió las demandas de las mujeres indígenas. Lind señala que “el hecho de que las mujeres indígenas durante esta época, hayan estado más ligadas a su status étnico racial que a su género, es una reflexión del sexismo dentro de las organizaciones indígenas y del racismo dentro de los varios movimientos de mujeres”.<sup>37</sup>

En este sentido, existió la presencia de mujeres indígenas líderes dentro de los movimientos indígenas. Andrea Pequeño explica que tal es el caso de Tomasa Meneses, Rosa Gordona y Teresa Maroto, que se destacaron en el motín de las Recatonas de Pelileo en 1780 y Martina Gómez en la Asonada de las Mujeres de Baños en la provincia de Tungurahua. A ellas se suman Lorenza Peña, Jacinta Juárez y Baltazara Chiuza, quienes participaron en las sublevaciones de Licto, Columbe y Guamote en la provincia de Chimborazo en 1803. Su actuación también fue importante en la constitución de las primeras organizaciones y federaciones campesinas e indígenas, como la Federación Ecuatoriana de Indios, de la cual Dolores Cacuango y Tránsito Amaguaña fueron sus promotoras y dirigentas.<sup>38</sup>

Si bien el liderazgo de algunas mujeres indígenas es notable, todavía resulta muy difícil su participación en los escenarios de decisión política. Las concepciones sociales asociadas a este grupo están enfocadas al rol de reproductoras de cultura, al igual que al trabajo doméstico o comunitario. Esto ha presentado obstáculos no solo dentro del

<sup>33</sup> Mala Htun, “Mujeres y poder político en América Latina,” en Antonio Delgado Duarte, ed., *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números* (San José: International IDEA, 2002), págs. 37–38.

<sup>34</sup> Anunziatta Valdez, *Constitución con equidad de género: Experiencia ecuatoriana* (Santa Cruz: CEPAL, 2005).

<sup>35</sup> Amy Lind, “Gender and Neoliberal States: Feminists Remake the Nation in Ecuador,” *Latin American Perspectives*, Vol. 31, Núm. 1 (2003), págs. 181–207.

<sup>36</sup> Valdez, *op.cit.*, pág. 24.

<sup>37</sup> Lind, *op.cit.*, pág. 15.

<sup>38</sup> Andrea Pequeño, *Imágenes en disputa: Representaciones de mujeres indígenas ecuatorianas* (Quito: Abya Yala, 2007), pág. 108.

espacio público, sino también en el acceso a la educación.<sup>39</sup> Esta realidad ha llevado a la creación de espacios de aprendizaje por parte de las líderes indígenas, como es el caso de la Escuela de Formación de Líderes Dolores Cacuango; ECUARUNARI, con el objetivo de dar a conocer a las mujeres sus derechos políticos y la importancia de participar activamente en espacios públicos cada vez más grandes.

La participación política de la mujer indígena se encuentra respaldada en instrumentos nacionales e internacionales y si bien, la implementación de cuotas de género debió ser un aporte para el aumento de participación, este no fue el caso. Para Cañete, muchas veces, “la existencia de la legislación, las decisiones públicas y las políticas de Estado no implican cambios automáticos sustanciales de los patrones culturales vigentes en el imaginario colectivo (...) sino que se requiere de una participación continua y propositiva de las mujeres para alcanzar mayores resultados”.<sup>40</sup> Es así que, en las elecciones de 1996 el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País consiguió la designación de ocho legisladores, entre ellos la mitad eran indígenas, pero ninguna mujer.

En cuanto a las posibilidades de representación y participación política de las mujeres indígenas, se presenta el fenómeno social, político y cultural, el cual es calificado por Marfil Francke como la “triple trenza de la dominación de clase, género y etnia”.<sup>41</sup> Por otro lado, Nina Pacari manifiesta que, si bien las mujeres mestizas se enfrentan a “un sistema político patriarcal masculinizado”, las mujeres indígenas afrontan “un sistema político monoétnico que excluye la diversidad de identidades”.<sup>42</sup> Asimismo, Pacari afirma que, si bien se han dado cambios normativos “en los ámbitos civil, laboral, penal, electoral e incluso constitucional, aún existe un acentuado déficit en materia democrática que repercute en el proceso de construcción nacional de ciudadanía, especialmente dentro de un contexto pluricultural como es el ecuatoriano”.<sup>43</sup>

En agosto de 2007, la Red Nacional de Mujeres Indígenas, que agrupa a lideresas de distintas organizaciones,<sup>44</sup> elaboró y presentó una propuesta ante la Asamblea Nacional Constituyente. Algunos de estos planteamientos fueron recogidos en la nueva Carta Magna. En esta propuesta se estableció la garantía de la participación política bajo parámetros de equidad e igualdad entre hombres y mujeres, debido a la invisibilización de la mujer indígena en la Constitución de 1998, ya que dentro de los derechos colectivos no se contemplaban los derechos particulares de las mujeres, y menos los derechos de las mujeres indígenas. La presencia ha aumentado; sin embargo, es importante analizar el papel que juegan las mujeres indígenas una vez en el poder. Es importante entender qué tipo de políticas o proyectos promueven y de qué manera son aceptados o no por los distintos actores de la sociedad.

<sup>39</sup> Los resultados del Censo Poblacional 2001, indican que las mujeres indígenas son quienes registran una mayor tasa de analfabetismo. El índice de 8,5% de analfabetismo entre las mujeres no indígenas, se eleva a 35% en la población femenina indígena.

<sup>40</sup> Cañete, *op. cit.*, pág. 126.

<sup>41</sup> Marfil Francke, *Género, clase y etnia: La trenza de la dominación* (Lima: 2002), pág. 2.

<sup>42</sup> “La cuestión no está en el número de candidatos indígenas sino en la integración de formas democráticas indígenas en las legislaciones nacionales.” Véase Pacari, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, pág. 1.

<sup>44</sup> Red Nacional de Organizaciones de Mujeres Indígenas Kichwas del Ecuador conformada por la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN, Mujeres Kichwas del Chimborazo; Confederación Nacional del Seguro Social Campesino, CONFEUNASSC-CNC; Organización de Mujeres Indígenas y Campesinas del norte de Cotopaxi “Sembrando Esperanza”, OMICSE; Red Provincial de OSG de mujeres rurales e indígenas de Chimborazo; Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador, CONMIE; Movimiento de Mujeres de El Oro, MMO; Red Provincial de OSG y Coordinadora Nacional de Mujeres Negras, CONAMUNE; Centro de Desarrollo, difusión e investigación social, CEDIS.

### **Iniciativa parlamentaria en derechos sexuales y reproductivos en Ecuador**

En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, estos se constituyen como un conjunto de derechos estrechamente vinculados a la autonomía de las mujeres y a su proceso de reconocimiento como sujetos de derechos. Según Rocío Rosero, los derechos sexuales y reproductivos constituyen una amplia gama de elementos, entre ellos se citan los más relevantes:

el derecho a la libertad, seguridad e integridad personales, que incluye el derecho a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho de estar libre de violencia basada en el sexo y el género; el derecho a trabajar en un ambiente libre de acoso sexual; el derecho a no ser discriminada por embarazo; el derecho a la educación que incluye el derecho a la educación sexual y reproductiva; el derecho a ser informada sobre sus derechos y responsabilidades en materia de sexualidad y reproducción y acerca de los beneficios, riesgos y efectividad de los métodos de regulación de la fecundidad y sobre las implicaciones de un embarazo para cada caso en particular; el derecho a modificar las costumbres discriminatorias contra la mujer; el derecho a la intimidad que incluye el decidir libremente y sin interferencias arbitrarias sobre sus funciones reproductivas, entre otros.<sup>45</sup>

En este sentido, los derechos forman parte importante de la salud reproductiva y sexual y se convierten en factores clave para el desarrollo de la libertad, integridad y dignidad de mujeres ya sean adultas, adolescentes o niñas. Estos derechos están plenamente garantizados en instrumentos internacionales como en los artículos 10, literal h y 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), relacionados a la inclusión de la mujer, a la no discriminación y al cumplimiento de servicio apropiados de salud reproductiva.

Según Magdalena León, “el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos en la Constitución ecuatoriana marca un hito en la definición e impulso de derechos humanos a escala nacional”.<sup>46</sup> Estos se encuentran establecidos en una serie de artículos que incluyen el respeto al goce de los derechos, en todas sus dimensiones y sin discriminación, incluyendo la orientación sexual, especificado en el artículo 11, n.2. Al igual que la garantía de acciones que aseguran la salud sexual y reproductiva de las mujeres en el artículo 363, n.3, entre otros.

En cuanto a la legislación nacional que respalda el cumplimiento de estos derechos, se encuentra la Ley de Libertad Educativa de Familias del Ecuador de 1994; la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia del mismo año; la Ley Contra la Violencia de la Mujer y la Familia de 1995; la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud y su Política; el Código de la Salud; el Código de la Niñez y Adolescencia; la Ley sobre Educación, la Sexualidad y el Amor y la Ley del VIH-SIDA. Sin embargo, existen muchos vacíos, según el Consejo Nacional de las Mujeres-CONAMU:<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Rocío Rosero, “Diseño de políticas públicas para la protección integral de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el Ecuador” (Tesis Diplomado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2002).

<sup>46</sup> Magdalena León, *Derechos sexuales y reproductivos: Avances constitucionales y perspectivas en Ecuador* (Quito: FED-AEPS, 1999), pág. 15.

<sup>47</sup> El Consejo Nacional de las Mujeres en Ecuador fue creado en 1997 por decreto Ejecutivo. A partir de la disposición transitoria sexta de la Constitución de 2008, en mayo de 2009 y mediante decreto Ejecutivo 1733, este Consejo entró en etapa de transición para convertirse en el Consejo Nacional para la igualdad de género.

Dichas políticas e incluso las reformas legislativas no serán apropiadas sino incluyen un enfoque de género y de protección a los derechos humanos de las mujeres como sustento de la acción (...) En el campo de las reformas legislativas y de la construcción de una cultura no discriminatoria aún son muchos los nudos que quedan por resolver. Una visión exclusivamente moralista de los derechos sexuales y reproductivos que castigan la libertad y la igualdad como principios éticos de las relaciones de género se han impuesto en los procesos de reforma legal y vetado la Ley de Salud Sexual y Reproductiva, limitando las reformas penales; discriminando la homosexualidad femenina y masculina y reproduciendo comportamientos machistas y homofóbicos.<sup>48</sup>

Es así que, miembros de este Consejo Nacional de Mujeres recomendaron impulsar un proceso de revisión y evaluación de las leyes orgánicas. El fin es conseguir cabalmente la implementación de planes nacionales con estrategias que aseguren el cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos. Además, promover el conocimiento y tratamiento adecuado de estos derechos en los sistemas de educación y salud, y ejecutar planes de prevención y erradicación del acoso, abuso y explotación sexual. Este objetivo requiere del desarrollo de un marco jurídico y de políticas públicas que garanticen los Derechos Humanos de los grupos sociales vulnerables como son; por ejemplo, las mujeres que viven con VIH/SIDA, adolescentes embarazadas, minorías sexuales y trabajadoras sexuales.

En cuanto al uso de sistemas de anticoncepción, se puede diferenciar la presencia de un mayor porcentaje de uso de estos sistemas en el área urbana con 76,6% que en el área rural con 67,1%.<sup>49</sup> La esterilización femenina es el método más usado, seguido por las píldoras. Otro de los indicadores de la situación de las mujeres ecuatorianas en cuanto a salud sexual y reproductiva es la tasa de mortalidad materna. Esta muestra que la mayor causa de mortalidad durante el embarazo se debe a la falta de atención médica, tanto en controles prenatales como postparto. La encuesta demográfica y de salud materna e infantil (ENDEMAIN) encontró que en la población rural el 76,4% de mujeres se realizan controles prenatales y menos del 15,4% de las mujeres indígenas acuden a realizarse controles postparto.<sup>50</sup>

La carencia de planes integrales e incluyentes en materia de salud sexual y reproductiva afecta a los sectores más vulnerables. Este es el caso de la población rural e indígena. Según la ENDEMAIN, la tasa global de fecundidad según la etnia, varía considerablemente. Es así que, en mujeres indígenas esta tasa es 37% más alta que en las mujeres mestizas y 41% superior que las mujeres que se autodefinen como blancas. De igual manera, se analiza que el quintil más pobre de la población tiene en promedio 5,1 hijos mientras que el quintil más rico tiene 0,3 hijos.<sup>51</sup> Estos datos reflejan una situación alarmante, ya que muestran que las mujeres con menor calidad de vida tienen más hijos, lo que genera, consecuentemente, menores posibilidades para mejorar el nivel de vida de una familia. Los planes que garantizan el cumplimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en Ecuador, tienen aún algunas tareas pendientes para el futuro. La situación actual muestra una realidad carente de innovaciones, en tanto normativa, que garantice salud integral para las mujeres, y así también, en cuestiones de discriminación de género, muchas veces ligada a la etnia, dando lugar así a inequidad en la población.

<sup>48</sup> CONAMU, *Plan de igualdad de oportunidades de las mujeres ecuatorianas* (Quito: Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador, 2005), pág. 26.

<sup>49</sup> En esta sección se utilizan datos de la ENDEMAIN 2004, realizada a mujeres unidas o casadas en edad fértil.

<sup>50</sup> CONAMU, *La situación de las mujeres ecuatoriana: Una mirada desde los derechos humanos* (Quito: Consejo Nacional de las Mujeres, 2008), pág. 44.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, pág. 44.

### **Análisis de la representación y la promoción de leyes a favor de los derechos de las mujeres**

Este análisis está basado en la cantidad de mujeres en cargos parlamentarios desde 1941 hasta las últimas elecciones legislativas en 2013. A partir de estos datos se realiza un cuadro comparativo del crecimiento en la participación electoral. Por otro lado, se realiza un cuadro de la evolución de leyes ecuatorianas a favor de los derechos sexuales y reproductivos. Al tener los resultados de estas tendencias, se realiza una comparación de los diferentes índices con el fin de explorar las diversas variables que intervienen. De igual manera, se realiza un estudio de la iniciativa parlamentaria de las mujeres en el periodo legislativo vigente, con el fin de observar las leyes y proyectos de ley impulsados por este sector.

#### *Participación de la mujer desde 1941*

La representación política de la mujer, alcanzada a través de la participación electoral, ha tenido un progreso muy lento, a través de la recolección de datos del archivo-biblioteca de la Asamblea Nacional se puede observar, representada en la Tabla 1, que es apenas a partir de 1960 que se incluye a la mujer dentro de la composición del Congreso con tres diputadas. Sin embargo, después de este período se puede observar un estancamiento de representación; pues, desde 1960 hasta 1970, y luego desde 1970 a 1979, debido a la ruptura en los procesos electorales democráticos en el país. A partir de 1979 se retoma el progreso en la participación electoral femenina, el cual ha ido aumentando año tras año, hasta el período actual, en el cual llega a su máximo de representación legislativa.

**Tabla 1. Distribución de autoridades legislativas elegidas mujeres, 1941–2013**

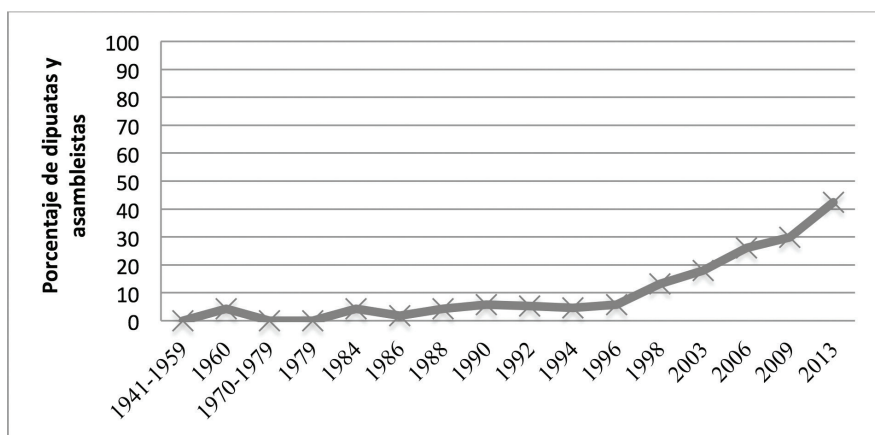
Año	Número de mujeres	% Cuota mínima
1941-1959	0	-
1960	3	-
1970-1979	0	-
1979	0	-
1984	3	-
1986	1	-
1988	3	-
1990	4	-
1992	4	-
1994	3	-
1996	4	-
1998	16	30
2003	18	35
2006	26	45
2009	37	50
2013	59	50

**Nota:** Con la única excepción de la Asamblea Constituyente de 1945, en la que Nela Martínez fue electa diputada.  
**Fuente:** Datos de CNE.

El aumento progresivo de la representación de las mujeres en el parlamento ecuatoriano alcanza un ritmo ascendente y significativo a partir de la Ley de Cuotas de 1998. Como muestra la Tabla 1. Sin embargo, el salto es sustancial del 2003 a 2006, hasta llegar a 59 asambleístas mujeres en el periodo actual.

Adicionalmente, el Gráfico 1 recoge la información y la expresa de manera porcentual. Es así que, observamos la composición femenina del órgano legislativo a lo largo del tiempo. Se puede observar un crecimiento continuo de la presencia de mujeres en la Asamblea, sobre todo desde el año de 1998, en el cual entran en vigencia la Ley de cuotas de género. En la actualidad, se puede observar que la distribución en materia de género, bordea el 50%, lo cual representa una paridad exacta. La tendencia que se observa en el gráfico muestra que la distribución puede continuar creciendo porcentualmente con el pasar del tiempo; sin embargo, esto también depende de una serie de factores político-contextuales, como las coaliciones políticas que se conformen en el siguiente periodo electoral; además, también dependerá del diseño del sistema electoral, es especial de la forma de lista y la modalidad del voto,<sup>52</sup> para que la paridad de género sea reflejada en las autoridades públicas electas.

Gráfico 1. Distribución porcentual de asambleístas y diputadas, 1941–2013



Fuente: CNE.

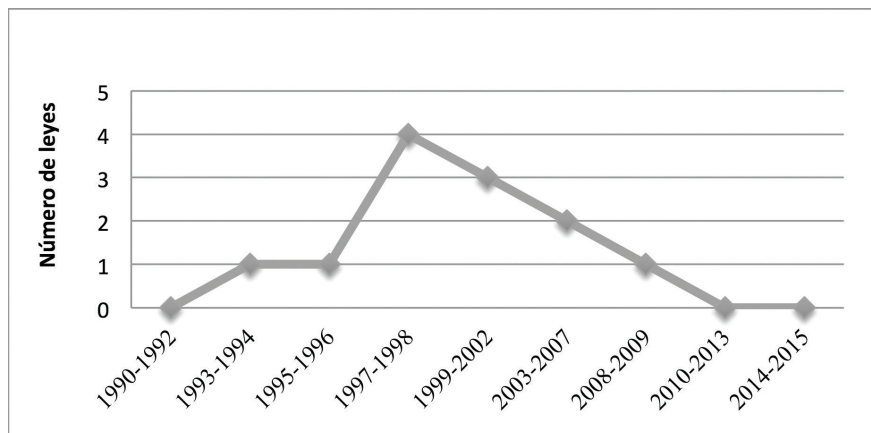
### *Leyes en derechos sexuales y reproductivos*

En el archivo-biblioteca de la Asamblea Nacional constan las leyes que se impulsaron a favor de los derechos sexuales y reproductivos en el Ecuador desde 1990. Entre estas se pudieron identificar doce leyes de importancia impulsadas en este período dentro del marco normativo nacional, con respecto a los derechos sexuales y reproductivos. El Gráfico 2 ilustra el número de leyes por período legislativo, al igual que la tendencia de los últimos períodos.

<sup>52</sup> Actualmente este elemento del diseño del sistema electoral en el país es de la lista abierta y la posibilidad del voto entre listas, factor que altera el elemento de la alternabilidad de candidatura en la conformación de la lista, ya que es el elector quien elige o decide por quién votar, sea este candidato hombre o mujer, sin tomar en cuenta el orden; este hecho incide en que en los resultados no siempre se alcance la paridad de género en la representación política.

## *Representación política de las mujeres a | 21 nivel legislativo en Ecuador*

**Gráfico 2. Leyes en favor de los derechos sexuales y reproductivos, 1990–2015**



**Fuente:** Archivo Biblioteca de la Función Legislativa.

Después de observar el número de leyes aprobadas en el antiguo Congreso Nacional y actual Asamblea Nacional, es importante analizar cada una de ellas, para entender su relevancia en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos. La Tabla 2 especifica las leyes dentro de esta materia, por año.

**Tabla 2. Normativa para los derechos sexuales y reproductivos en Ecuador**

1994	Ley de Maternidad Gratuita
1995	Ley sobre la violencia contra la mujer
1997	Despenalización de la homosexualidad
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley sobre la educación de la sexualidad y el amor</li> <li>· Constitución de la República</li> <li>· Reforma a la Ley de la maternidad gratuita</li> </ul>
2000	Ley de prevención y asistencia integral del VIH-SIDA
2001	Ley de la Juventud
2002	Ley Orgánica del sistema nacional de salud
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley de fomento y atención de programas para los sectores vulnerables en los gobiernos seccionales</li> <li>· Código de la niñez y la adolescencia</li> </ul>
2008	Constitución de la República del Ecuador
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Código Orgánico Integral Penal (COIP)*</li> <li>· Delitos contra la integridad sexual reproductiva (artículos: 164-175)</li> <li>· Aborto (artículos: 147-150)</li> </ul>

**Nota:** El COIP se incluye solamente como una referencia, ya que, si bien no es una ley directa para promover o incidir en políticas públicas a favor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, contiene apartados que hacen referencia directa e influyen en el ámbito penal en este tema.

**Fuente:** Archivo-biblioteca Asamblea Nacional.

En 1994 se aprueba la Ley de Maternidad Gratuita y atención de la Infancia. Esta Ley permitía la gratuidad y el acceso universal a las prestaciones y atenciones de salud sexual y reproductiva. Además, posibilitaba la participación de los municipios y de la sociedad civil para vigilar el cumplimiento de la misma. Asimismo, daba acceso informativo sobre los distintos procedimientos de planificación familiar, sexualidad sana y segura, y atención médico legal en caso de violencia intrafamiliar o de género. Según el Consejo Nacional de las Mujeres, la ley de maternidad proporcionó la posibilidad de entregar “en 2007, un total de 12 506 108 prestaciones”.<sup>53</sup> Así también analiza que a nivel nacional el 34% de mujeres conoce la ley; sin embargo, existe un mayor conocimiento de la misma en el área urbana con respecto al área rural.

El Consejo Nacional de las Mujeres afirmó también que la Ley sobre violencia contra la Mujer y la Familia genera un marco legal sobre la prevención de violencia intrafamiliar, incluyendo violencia sexual, a la vez que prevé mecanismos de denuncia.<sup>54</sup> Por otro lado, la despenalización de la homosexualidad en 1997, constituye un hito importante en materia de derechos sexuales y reproductivos, ya que permitió la inclusión de un sector antes marginado por la sociedad.

En 1998, se observa la mayor actividad en cuanto a la aprobación de leyes. Es así que, se aprueba la ley sobre la Educación de la Sexualidad y el Amor. Esta Ley integra la educación sexual en todos los centros educativos, con el objetivo de evitar el continuo aumento de embarazos adolescentes. La Ley determina que la sexualidad y el amor deben estar contenidos en los diversos planes de estudios de todas las escuelas y colegios.

El mismo año, se aprueba la Constitución de 1998, la cual integra artículos que permiten la garantía de los derechos sexuales y reproductivos. Según Rosero, son aquellos que tienen que ver con la integridad personal y el desarrollo libre de su personalidad. Estos constan en el artículo 23, numerales 2, 3, 5, 25, en el cual se redefine la integridad personal incorporando las dimensiones física, psicológica y sexual; la igualdad ante la ley sin discriminaciones por razones de orientación sexual, el derecho a tomar decisiones libres y responsables en la vida sexual;

(...) Aquellos ligados a la incorporación de la salud sexual y reproductiva como parte integral de la salud, la misma que consta en los artículos 42 y 43 que establecen la obligación del Estado de garantizar el derecho a la salud y la promoción de la cultura por la salud y la vida (...) Aquellos ligados a la familia (artículos 37, 38, 39 y 40) en los que se establece la igualdad de derechos de todos sus miembros.<sup>55</sup>

Complementariamente, en el año 2000 se aprueba la Ley para la prevención y tratamiento de VIH-SIDA. El propósito de esta ley es implementar el acceso integral de atención médica, para permitir la gratuidad de pruebas de VIH-SIDA y promover métodos de prevención, como es el uso de preservativo. Por otro lado, en el 2001, se elabora la Ley de la Juventud, creada con el fin de permitir el acceso a la educación y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, para generar la implementación de planes sectoriales y acuerdos ministeriales, con el fin de promover la educación sexual de los jóvenes ecuatorianos y evitar el embarazo adolescente.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, pág. 44.

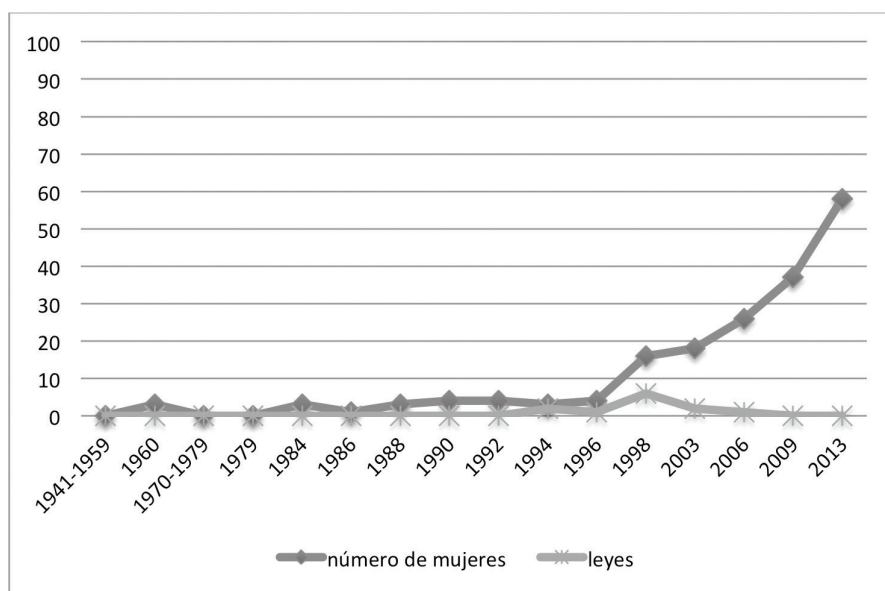
<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Rosero, *op. cit.*, pág. 13.

## Representación política de las mujeres a | 23 nivel legislativo en Ecuador

Todo el conjunto de leyes creadas dentro de la materia del presente análisis, se concentra entre el periodo del 1994–2003. Durante estos años, la acción legislativa estuvo enfocada en proyectos en beneficio de los derechos sexuales y reproductivos. A partir del 2003, solo encontramos la Constitución del 2008. En la actualidad, existen varios proyectos operativos conocidos como ‘planes nacionales’ que buscan la implementación de normas a favor de estos derechos; sin embargo, la mayoría de estos proceden de acuerdos ministeriales. Es muy importante aclarar que ninguna de estas leyes fue propuesta por alguna mujer indígena, a pesar del apoyo en el proceso de debate, la iniciativa parlamentaria estuvo compuesta tanto por hombres y por mujeres dentro de la Comisión de la Mujer y la Familia.

Gráfico 3. Comparación de tendencias, participación política e iniciativa parlamentaria



Fuente: Archivo-biblioteca Asamblea Nacional.

El Gráfico 3 muestra la relación comparativa entre el número de mujeres legisladoras, su incremento desde 1941 y el número de leyes direccionadas a la promoción (protección y progreso) de los derechos sexuales y reproductivos. Como se puede observar, existe un claro aumento en la representación de mujeres; sin embargo, este aumento no refleja el mismo incremento en la promulgación de leyes en materia de derechos de las mujeres.

Es dentro del periodo de 1998 hasta la actualidad, donde existe un mayor grado de participación de la mujer en el legislativo. No obstante, la producción de leyes a favor de los derechos sexuales y reproductivos se concentra en 1998. En el 2013, se observa el mayor grado de presencia femenina en la Asamblea con un 58%; empero, no se puede observar ninguna ley aprobada en el ámbito de derechos sexuales y reproductivos particularmente.

La iniciativa parlamentaria de las mujeres del periodo legislativo vigente muestra (ver Tabla 3 en el Anexo) que treinta y siete leyes son propuestas por una asambleísta mujer. Los contenidos de estas van desde temas de comunicación, cultural, deportivo, bienestar animal, fomento al emprendimiento, ordenamiento territorial, medicina prepagada, entre otros. El único proyecto de Ley orgánica contra el discrimen, el acoso y la violencia política en razón del género, propuesto por la asambleísta Lourdes Tibán, en diciembre de 2013, fue un proyecto de ley archivado. Es así que, únicamente el 10,8% de estos proyectos han sido aprobados, mientras que el 16,1% quedaron en iniciativas, el 8,1% fueron propuestas negadas, y el 43,2% fueron proyectos calificados por el Consejo de Administración Legislativa, y otro 10% fueron proyectos aprobados, pero finalmente archivados por las comisiones especializadas permanentes correspondientes.

### **Conclusión**

A partir del análisis empírico referente al número y porcentaje de mujeres participando y representando políticamente a nivel legislativo en el país desde 1941, una de las conclusiones que se revelan es que no necesariamente las mujeres que legislan impulsan o promueven proyectos de ley que mejoren las condiciones en referencia a los derechos de sexualidad y reproducción.

A mediados y finales de la década de 1990, las demandas por la inclusión e integración de las mujeres en la esfera política, para representar y participar, estaba articulada a través de la lucha proactiva de movimientos civiles de mujeres, en particular de mujeres mestizas en el país. Estos movimientos lideraban las reivindicaciones de género debido a la ausencia de representación política de las mujeres dentro de los diversos niveles de gobierno, con acceso al proceso de toma de decisiones, en especial de elaboración de leyes y políticas públicas. En la actualidad, estos movimientos están desarticulados y fragmentados. Los grupos de mujeres que procuraban incluir beneficios, en términos de derechos que beneficien a las mujeres, se unieron a organizaciones políticas que procuraban generar un cambio integral del sistema de gobierno democrático. Recreando así una dinámica política similar a la de las mujeres indígenas en la década de 1990 y su lucha por sus comunidades, etnia y cultura, dejando de lado la lucha particular como mujeres.

Sin embargo, la fragmentación de la lucha específica de género, ha sido (de alguna manera) compensada por el alto porcentaje del último periodo legislativo, en el que las mujeres alcanzan el 43% de escaños en el poder legislativo actual. No obstante, la participación política propositiva de proyectos de ley desde las mujeres es mínima. Pese al significativo porcentaje de representación, ni las leyes aprobadas ni las propuestas o proyectos de ley durante el periodo 2009–2014, reflejan iniciativa normativa en torno a los derechos de las mujeres particularmente, excepto por uno, el Código Integral Penal (COIP) que introduce transversal y parcialmente el enfoque de género.

El COIP, siendo un compendio legal que establece delitos de acuerdo al sistema penal ecuatoriano, incluye entre sus artículos elementos que inciden (no necesariamente de manera positiva) en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Entre estos están los artículos sobre el aborto (del 147 al 150) que hace dos excepciones: (1) cuando el embarazo pone en peligro la vida de la mujer y (2) cuando el embarazo es consecuencia de la violación y la mujer tiene alguna discapacidad mental. En caso de que un aborto se realice por fuera de los dos supuestos será sancionado con uno a tres años de cárcel para la persona que practique el aborto y de seis meses a dos años para las mujeres que lo consientan.

En el segundo debate del COIP para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, a finales de octubre de 2013, hubo un intento de promover la modificación del artículo que penaliza el aborto. Un grupo de parlamentarias del partido gobierno intervinieron para poder presentar una moción previa; esta no tenía como objeto que el artículo que trataba el tema del aborto no se apruebe junto con los otros artículos, sino que se debata y apruebe por separado. Al realizarlo de esta manera tendrían la oportunidad de modificarlo.

Soledad Buendía del bloque oficialista, se pronunció por la descriminalización del aborto en caso de violación. Otra asambleísta, Paola Pabón, propuso una moción para permitir el aborto durante el primer trimestre (12 semanas) en caso de que lo solicitara una víctima de violación. Dichas mociones tuvieron el apoyo de otros 19 legisladores del mismo bloque legislativo. Sin embargo, no hubo un debate o un acuerdo sustancial sobre esta propuesta y tuvo que ser retirada de inmediato debido a las declaraciones públicas del presidente de presentar la renuncia a su cargo en caso dar paso a la modificación de este artículo. Como consecuencia se emitieron sanciones por parte del movimiento político para las asambleístas mujeres, que incluían la suspensión de los derechos como miembros adherentes del movimiento durante un mes. Este incidente generó reflexión sobre los roles que cumplen los diferentes niveles de dirección, tanto nacionales como locales, y la toma de decisiones en los espacios donde se ejerce la legislación. Siendo este evento una gran derrota en la lucha de los derechos para las mujeres, en especial para sus derechos sexuales y reproductivos.

Asimismo, delitos contra la integridad sexual reproductiva se incluyen también en el COIP (artículos 164–175). Menciona también la privación de la capacidad de reproducción (artículo 165), acoso sexual (artículo 166), abuso sexual (artículo 170), entre otros; sin embargo, en este ámbito únicamente se tipifican los delitos y sanciones, más no existe una ley orgánica que prevenga o proteja a las mujeres de que estas infracciones ocurran. Igualmente, el COIP introdujo una nueva conducta penal definida como *Femicidio*. Este es un valioso aporte, en cuanto se pretende penar la violencia contra la mujer. En los artículos 141 y 142, se estipula el delito y las circunstancias en el que este acontece. No obstante, tipificar el delito no necesariamente significa protección a la víctima.

En suma, las propuestas de ley de este último periodo legislativo, en el cual la representación de las mujeres es mayoría, son diversas, abarcativas y dispersas. Es así que, una de las preguntas de investigación pendientes es ¿dónde se deciden y gestionan las leyes en defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y sus derechos en general? Porque, pese a que en la agenda legislativa existe la transversalización del enfoque de género, este es insuficiente para alcanzar el pleno goce de los derechos de las mujeres. Es así que queda pendiente indagar quiénes son los que promueven proyectos de ley en torno a temas como la despenalización del aborto, o la información sobre sexualidad, o la distribución gratuita a nivel nacional de métodos de anticoncepción. Todos estos son temas relevantes de salud pública, inherentes a nivel nacional, y no solo local o de acuerdos ministeriales que aún están pendientes. Será importante cuestionar a instituciones estatales, como el Consejo Nacional de Igualdad de Género cuyo objetivo es implementar políticas públicas que garanticen igualdad y no discriminación de personas, pueblos, nacionalidades y otros colectivos, que dispersan su accionar y llega a la generalidad en donde se pierde la priorización de temas de derechos de mujeres.

Las leyes y políticas públicas existentes en la actualidad son insuficientes para garantizar los derechos de las mujeres; en el momento histórico-político en el que la mayoría de mujeres ha liderado y legislado en el país, falló en cerrar la brecha en cuanto

a la negligencia del Estado en la promoción, protección y garantía de los derechos de las mujeres, quizá por razones religiosas o culturales. El debate abierto y democrático sobre sexualidad y reproducción a nivel nacional es necesario porque los derechos en este ámbito deben ser parte de la agenda estatal de salud, educación y bienestar social, y así incluirse en leyes y políticas públicas. El desafío futuro será reactivar las redes regionales de mujeres e impulsar mecanismos legales e institucionales para generar planes y líneas estratégicas a partir de un diagnóstico de la situación actual.

*Representación política de las mujeres a | 27  
nivel legislativo en Ecuador*

**Anexos**

**Tabla 3. Iniciativa parlamentaria de las mujeres asambleístas periodo actual**

<b>Ley</b>	<b>Proponente mujer</b>	<b>Fecha</b>	<b>Estado</b>
Ley de Reconocimiento Público del Estado en las Áreas Cultural, Científica y Deportiva	Ximena Mercedes Ponce León	23 de Junio de 2014	Aprobada
Ley Orgánica de Comunicación	Lourdes Tibán	15 de Septiembre de 2009	Aprobada
Ley Reformatoria del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Lourdes Tibán	27 de abril 2015	Iniciativa de proyecto de ley
Ley Reformatoria al Código de Trabajo y a la Ley de Seguridad Social para la Estabilidad y defensa de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras del Ecuador	Lourdes Tibán	13 de noviembre 2014	Proyecto de ley negado por el CAL
Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre la Jurisdicción Indígena y la Jurisdicción Ordinaria	Lourdes Tibán	4 de febrero 2010	Informe para primer debate
Ley Orgánica de la Biodiversidad	Lourdes Tibán	29 de julio 2011	Proyecto de ley archivado
Ley Orgánica contra el Discrimen, el Acoso y la Violencia Política en razón del Género	Lourdes Tibán	13 de diciembre 2011	Proyecto de ley archivado
Ley Reformatoria a la Ley de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los moradores y poseionarios de predios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial de los cantones Guayaquil, Samborondón y el Triunfo	Marcela Paola Aguiñaga Vallejo	23 de julio de 2013	Aprobada
Ley Orgánica de Bienestar Animal	Marcela Paola Aguiñaga Vallejo María Soledad Buendía Herdoiza	28 de octubre 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Reformatoria al Código Civil	Silvia Salgado	11 de abril 2012	Aprobada
Ley Orgánica de Fomento al Emprendimiento	Mae Montaña Valencia	10 de octubre de 2013	Proyecto de ley negado por el CAL
Ley Orgánica de Defensa de Emprendedores Urbanos	Mae Montaña Valencia	15 de enero de 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley de Creación de la Universidad Amazónica Plurinacional Yasuni	Magali Margoth Orellana Marquinez	10 de julio de 2015	Iniciativa de proyecto de ley
Ley Orgánica de Consulta Previa, a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades	Magali Margoth Orellana Marquinez	21 de octubre de 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales | 28*  
*Volumen 5, Número 5*

Ley Reformatoria al Art. 1 de la Ley 010 que crea el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales	Magali Margoth Orellana Marquinez	7 de mayo 2014	Proyecto de ley negado por el CAL
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que incluye al voluntario como condición de medida de acción afirmativa	Cristina Eugenia Reyes Delgado	15 de diciembre 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley de Fomento de Jóvenes Emprendedores	Cristina Eugenia Reyes Delgado	18 de julio 2013	Iniciativa de proyecto de ley
Ley de Seguros Médicos y Medicina Prepagada	Evelyn Pamela Falconí	25 de marzo 2014	Proyecto de ley calificado por el CAL
Ley Interpretativa del Artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público	Anny Marllely Vásquez Arteaga	7 de noviembre 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Orgánica de Consulta prelegislativa a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades	María Molina Crespo	28 de octubre 2014	Informe para primer debate
Ley Orgánica de ordenamiento territorial y uso de suelo	Paola Pabón/ María Alexandra Ocles	20 de noviembre de 2014	Informe para primer debate
Ley Reformatoria al Código Civil (juicio partición)	Paola Pabón/ Juana Marisol Peñafiel	28 de septiembre 2010	Proyecto de ley archivado
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario	Paola Pabón	2 de abril 2013	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Orgánica de Servicio Público	Rosana Alvarado	9 de julio 2015	Iniciativa de proyecto de ley
Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Donación y Transplante de Órganos, Tejidos y Células	Rocío del Carmen Valarezo Ordóñez	20 de mayo 2015	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia para la Subrogación de las Gobernadoras o Gobernadores Regionales, Prefectas o Prefectos y Alcaldesas o Alcaldes Electos, que por Fallecimiento o Inhabilidad Física, Mental o Legal comprobada,	Rocío del Carmen Valarezo Ordóñez	28 de mayo 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	Cynthia Viteri	13 de mayo 2015	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Orgánica Derogatoria de la Disposición Derogatoria y Reformatoria Número 27 del Código Orgánico de la Función Judicial	Guadalupe Dolores Cedeño	13 de noviembre 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL

*Representación política de las mujeres a | 29*  
*nivel legislativo en Ecuador*

Ley Orgánica Reformatoria a los Artículos 93 y 188 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	Guadalupe Dolores Cedeño	31 de julio 2014	Proyecto de ley archivado
Ley Reformatoria a la ley Orgánica de discapacidades	María Cristina Kronfle	21 de enero 2014	Informe para primer debate
Ley Reformatoria al Código orgánico de la Niñez y Adolescencia	María Cristina Kronfle	15 de enero de 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Reformatoria a la ley Orgánica de discapacidades	María Soledad Vela	28 de julio 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Reformatoria a la ley Orgánica de educación intercultural	Kerly Torres	14 de abril 2015	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa	Gabriela Rivadeneira	21 de abril 2014	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Ley Reformatoria al libro II del Código Civil	María Soledad Buendía	26 de marzo 2015	Proyecto de Ley calificado por el CAL
Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Donación y Transplante de Órganos, Tejidos y Células	María Alejandra Vicuña	11 de junio 2015	Iniciativa de proyecto de ley
Reforma a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	Juana Marisol Peñafiel	21 de julio 2015	Iniciativa de proyecto de ley

**Fuente:** Archivo-biblioteca Asamblea Nacional.

## **Género y segregación ocupacional**

**María Espinosa\*** y **María Paz Jervis\*\***

**Resumen:** La situación de la mujer en el mercado laboral ecuatoriano es uno de los campos que no se ha estudiado todavía desde la perspectiva de género. Sin embargo algunos datos recientes arrojan cifras preocupantes en términos de la desventaja que enfrenta parte de la población ecuatoriana para desarrollarse en igualdad de condiciones que los hombres, en términos de acceso a puestos de trabajo, puestos de dirección y de toma de decisión y finalmente de acceso a una paga más elevada. La legislación ecuatoriana contempla la plena igualdad de hombres y mujer en cuanto a derechos, pero la realidad se ve marcada por estereotipos y criterios vigentes sobre los roles de género que impactan en la comparecencia pública de las mujeres. Este artículo discute la situación actual de la mujer en el mercado laboral a partir de algunos conceptos teóricos sobre el género y la segregación ocupacional.

**Palabras clave:** Género, Trabajo, Discriminación, Segregación ocupacional, Igualdad

**Abstract:** The situation of women in the Ecuadorian labor market is a field that has not yet been studied from a gender perspective. However, some recent data show alarming figures in terms of the disadvantages facing part of the Ecuadorian population to develop on an equal footing with men in terms of access to jobs, positions, and decision-making, and access higher pay. Ecuadorian law provides for the full equality of men and women in rights, but the reality is marked by stereotypes and current criteria on gender roles that affect the public appearance of women. This article discusses the current situation of women in the labor market from some theoretical concepts about gender and occupational segregation.

**Key words:** Gender, Work, Discrimination, Occupational segregation, Equality

---

\*María Espinosa es gerente general de Edel Consultores; Master en Género, Desarrollo y Globalización, London School of Economics. Master en Administración y Dirección de Fundaciones, Asociaciones y Otras Entidad no Lucrativas, Universidad Autónoma de Madrid. Bachelor in Science, Universidad San Francisco de Quito (USFQ).

\*\*María Paz Jervis es docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Las Américas (UDLA). Máster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad Internacional y Derechos Humanos, FLACSO. Diplomado en Género, Violencia y Justicia, FLACSO. Abogada y Licenciada en Artes Liberales, USFQ. Investigadora en temas relacionados con género, participación política y seguridad internacional.

\*\*\*Fecha de recepción: abril de 2016 / Fecha de aceptación: junio de 2016.

## Introducción

LAS últimas décadas se ha generado un proceso vertiginoso de evolución de derechos igualitarios y del posicionamiento de la agenda de género en las políticas públicas y en las preocupaciones de la ciudadanía ecuatoriana. Así lo evidencian las reformas profundas de la legislación y del diseño del Estado ecuatoriano en las últimas décadas, por un lado derogando disposiciones discriminatorias contra la mujer y, por otro, adoptado normativas que favorezcan o garanticen la mayor participación de la mujer en la vida pública ecuatoriana. Sin embargo, estas conquistas en términos de reforma estructural y posicionamiento de la problemática de género no se han asumido con fuerza en la perspectiva laboral. El presente artículo tiene por objeto analizar algunas de las circunstancias que influyen en las condiciones que la mujer se incorpora en el mundo laboral en el Ecuador del siglo XXI.

Son escasas las discusiones que se han abordado desde la perspectiva de género y desarrollo profesional en el debate público y no hay una línea de investigación importante en torno a la relación del trabajo y la mujer que explique si el género es un elemento determinante en la incorporación al mundo laboral y si a su vez éste constituye un mecanismo de discriminación en el trabajo y cómo se configura esa discriminación. El presente trabajo aborda esta reflexión desde dos aristas. En primer lugar, se parte de una revisión teórica inicial sobre qué es el 'género' en términos de la 'performatividad,' concepto desarrollado por Judith Butler, que supone que el género no responde a las diferencias biológicas con las que se nace sino que responde a una construcción cultural y social más compleja.<sup>1</sup> Este concepto que se desarrollará desde la comprensión que tiene Sara Salih sobre el pensamiento de Butler y se complementa con lo que Nancy Fraser entiende como *políticas de redistribución y políticas de reconocimiento*.<sup>2</sup>

En segundo lugar, este trabajo analiza la situación actual del mercado laboral ecuatoriano conforme a datos estadísticos recientes. Para ello presenta, por un lado, conceptos derivados del trabajo que explican algunas de las formas en que se puede perpetrar la discriminación por género en el campo laboral. Las categorías de análisis que se desarrollarán son la segregación- vertical y la segregación horizontal. La primera, se define como la jerarquía al interior del trabajo, en este sentido, se considera que la mujer por su condición de mujer estaría destinada la mayor parte de veces a ocupar puestos de inferior jerarquía que los hombres; y la segunda, tiene que ver con que las tareas o funciones que eligen las mujeres habitualmente, están asociadas en gran medida a las tareas de cuidado y son afines a las responsabilidades y características que se han atribuido como *propias* del género femenino, como se explicará más adelante.

Por otro lado, se presentan algunos datos estadísticos que muestran la situación actual de la segregación horizontal y vertical de la mujer en el campo laboral en el Ecuador. Esta información proviene de fuentes oficiales y de investigaciones de mercado realizadas por las empresas consultoras Deloitte para su propio análisis y publicación, IPSOS para el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y un levantamiento de información realizado por las autoras que refleja el comportamiento de las mujeres ecuatorianas, en tres universidades de la ciudad de Quito, al momento de elegir su carrera profesional. Las empresas consultoras concuerdan en que existe una menor participación femenina frente a la masculina en los puestos directivos y de toma de decisiones en las empresas.

<sup>1</sup> Judith Butler, "Performative Acts and Gender Constitution: An Essay in Phenomenology and Feminist Theory," *Theatre Journal*, Vol. 40, Núm. 4 (1988), págs. 519-531.

<sup>2</sup> Véase Sara Salih, *Judith Butler* (London: Routledge, 2002); y Nancy Fraser "La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación", *Revista de Trabajo*, Vol. 4, Núm. 6 (2006), págs. 83-99.

Ejemplo de esto es que las mujeres generalmente se encuentran presentes en puestos gerenciales de áreas administrativas como recursos humanos, finanzas o marketing, mientras tanto, se puede evidenciar una mínima proporción en departamentos de tecnologías y sistemas. Así también, las mujeres escogen mayoritariamente carreras que están relacionadas a las tareas de cuidado, como la educación, nutrición o enfermería; se ve también una inclinación hacia carreras que requieren de 'habilidades blandas' como comunicación organizacional o psicología. Por el contrario, los hombres escogen, mayoritariamente, carreras dependientes de las ciencias 'duras' como, por ejemplo, ingenierías. Esta pequeña muestra sirve de apoyo para ejemplificar los argumentos propuestos a lo largo del trabajo.

Finalmente, este artículo pretende explicar en base a la información presentada cómo el género con el que una persona decide vivir influye en su incorporación al mercado laboral; y cómo la brecha laboral que existe entre hombres y mujeres en el Ecuador en la actualidad se debe en gran parte a las circunstancias propias del género. No se busca hacer un diagnóstico integral de la situación de la mujer y el trabajo en el Ecuador porque para ello se requiere de un estudio más profundo que se base en un levantamiento de datos a nivel nacional y que puede ser fruto de otra investigación posterior. Sin embargo, lo que sí pretende este artículo es dar inicio a un debate que está pendiente en la comunidad académica y que tiene varias líneas de investigación por ser desarrolladas. Se parte de la premisa de que el género con el que una persona decide vivir sí constituye una causa de segregación determinante en la participación de la mujer en el mercado laboral del Ecuador del siglo XXI según los datos que se presentarán y explicarán a partir de la revisión teórica propuesta.

### **Conceptualización de 'género'**

Género conforme a la Real Academia de la Lengua Española, propone entre las primeras acepciones las siguientes: "Conjunto de seres que tienen uno o varios caracteres comunes" o "Grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido éste desde un punto de vista sociocultural en lugar de exclusivamente biológico". Género, como concepto diferenciador de hombres y mujeres –en un inicio– y como conjunto de atribuciones, diferencias y disputas de poder lo desarrolló por primera vez en términos académicos Simone de Beauvoir en 1949.<sup>3</sup> No obstante, no es hasta la década de los setenta que adquiere relevancia en el lenguaje académico y se lo utiliza como categoría de análisis más allá de las diferencias biológicas y de especie a las que hace referencia la acepción. Posteriormente, a fines de la década de los ochenta aparece con fuerza la terminología y la perspectiva de género dentro en la Teoría Feminista en América Latina, donde se incorpora en la toma de decisiones y en la agenda pública.<sup>4</sup>

La perspectiva de género supone tomar en cuenta, reconocer e intentar mitigar las diferencias sociales, culturales e históricas entre hombres y mujeres, que supongan el ejercicio de poder o de sumisión de uno de los géneros en relación al otro. La Teoría Feminista ha contribuido de manera contundente con este concepto que permite visibilizar la relación de poder que ha tenido tradicionalmente el hombre sobre la mujer, todo esto en el marco de las construcciones sociales y en muchos casos, en las estructuras formales. Asimismo, el desarrollo de este concepto permite evidenciar la hegemonía

<sup>3</sup> Véase Butler, *op. cit.*

<sup>4</sup> Mientras que en el caso ecuatoriano es recién en la década de los noventa en que se consolida el reconocimiento público de la visión de género, iniciando un largo camino que se recorre en las siguientes décadas y que da lugar a las reformas legales y que se terminaron de plasmar a inicios de este siglo.

de la heterosexualidad y la comparecencia del hombre y la mujer como únicos actores reconocidos en la sociedad. La discusión que promueve Butler con el concepto de performatividad, propone extrapolar el debate tradicional en torno a la reivindicación de los derechos de género, cuestiona la binariedad y deconstruye el género. Lo que deja la puerta abierta a identificar muchos más sujetos de derecho en términos de igualdad que no sea limitado a la mujer y al hombre en su rol tradicional.

### Performatividad

La 'performatividad' (adaptado de 'performativity' en inglés) es un término que se ha adoptado dentro de la Teoría Feminista y de los debates sobre género. Esta palabra construida que no cuenta con un significado dentro de la Real Academia de la Lengua Española, da cuenta de la actuación de asumir un papel en términos artísticos y de puesta en escena. Ese papel que se *performa*, asume una serie de conductas, apariencias, diseños y expresiones específicas que construyen identidades propias. Butler, inicia la discusión sobre esta terminología a partir del trabajo de Simone de Beauvoir, *El Segundo Sexo*, y la famosa frase "una mujer no nace, se hace", para explicar que el género supone una apropiación de actos repetidos y asociados que derivan en una tenue delimitación de identidad que contempla las características más íntimas del cuerpo, de los movimientos y expresiones. Ese conjunto de representaciones funda la utopía de constituirse en un género<sup>5</sup>. En otras palabras, se puede decir que las personas asumen una serie de conductas de manera inconsciente en un inicio y quizás consiente en una segunda etapa para reproducir el rol asignado a su sexo. Este rol habitualmente responde a los estereotipos o creencias asumidas por una mayoría.

Bajo esta concepción que entiende al género como la serie de actos y prácticas que las personas repiten con el fin de encajar y reafirmar la pertenencia de ser hombre o de ser mujer dentro del contexto de la cultura, sociedad o grupo en el que se desarrollan, el contenido del género tiene un libreto específico asignado para diferenciar lo que significa ser hombre o mujer. De esta manera, el libreto en el que una persona se presenta, cumple con las expectativas que la sociedad tiene para el hombre y para la mujer. De ahí que, si bien las características biológicas no son las que determinan ciertas posturas o expresiones, el género, asociado a la *binariedad* biológica del cuerpo sí lo hace. Ergo, no queda tan clara la distinción sexo/género en la puesta en escena frente a la sociedad.

En trabajos posteriores, entrada la década de los noventa, Butler riñó con la diferenciación sexo/género.<sup>6</sup> Porque si todos los cuerpos están supeditados a un género y por ende se inscriben en un contexto social, ya no existen seres naturales, sino solo construcciones sociales. De esta manera se puede concluir que el género no es algo que una persona es, sino algo que hace.<sup>7</sup> La composición de lo que comprende el género bajo esta perspectiva, no debería ignorar otras características que transversalizan las circunstancias de las personas y, en concreto, de las mujeres que construyen o responden a una identidad,<sup>8</sup> pero que así como el valor del lenguaje es considerado para analizar la asunción del género, también debe tomarse en cuenta el grupo étnico al que pertenece, la clase social, el lugar donde se vive, la religión que se practica y el nivel de educación.

<sup>5</sup> Butler, "Performative Acts and Gender Constitution", *op. cit.*

<sup>6</sup> Véase Butler *Cuerpos que importan*, *op. cit.*

<sup>7</sup> Salih, *op. cit.*

<sup>8</sup> Butler efectivamente hace una actualización de su teoría al incorporar el concepto de la *racialización*, es decir que la condición de raza es un elemento que puede influir dentro de las expresiones de sexismo, del mismo modo con el imperativo de sexualidad, pero siempre partiendo del sexismo.

Todas estas circunstancias resultan determinantes en la definición de un género.

Podría resultar muy simplista el pensar que existe una sola forma de ser mujer; un tipo de mujer con unos mismos tipos de problemas. Ser mujer, como ser hombre, va a verse influenciado por varios elementos del entorno. De ahí que el enfoque de género requiere una comprensión más elevada e incluso más sofisticada que mirar a hombres y a mujeres. Supone el comprender esas diferencias a partir del género, pero también de las condiciones económicas, étnicas, culturales, educativas, religiosas y varias otras que transversalizan al género. Existe un amplio debate sobre cómo estereotipos sobre ser hombre y ser mujer en Europa o Norteamérica, han sido en muchas ocasiones los modelos que se observan para explicar las relaciones y los problemas sociales en otros lugares del mundo. Estas categorías han sido elementos de doble y triple discriminación por ejemplo para mujeres indígenas y campesinas.

### La visibilización y la igualdad

Nancy Fraser, otra de las exponentes del Feminismo contemporáneo, hace una importante contribución desde su incursión en la Teoría Crítica y amplía el espectro de su trabajo bajo la perspectiva de género.<sup>9</sup> En la década de los noventa, se genera un debate sobre las dos grandes corrientes del reformismo de la época, por un lado, estaba la corriente que proponía que se contrarreste la desigualdad a través de políticas redistributivas de la riqueza; y por otro lado, estaban quienes cabildeaban porque sean los procesos de visibilización y reconocimiento de la diferencia la forma de aminorar la desigualdad.

La crítica de Fraser en un inicio, sugería que los enfoques no deberían ser contrapuestos, que las corrientes teóricas y políticas que buscan contrarrestar los sistemas de desigualdad deben nutrirse tanto de consideraciones redistributivas como de consideraciones sobre la diferencias. Sin embargo, es a inicios de la década del 2000 que su trabajo se desarrolla como una propuesta más amplia la de *justicia social*, específicamente para reivindicar los sesgos de género tales como la necesidad de crear sinergias entre políticas de igualdad, como el reconocimiento a la 'identidad' y políticas de redistribución.<sup>10</sup> Esto se debe a que la condición de la mujer habitualmente está supeditada a una circunstancia de desventaja o marginalización económica frente a la circunstancia del varón, justamente porque las políticas han desconocido las condiciones propias de su género.

De esta forma, una de las maneras de contrarrestar la desigualdad es asumiendo una perspectiva de género que reconoce la existencia de diferencias entre hombres y mujeres en términos de comparecencia pública. Estas diferencias son atribuibles a las características propias del género, que responden a una construcción social pero que efectivamente son difíciles –o inclusive imposibles– de evadir para hombres y mujeres en el contexto de las sociedades hegemónicamente heterosexuales. Estas diferencias se agudizan a partir de las características económicas, sociales, culturales, étnico, religiosas, educativas, entre otras, como ya se había mencionado en líneas precedentes. La comparecencia en la vida pública, como se lo denomina a lo largo de este trabajo, supone varias aristas, siendo una de las más vitales y evidentes es la que posiciona a las mujeres en el campo laboral.

<sup>9</sup> Véase Nancy Fraser, "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age," *New Left Review*, (1995).

<sup>10</sup> Véase Nancy Fraser, "Rethinking Recognition," *New Left Review*, Vol. 3 (2000), págs. 107–120.

### Segregación ocupacional por género: la incorporación de la mujer en la vida laboral

La segregación ocupacional por género es un fenómeno registrado en las diferentes regiones del mundo, bajo cualquier sistema político o religioso, y en todas las clases económicas de la sociedad.<sup>11</sup> Su influencia ha normalizado patrones de discriminación que condicionan la participación de la mujer en el mercado laboral y perpetúan la inequidad en el acceso a recursos económicos.

La presente división del trabajo considera la esfera doméstica y el trabajo resultante de la misma como ámbito de ejecución prioritariamente femenino. Así también, las mujeres aún son excluidas de tareas e instituciones consideradas tradicionalmente masculinas como por ejemplo el mercado que se genera en torno a la liga de fútbol profesional y las Fuerzas Armadas ecuatorianas.<sup>12</sup> La binariedad que se encuentra en la esfera laboral ha permitido reforzar las construcciones sociales de género con respecto a la capacidad laboral de los hombres y de las mujeres. Consecuentemente, la presencia de un sesgo discriminatorio en la sociedad androcéntrica, que desvaloriza las actividades tradicionalmente consideradas apropiadas para mujeres, deriva en una subordinación económica y en la limitación de las capacidades de desarrollo profesional de las mujeres participantes en el mercado laboral. Es decir, la mujer se mantiene mayoritariamente en la esfera de lo privado, específicamente en las tareas de carácter reproductivo y de cuidado.<sup>13</sup> Inclusive en las comparecencias en la vida pública, las mujeres habitualmente supeditan su permanencia a la compatibilidad con sus otras tareas sin encontrar evidencia de un comportamiento similar en sus pares varones.

Si bien el siglo veinte estuvo marcado por la inclusión masiva de mujeres en trabajos asalariados en el mercado laboral, su participación aún está sujeta a discriminación por su género. El incremento de la participación femenina, entre otras cosas, es consecuencia de la reducción en la tasa de natalidad, de un mayor acceso a educación básica y superior para mujeres, de la posibilidad de conformar nuevas estructuras familiares donde mujeres son el sostén económico familiar, de la necesidad de contar con más de un ingreso por unidad familiar o de la mayor demanda de fuerza laboral que surge por la diversificación del mercado.<sup>14</sup> Por un lado, la especialización del trabajo y burocratización de los órganos administrativos en instituciones públicas y privadas, crearon más puestos de trabajo para perfiles de mujeres profesionales. Por otro lado, la migración de estas mujeres de la esfera privada a los puestos de trabajo, dio lugar a un nuevo nicho en el mercado laboral para otras mujeres que asumieron como encargo laboral las tareas de cuidado de lo doméstico – servicio de carácter reproductivo – previamente realizado como trabajo no remunerado.<sup>15</sup> La comercialización del trabajo reproductivo se encuentra por ejemplo

<sup>11</sup> Richard Anker, "Theories of Occupational Segregation by Sex: An Overview" *International Labour Review*, Vol. 136, Núm. 3 (1997), págs. 315–337.

<sup>12</sup> Paula England, "Separative and Soluble Selves", en Marianne A. Ferber y Julie A. Nelson eds., *Feminist Economics Today Beyond Economic Man* (Chicago: The University of Chicago, 2003), págs. 34–59.

<sup>13</sup> El trabajo de carácter reproductivo se lo entiende como los servicios domésticos y de cuidado de seres humanos que facilitan el alcance y disfrute pleno de sus capacidades.

<sup>14</sup> Véase Paula England, "Gender Inequality in Labor Markets: The Role of Motherhood and Segregation," *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. 12, Núm. 2 (2005), pág. 264–288. Véase también Barbara R. Bergmann, "Feminism and Economics," *Women's Studies Quarterly*, Vol. 18, Núm. 3/4 (Fall/Winter, 1990), págs. 68–74.

<sup>15</sup> El marco teórico del trabajo reproductivo y del trabajo no remunerado está ampliamente discutido por las teorías de la economía feminista. Dentro de sus exponentes están Diane Perrons, Nancy Fraser, Nancy Folbre, Marianne Ferber, Ania Plomie, Wiji Arulampalam, Naila Kabeer, Julie Nelson, Barbara Bergman, Lourdes Benería, Diane Elson, Rania Antonopoulos, Paula England, Susan Himmelweit y Amyrtya Sen. England, "Separative and Soluble Selves", *op. cit.*

en los servicios de alimentación, tales como restaurantes y servicios de catering, servicios de guarderías de niños y ancianos, servicios de limpieza de oficinas o quehaceres domésticos.

Además de tener sesgos de género, la división del trabajo dentro del mercado laboral presenta discriminación étnica. Esto surge cuando las características étnicas son determinantes para atribuir roles a sujetos con ciertos rasgos étnicos y a su vez que sean excluidos de otros por su apariencia física.<sup>16</sup> El mercado de trabajo atribuyó a las mujeres blanco-mestizas los puestos profesionales, mientras que, a mujeres de origen étnico distinto se las relegó a los empleos de carácter reproductivo.<sup>17</sup> La jerarquía laboral ubica a las mujeres de color en la base de la pirámide de trabajo y a los hombres de origen blanco en la parte superior de la misma.<sup>18</sup> Un estudio realizado sobre los directores, hombres y mujeres, de las compañías Fortune 500 en el año 2011, reveló que la gran mayoría de directores de estas compañías eran hombres blancos (74,4%), seguido por mujeres blancas (13,3%) y por hombres de color (5,3%).<sup>19</sup> Así mismo, otro estudio, arroja la situación de las mujeres de color que tienden a ocupar mayoritariamente empleos de carácter reproductivo, de agronomía o en líneas de fabricación.<sup>20</sup> La doble discriminación de género y de grupo étnico presenta efectos de exclusión marcados en las personas participantes en el mercado laboral.

### Algunos datos recientes en Ecuador

Al año 2015, el 41% de los empleos en el Ecuador son realizados por mujeres.<sup>21</sup> Si bien el ingreso de la mujer en el mercado laboral remunerado es considerado un hito exitoso para el desarrollo social, la presencia de la mujer en el mercado laboral aún está sujeta a procesos discriminatorios por su género. Las Naciones Unidas, en la Encuesta Mundial sobre el Rol de la Mujer para el Desarrollo del año 2009, reconoce que existe un progreso en el acceso de la mujer a un al trabajo remunerado, sin embargo, resalta que aún hay discriminación en la mayoría de áreas de trabajo.<sup>22</sup> A continuación se detallarán los procesos de segregación *vertical* y *horizontal* que influyen en la participación de las mujeres en el mercado laboral ecuatoriano.

#### *Segregación vertical*

La segregación vertical se refiere a la discriminación que experimentan las mujeres para

<sup>16</sup> Edna Bonacich, Sabrina Alimahomed y Jake B. Wilson, "The Racialization of Global Labor," *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, Núm. 3, (2013), pág. 343. Traducción propia.

<sup>17</sup> El incremento de migración de zonas con bajos ingresos a zonas con mayores ingresos, sean intra o internacionales en las últimas décadas, se ha incrementado considerablemente la participación de mujeres de origen étnico como empleadas domésticas y otros servicios de carácter reproductivo. Véase Lourdes Benería, "Markets, Globalization and Gender", en Lourdes Benería, Günseli Berik y María S. Floro, eds., *Gender, Development and Globalizations: Economics as if All people Mattered* (London: Routledge, 2003), págs. 77-83.

<sup>18</sup> Véase Edna Bonacich, Sabrina Alimahomed y Jake B. Wilson, "The Racialization of Global Labor," *American Behavioral Scientist*, Vol. 52 Núm. 3 (2013), págs. 342-355.

<sup>19</sup> Richard L. Zweigenhaft, "Diversity Among CEOs and Corporate Directors: Has the Heyday Come and Gone?" diciembre de 2013, [http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power/diversity\\_among\\_ceos.html](http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power/diversity_among_ceos.html).

<sup>20</sup> Bonacich, Alimahomed y Wilson, *op. cit.*

<sup>21</sup> Carmen Granda y Elizabeth Feijó, *Indicadores laborales* (Ecuador: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2015), [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Informe\\_Ejecutivo\\_Mar15.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Marzo-2015/Informe_Ejecutivo_Mar15.pdf).

<sup>22</sup> La división del trabajo que tradicionalmente ha dominada la esfera privada se replica en el mercado laboral. Las mujeres son principalmente empleadas en servicios de carácter reproductivo mercantilizados y aquellas que tienen carreras profesionales tienden a tener menos oportunidades de progreso profesional. Ambas formas de segregación resultan en una brecha salarial entre géneros.

ocupar ciertas posiciones en la pirámide laboral.<sup>23</sup> Se reconocen dos efectos puntuales: el 'techo de cristal' y el 'suelo pegajoso'.<sup>24</sup>

El 'techo de cristal' se denomina a una serie de condicionantes que limitan el crecimiento profesional de las mujeres a puestos de influencia y toma de decisiones. En Ecuador, recientes investigaciones documentan una minoría de mujeres en cargos directivos de empresas. A inicios del 2016, IPSOS, Consultora Especializada en Servicios de Estudios de Mercado en Ecuador, realizó para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una consulta sobre la presencia de mujeres en empresas ecuatorianas. En el estudio participaron 109 empresas, de un total de las 450 más grandes del país. Los resultados obtenidos indicaron que el 26% de los puestos gerenciales son ocupados por mujeres, y de este universo, tan solo el 10% es ocupado en cargos de Gerencias Generales. El 90% de directorios de empresas cuentan con al menos una mujer directora, de estos directorios el 11% de los directorios están presididos por mujeres, pero la tendencia común es no contar con una masa crítica femenina.<sup>25</sup> Estos datos robustecen las estadísticas presentadas por la empresa consultora Deloitte, la cual en su Estudio de Mujeres Ejecutivas del año 2014, presentó una fuerte segregación de la mujer en las esferas directivas de las empresas. El estudio reveló que la mayoría de empresas tiene menos del 10% de puestos estratégicos y/o ejecutivos ocupados por mujeres, donde el 4,1% corresponde a Gerencias Generales y el 1,5% a vicepresidencias.

El 'suelo pegajoso' se refiere a una circunstancia que no permite a las personas que están en la base de la pirámide laboral a escalar a una mejor posición. Su efecto, como su nombre lo indica, imana a los individuos, hombres y mujeres, a las peores condiciones laborales e inmoviliza su presencia. Dentro de esta categoría, están las mujeres quienes tienden a ubicarse en los puestos con peor remuneración, menores oportunidades de crecimiento y mayor vulnerabilidad.<sup>26</sup> El censo del 2010 en Ecuador reveló que 209.503 mujeres frente a 15.099 hombres trabajan en el servicio doméstico.<sup>27</sup> El servicio doméstico es uno de los claros ejemplos donde hay limitadas oportunidades de crecimiento profesional, ascensos e incrementos en la remuneración salvo los estipulados por la ley. En el Ecuador, las mujeres reciben el 41% menos de pensiones en relación con lo que reciben en promedio los hombres,<sup>28</sup> a consecuencia de una diferencial de cotizaciones históricas al sistema de pensiones entre hombres y mujeres. Así también, en el Ecuador el 49,7% de mujeres ocupan empleo inadecuado frente al 35% de hombres.<sup>29</sup> Si bien hombres y mujeres se ubican en percentiles de menores ingresos, la tendencia marca que hombres suelen encontrarse en mejores situaciones que las mujeres.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> United Nations, *Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance* (New York: United Nations, 2009), págs. 1–11.

<sup>24</sup> Wiji Arulampalam, Alison L. Booth y Mark L. Bryan, "Is There a Glass Ceiling over Europe? Exploring the Gender Pay Gap across the Wage Distribution," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 60, Núm. 2 (2007), págs. 163–186.

<sup>25</sup> Se considera masa crítica a 3 o más miembros.

<sup>26</sup> Arulampalam, Booth y Bryan, *op. cit.*

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) "Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador," [http://www.inec.gob.ec/cpv/descargables/fasciculo\\_nacional\\_final.pdf](http://www.inec.gob.ec/cpv/descargables/fasciculo_nacional_final.pdf).

<sup>28</sup> International Labour Organization (ILO), *Women at Work: Trends 2016* (Geneva: International Labour Office, 2016), [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_457317.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457317.pdf).

<sup>29</sup> Empleo inadecuado: Lo conforman aquellas personas en empleo, que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos y, que durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas a la semana, y pueden o no desear y estar disponibles para trabajar horas adicionales. Véase INEC, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

### *Segregación horizontal*

La segregación horizontal se refiere a las condiciones que restringen la participación de las mujeres en ciertos sectores del mercado laboral, específicamente a la distribución de ocupaciones entre hombres y mujeres; por ejemplo, mientras las mujeres pueden ser empleadas domésticas o secretarías, los hombres son transportistas o doctores.<sup>31</sup> Como se mencionó anteriormente, la participación de la mujer en el mercado laboral está focalizada en trabajos de carácter reproductivo; cerca del 10% de mujeres son empleadas en servicio doméstico en el país,<sup>32</sup> y existe una clara tendencia de hombres en los sectores de la construcción, transporte, seguridad y defensa.<sup>33</sup>

En el Ecuador, la segregación horizontal en carreras profesionales presenta un claro sesgo en la distribución de géneros al momento de seleccionar una carrera. Para evidenciar lo mencionado se levantó información de tres universidades de la ciudad de Quito: Universidad de Las Américas (UDLA), Universidad San Francisco de Quito (USFQ) y Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Se desagregó la información por carrera y género (hombre y mujer) del universo de graduados entre los años 2010 y 2016. Si bien hay múltiples carreras donde hombres y mujeres tienden a estar en proporciones similares, la información recabada presenta congruencia en las tres universidades consultadas sobre las carreras donde hay mayor presencia de mujeres que hombres y viceversa.

Los resultados certifican que las mujeres tienen mayor presencia en carreras relacionadas al trabajo reproductivo como la educación, nutrición, enfermería, en carreras como el diseño de modas y de interiores; y en otras que requieran de 'habilidades blandas' como comunicación organizacional o psicología. Del mismo modo la presencia de las mujeres en carreras dependientes de las ciencias exactas es considerablemente menor, como por ejemplo en ingeniería civil, eléctrica, en sistemas o mecánica; el mismo comportamiento se aprecia en carreras relacionadas a la producción musical, producción industrial, filosofía o teología. La carrera de educación cuenta con estudiantes mujeres casi en su totalidad de graduadas; PUCE (98%), USFQ (94%) y UDLA (100%). Por otro lado, la presencia de hombres en las carreras relacionadas a sistemas de computación varía entre el 80% y el 86% en las tres universidades.

Los cuadros a continuación presentan la cantidad de graduados entre los años 2010 al 2016 y el porcentaje de mujeres en cada carrera en la UDLA, USFQ y PUCE. Se presenta únicamente las carreras que tienen una desviación de 15 puntos en el número de graduadas mujeres en relación con el porcentaje total de mujeres graduadas. Los datos presentados a continuación pertenecen a carreras de pregrado y posgrado con más de 40 graduados en el período del estudio.

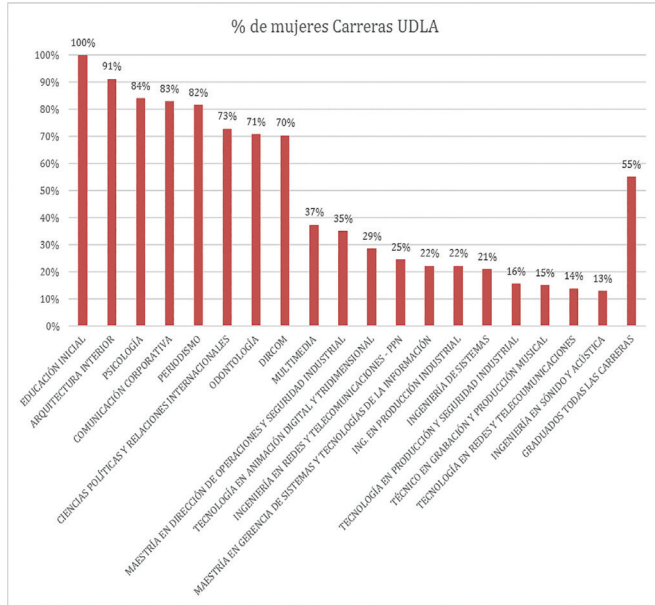
---

<sup>31</sup> Anker, *op. cit.*

<sup>32</sup> INEC, *op. cit.*

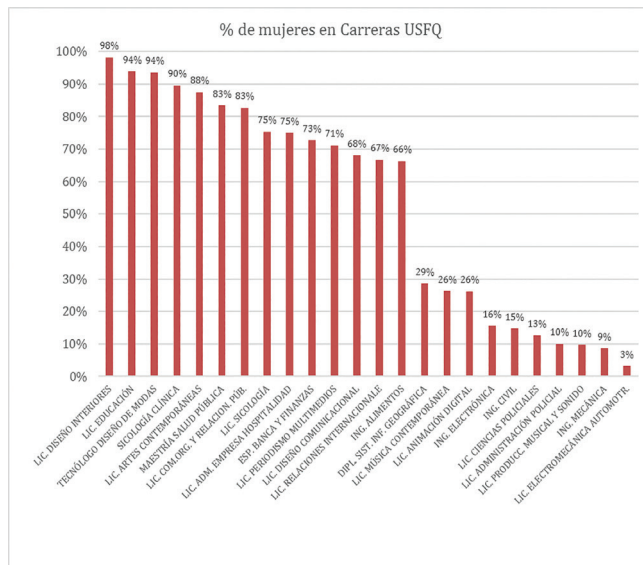
<sup>33</sup> Armas Amparo, *Empleo Público en el Ecuador: Una Mirada desde el Género* (Ecuador: Consejo Nacional de las Mujeres, 2008), <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06816.pdf>.

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres graduadas entre los años 2010 y 2016, UDLA



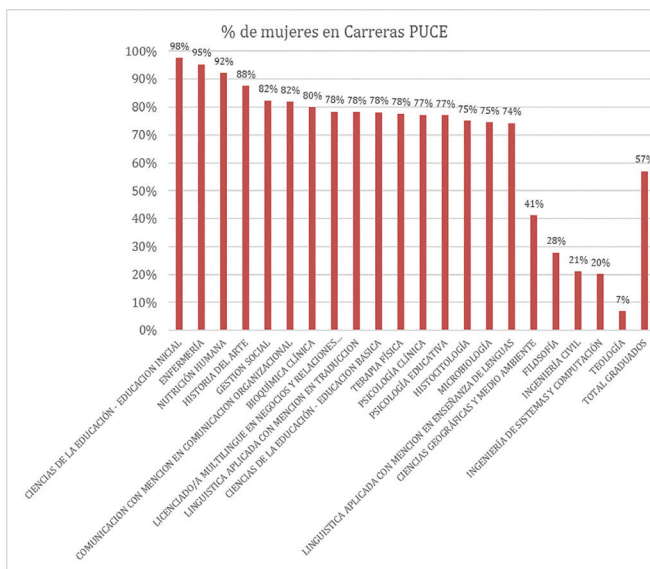
Fuente: Empleabilidad y Graduados UDLA, 2016

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres graduadas entre los años 2010 y 2015, USFQ



Fuente: Registro USFQ, 2016.

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres graduadas entre los años 2010 y 2016, PUCE



Fuente: Secretaría General PUCE, 2016.

La presencia de las mujeres en las diferentes áreas de las empresas refleja la segregación horizontal encontrada en el estudio de carreras profesionales. Mientras la mayoría de las mujeres en puestos gerenciales y ejecutivos están ubicadas en áreas administrativas como recursos humanos, finanzas o marketing, menos del 7% están en departamentos de tecnologías o sistemas.

### Discusión en contexto

Los elementos presentados en este trabajo permiten afirmar que en el caso ecuatoriano, el género constituye un factor determinante al momento de comparecer a la vida profesional y laboral. La segregación horizontal por género es tan importante como la segregación vertical al momento de buscar equidad de género en el mercado laboral.<sup>34</sup> La segregación *per se* no es un acto discriminatorio e inclusive puede ser interpretado como una ‘preferencia’ en la elección de mujeres hacia ciertas carreras profesionales o a postulaciones a empleos con determinadas condiciones de trabajo.<sup>35</sup> Esta perspectiva deriva en una suerte de barrera a la participación laboral de la mujer. Adicionalmente las construcciones sociales de género constituyen elementos que agudizan los estereotipos y encasillan a las mujeres en ciertos trabajos con menor remuneración y poder de decisión haciendo que la brecha laboral de género sea mayor y permeen paradigmas de discriminación en el campo laboral.

La performatividad es una teoría válida para justificar la presencia de la segregación

<sup>34</sup> Anker, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibíd.* Segregación por género en el mercado laboral se refiere a la separación no discriminatoria o excluyente. La segregación se genera debido a prácticas sociales que normatizan comportamientos que desencadenan en ‘elecciones’ que generan patrones de comportamiento diferenciable entre las carreras profesionales de hombres y de mujeres.

ocupacional por género. El rol asignado a la mujer reproduce y replica los comportamientos que reafirman las construcciones sociales de género, segregándolas a su rol de trabajo reproductivo y a carreras que potencializan las 'habilidades blandas' y actitudes inherentes del 'sexo débil'. Consecuentemente, la mujer presenta una combinación de atributos como la valoración del trabajo no remunerado, la disponibilidad a flexibilizar sus condiciones laborales y la capacidad de negociación asertiva, pero sobre todo, que la inhabilita a ocupar un espacio de mayor relevancia en la sociedad.

Las creencias y prejuicios mencionados en el párrafo anterior dominantes en la sociedad ecuatoriana constituyen un limitante para alcanzar la equidad laboral de género. Según una encuesta realizada por IPSOS en el año 2014, el 60% de mujeres ecuatorianas cree que cuando una madre trabaja, los hijos sufren. La culpabilidad acarreada por esta creencia obstaculiza el desarrollo profesional de las mujeres madres. Y así mismo, este estudio manifiesta que el 40% de las mujeres creen que si una mujer gana más dinero que su marido puede generarse un conflicto. En una sociedad basada en una estructura familiar androcentrista, es determinante mantener la masculinidad ligada al poder económico y esto constituye otro elemento que limita a las mujeres la posibilidad de conseguir mejores condiciones laborales. La sociedad patriarcal perpetúa a los hombres en las posiciones de poder, es así que los hombres empleados en empresas responden a dinámicas de *isomorfismo* como hábito normalizado.<sup>36</sup> Este comportamiento significa que en el proceso de reclutamiento de nuevos talentos y en el mecanismo de ascenso a puestos con poder de toma de decisión, se tiende a buscar perfiles similares a los suyos para esos cargos; al ser hombres quienes están mayoritariamente en estos puestos se genera más posibilidad de elegir otros hombres.

Si bien en términos de estructura formal, el Ecuador en las últimas tres décadas ha experimentado una reforma profunda de legislación y de reconocimiento en términos de derechos políticos de la mujer, en el mercado laboral no se ha permeado una perspectiva de género que garantice la equidad. La comprensión de la igualdad del hombre y de la mujer en las perspectiva pública se ha concentrado en el reconocimiento y priorización de la participación política de la mujer, así como en la eliminación de toda disposición legal discriminatoria sin consideración a la segregación inherente de los roles de género. Por eso se puede afirmar que en la actualidad el Ecuador cuenta con una estructura jurídica que garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, sin embargo, falta mayor comprensión de los derechos laborales asociados a roles de género como por ejemplo compatibilizar las tareas reproductivas y el desarrollo profesional.

### Conclusión

Después de realizar este trabajo se puede concluir que la mujer en el Ecuador experimenta segregación ocupacional tanto horizontal como verticalmente. Los estudios realizados por las empresas Deloitte e IPSOS confirman que mujeres ocupan cargos gerenciales y directivos de empresas en considerable menor proporción. Así también estos estudios evidencian que las mujeres tienden a ocupar puestos con toma de decisión en los departamentos de marketing y administración, mientras que su participación en puestos gerenciales de departamentos de sistemas o gerencias generales es proporcionalmente menor. Al analizar los graduados de las universidades UDLA, PUCE y USFQ de los últimos seis años se demuestra que existe una tendencia donde las mujeres escogen

---

<sup>36</sup> Paul DiMaggio y Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* Vol. 48, Núm. 2 (1983), págs. 147-160.

carreras profesionales que complementan el rol del trabajo reproductivo y carreras que potencializan las 'habilidades blandas'. Prácticamente la totalidad de los graduados en carreras de educación son mujeres y están en considerable mayor proporción en carreras de nutrición, enfermería, diseño de modas y de interiores, comunicación organizacional y psicología. Del mismo modo la presencia de las mujeres en carreras dependientes de las ciencias exactas es reducida, como por ejemplo en carreras como la ingeniería civil, eléctrica, en sistemas o mecánica, producción musical y producción industrial.

La segregación ocupacional puede derivar en una situación de discriminación para la mujer, inicialmente en su desarrollo laboral que como consecuencia mantenga su posición en el tejido social. El rol que socialmente ha sido asignado a la mujer es vinculante para el rol de trabajo reproductivo haciendo que se perpetúen los comportamientos que reafirman las construcciones sociales de género. La performatividad es una teoría válida para explicar cómo opera la segregación ocupacional y al mismo tiempo es la herramienta que permite redefinir los atributos de los roles género para así propender a una mayor igualdad.

## **Políticas públicas para erradicar el acoso sexual en espacios públicos: el caso del sistema de transporte público en Quito**

Daniela Chacón Arias\*

**Resumen:** El acoso sexual en los espacios públicos y transporte público en la ciudad de Quito, Ecuador es un problema que afecta a más del 50% de las mujeres. Las encuestas de percepción de violencia determinan que la mayoría de las mujeres en Quito sienten miedo de utilizar el servicio de transporte público. Tanto los espacios públicos como el transporte público son lugares que deben ser escenarios de convivencia ciudadana, pero que se han vuelto sitios violentos y discriminatorios con las mujeres. Varias ciudades de América Latina viven esta problemática y cada cual ha asumido un enfoque diferente. El caso de Quito se centra en incentivar la denuncia de casos de acoso sexual en el transporte público a través de la implementación de un programa denominado 'Cuéntame' que da atención psicológica y legal a las víctimas de acoso sexual en espacios públicos.

**Palabras clave:** Espacios públicos, Transporte público, Política pública, Violencia de género, Acoso Sexual, Quito, América Latina

**Abstract:** Sexual harassment in public spaces and public transport in Quito, Ecuador is a problem that affects more than 50% of women. The polling data on violence perception shows that the majority of women in Quito fear the use of public transportation. Public spaces and public transportation are places that must be settings of citizen coexistence, but they have become violent and discriminatory sites against women. Many Latin American cities experience this problem and each has assumed a different approach. The case of Quito is focused on promoting the denunciation of sexual harassment cases in the public transportation system through the implementation of a program called 'Cuéntame' (Tell me) which gives psychological and legal attention to sexual harassment victims in public spaces.

**Key words:** Public spaces, Public transportation, Public policy, Gender-based violence, Sexual harassment, Quito, Latin America

---

\*Daniela Chacón Arias es Concejala del Distrito Metropolitano de Quito del período 2014-2019. Estudió leyes en la Universidad San Francisco de Quito y obtuvo su Maestría en Administración Pública en George Washington University.

\*\*Fecha de recepción: abril de 2016 / Fecha de aceptación junio de 2016.

## **Introducción**

DE acuerdo a la Primera Encuesta de Violencia de Género realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC en el 2011, el 60,6% de mujeres en el Ecuador ha sufrido algún tipo de violencia de género.<sup>1</sup> Asimismo, una de cada cuatro mujeres señala que ha vivido violencia sexual. Estas cifras alarmantes a nivel nacional, se replican a nivel local en Quito, la capital del país. En el año 2011, Quito pasó a formar parte de un programa piloto de 'ONU Mujeres' denominado 'Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas' que permitió levantar datos sobre la percepción de violencia en espacios públicos y transporte público en el sur de la ciudad. De acuerdo a esta encuesta, el 70% de las mujeres ha sufrido algún tipo de acoso sexual en el transporte público o espacios públicos. Solo el 10% de las encuestadas declaró no sentir temor de ser acosada en las calles.<sup>2</sup> A partir de estos datos, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito aprobó la Ordenanza 235 en el año 2012 donde se establecen las políticas para la erradicación de la violencia basada en género en la ciudad. Sin embargo, es solo hasta el 2014 que se implementa un programa específico para la erradicación del acoso sexual en el transporte público operado por el Municipio de Quito.

El presente artículo tiene como objetivo informar sobre el proceso de elaboración e implementación de una política pública para erradicar el acoso sexual en el transporte público de la ciudad de Quito. En primer lugar se hará una explicación de por qué la violencia de género en los espacios públicos es un tema que los gobiernos locales deben atender. En segundo lugar se tratará la problemática en la región y las diferentes acciones que se han tomado. Y por último se estudiará la realidad del acoso sexual en el transporte público en la ciudad de Quito y se explicarán las políticas y programas implementados.

### **Exteriorización de la violencia de género**

¿Por qué mirar hacia el acoso sexual como parte de las políticas para luchar contra la violencia de género? La encuesta de percepción de violencia realizada el año 2011 dio cuenta de un problema que desde el año 2007 se encuentra documentado en Quito. De acuerdo a los datos reportados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad, las mujeres denuncian que el 43% del maltrato que sufren ocurre fuera del hogar.<sup>3</sup> Es decir, existe un fenómeno de exteriorización de la violencia de género que tiene como su principal manifestación el acoso sexual en los espacios públicos y en el transporte público. Es por ello que la legislación local reconoce expresamente que la violencia basada en género se puede manifestar en los ámbitos públicos y hace una referencia expresa a que el acoso sexual callejero y el que ocurre en el transporte público debe ser objeto de sanción.

Las conductas de acoso sexual que ocurren en medios de transporte y espacios públicos son actos de violencia de género y, más allá de las sanciones que el derecho penal de cada país impone a este tipo de violencia, su ocurrencia en espacios públicos o sitios de convivencia ciudadana exigen a los Estados dar respuestas desde la política pública.

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), "Encuesta nacional de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres, 2011-2012", <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>.

<sup>2</sup> Grupo Ciudadano, *Informe final de consultoría sobre el problema de la violencia de género contra niñas y mujeres y su relación con el espacio público* (2011), pág. ii.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

*Consideraciones para la provisión de servicios públicos en Ecuador*

El Estado Ecuatoriano reconoce su responsabilidad de garantizar que los servicios públicos se presten respondiendo a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad (Art. 314 de la Constitución del Ecuador). Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el artículo 84(q), establece que los gobiernos municipales son los encargados de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio. De allí que, es responsabilidad de cada municipio establecer una política de movilidad con enfoque de género que asegure que el servicio de transporte público se brinde bajo los parámetros exigidos por la Constitución para todos sus usuarios.

La provisión del servicio de transporte público ya no puede estar solo sujeta a la evaluación de parámetros técnicos, a la mejora de la infraestructura y de las operaciones, sino que también debe atender las condiciones en las que se presta dicho servicio. No es posible obviar las situaciones socioculturales que suceden en los espacios públicos, no son ya ajenas al quehacer de los gobiernos locales, sino que se vuelven en parte fundamental de la política de provisión de un servicio público de calidad.

Así, un buen o mal sistema de movilidad de las personas o un buen o mal sistema de comunicaciones pueden alterar radicalmente la accesibilidad humana de una ciudad, modificándose la percepción de las personas sobre la habitabilidad de la misma: acogedora en algunos casos, invivible en otros.<sup>4</sup>

*Derecho a la ciudad, espacios públicos y acoso sexual*

La ciudad es el punto de encuentro y convivencia entre ciudadanos, y el transporte y espacios públicos son los principales lugares donde esta convivencia ciudadana se expresa. De allí que debe ser preocupación directa de los gobiernos locales el dar una respuesta a aquellos problemas de convivencia. Todos los hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes, tienen el derecho de caminar y usar el transporte público seguros y libres. El artículo 1, numeral 2 de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad define al derecho a la ciudad como:

un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.<sup>5</sup>

Algunos de los componentes fundamentales de la realización de este derecho son la igualdad y no discriminación, la libertad e integridad y el derecho a la seguridad pública, convivencia pacífica, solidaria y multicultural. Es así que el derecho a la ciudad o la reivindicación de que la ciudad es un espacio que pertenece a todos sus residentes y que debe ser vivido en condiciones de equidad (ya reconocido en el borrador cero de la Nueva Agenda Urbana en la ruta hacia Hábitat III), plantea un elemento adicional para que el uso del transporte público y el disfrute de los espacios públicos no sea discriminatorio

<sup>4</sup> Patricia Rosas Balbontín y Liliana Salazar Arredondo, *Violencia de género en el transporte público: Una regulación pendiente* (Santiago de Chile: Naciones Unidas; CEPAL, 2015), pág. 28.

<sup>5</sup> "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", *Revista Paz y Conflictos*, Vol. 5 (2012), págs. 184-196.

hacia las mujeres.<sup>6</sup> Una ciudad donde la mayoría de las mujeres declara que tiene miedo de utilizar el servicio de transporte es una ciudad discriminatoria con este género.

### **Situación de violencia sexual contra mujeres en el transporte público en América Latina**

La violencia sexual en el transporte público no es un problema que ocurre únicamente en la ciudad de Quito, o que le ocurre a un porcentaje minoritario de los habitantes de una ciudad, sino que es un problema generalizado en nuestra región y el mundo. De acuerdo al estudio realizado por las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2015 sobre violencia de género en los sistemas de transporte público de América Latina, tomando como casos las ciudades de México, Lima, Bogotá y Santiago, se concluye que:

el acoso y abuso sexual en el transporte público y en la infraestructura de apoyo a la prestación de tales servicios no son fenómenos aislados que afectan excepcionalmente a grupos reducidos de personas, o que se produzcan también excepcionalmente en la vida de las personas.<sup>7</sup>

En estas cuatro ciudades se evidencia que al menos seis de cada diez mujeres han sufrido de actos de acoso sexual en los espacios públicos, especialmente en los sistemas de transporte público. El estudio referido señala que la frecuencia de estas conductas podría dar cuenta de un problema cultural, de la naturalización de la violencia de género. Es por ello que es frecuente escuchar afirmaciones de que las víctimas son las culpables por su vestimenta, porque no tomaron las precauciones necesarias o porque han provocado la conducta agresiva.<sup>8</sup> Esto refuerza la necesidad del Estado de actuar con políticas públicas sostenibles y que enfrenten el problema desde todas sus aristas.

#### *Percepción de la violencia sexual contra mujeres en el transporte público en Quito*

En septiembre del 2014 se realizó una encuesta de percepción de violencia sexual en el sistema de transporte público con el fin de contar con información actualizada sobre la situación de la violencia sexual y determinar los parámetros de una intervención de una política pública que atienda la raíz del problema, que sea sostenible y efectiva. La Encuesta de 'Percepción de Violencia Sexual contra las Mujeres en el Sistema Trolebús', efectuada por el Observatorio de Movilidad, tuvo como objetivo principal el obtener información válida que permita identificar los principales factores que provocan la violencia sexual a mujeres en el sistema trolebús, que pueda ser evaluada permanentemente en el tiempo, y que permita crear políticas que ataquen este fenómeno de violencia hacia la mujer.<sup>9</sup> La encuesta se realizó a 910 mujeres entre 15 y 65 años, de las cuales el 85% fueron mujeres entre 15 y 40 años. Del total de encuestas aplicadas, el 33% fueron estudiantes, un 24% empleadas privadas, un 22% mujeres que realizan quehaceres domésticos, un 13% empleadas públicas, otro 7% respondió que tiene un negocio propio y apenas un 0,4% eran jubiladas. De este mismo número de encuestadas el 50% dijo estar cursando o tener educación superior, un 41% estar cursando o tener educación secundaria, el 8% únicamente educación primaria, y menos del 1% no tener educación.

<sup>6</sup> Véase United Nations Conference on Human Settlements, "Habitat III: Revised Zero Draft of the New Urban Agenda", 18 de junio de 2016, <https://www.habitat3.org/zerodraft>.

<sup>7</sup> Rosas y Salazar, *op. cit.*, pág. 60.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, *Encuesta de percepción de violencia sexual contra las mujeres en el sistema trolebús 2014* (Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2014), págs. 1-23.

Los resultados reflejaron claramente que desde el año 2011, con la primera encuesta de percepción de violencia que se realizó, la situación no había cambiado:

- i. Casi el 50% de las mujeres dicen que se han dirigido a ellas con palabras obscenas u ofensivas de carácter sexual mientras usaba el trolebús.
- ii. El 67% de las mujeres entrevistadas dijeron haber sentido ser observadas varias veces de forma sexual e irrespetuosa.
- iii. El 66,6% de las mujeres dice sentir miedo de sufrir acoso, ataque o abuso sexual mientras usan el sistema trolebús en varias ocasiones, y el 12% una vez, es decir, en suma alrededor de ocho de cada diez mujeres se siente insegura en este aspecto al usar el sistema trolebús.
- iv. La mayoría de las mujeres entrevistadas (58%) respondió que se recargaron varias veces con el cuerpo con intenciones de carácter sexual mientras usaban este sistema.
- v. Una de cada tres mujeres dijo que en algún momento tocaron sus partes íntimas en el sistema trolebús, este es un porcentaje a tener en cuenta. Los rangos de edad entre los que fueron mayormente afectadas son entre los 25 y 40 años.
- vi. La aglomeración de usuarios (63,3%), la falta de respeto (43,3%) y la falta de educación (40,3%), son las principales causas, según percepción de las entrevistadas, para existir violencia sexual en el sistema trolebús.
- vii. El 65,6% de las mujeres ante este tipo de violencia sexual dice reaccionar cambiándose de puesto, un 34,1% dice encarar la situación con el agresor, un 8,6% no hace nada, el 8% avisa al conductor o guardia y el 6,3% dice pedir ayuda a los demás pasajeros.

Los resultados de la encuesta demuestran que la asociación entre inseguridad y violencia sexual en el transporte público es muy alta. El transporte público es un espacio inseguro, especialmente para las mujeres de cualquier edad, quienes además son las principales usuarias. De acuerdo a la Encuesta Domiciliaria de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito efectuada en el año 2011, casi ocho de cada diez residentes en Quito se movilizan en buses, sean de transporte público o institucional.<sup>10</sup> En términos generales, el transporte público es más utilizado por las personas de menores recursos económicos, destacando los jóvenes (15 a 24 años) y las mujeres más que los hombres; por lo que en las conclusiones de la encuesta se recomienda la implementación de criterios de inclusión social en temas de transporte y movilidad. Con los resultados de la encuesta de percepción de violencia en el sistema de transporte público metropolitano efectuada en el 2014, Quito contaba con una línea base para determinar la mejor línea de acción para combatir los casos recurrentes de acoso sexual en el transporte público.

### **La lucha contra la violencia de género en América Latina**

Dado que esta problemática la viven otras ciudades de la región, un estudio de derecho y políticas públicas comparadas era imperante para la implementación del programa. Esta sección enlista una serie de proyectos y leyes aplicados en otros países de la región que

---

<sup>10</sup> Edgar Jácome, "Encuesta domiciliaria de movilidad del distrito metropolitano de quito", 13 de marzo de 2012, [http://www.metrodequito.gob.ec/web/pdfs/Presentacion\\_EDM11\\_Taller\\_v02.pdf](http://www.metrodequito.gob.ec/web/pdfs/Presentacion_EDM11_Taller_v02.pdf).

permiten contextualizar cómo se ha venido tratando el tema de la violencia de género en América Latina.<sup>11</sup>

**Argentina:** El 11 de abril del 2009 en Argentina se promulgó la Ley de Protección Integral a las Mujeres, con el objeto de: (1) La eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida; (2) El derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia; (3) Las condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos; (4) El desarrollo de políticas públicas de carácter interinstitucional sobre violencia contra las mujeres; (5) La remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres; (6) El acceso a la justicia de las mujeres que padecen violencia; y (7) La asistencia integral a las mujeres que padecen violencia en las áreas estatales y privadas que realicen actividades programáticas destinadas a las mujeres y/o en los servicios especializados de violencia. Al igual que la legislación nacional se contempla los tipos de violencia contra la mujeres: Física, Psicológica, Sexual, Económica y Patrimonial, y Simbólica.

**Chile:** El proyecto de ley que crea el delito de acoso sexual callejero en la legislación chilena incorpora en sus disposiciones la definición de acoso sexual callejero, acosador/a, acosado/a, así como la configuración de delito ya sea a través de: actos no verbales como gestos obscenos, jadeos y cualquier sonido gutural de carácter sexual, así como también el que pronunciar palabras, comentarios, insinuaciones o expresiones verbales de tipo sexual alusivas al cuerpo, al acto sexual, o que resulten humillantes, hostiles u ofensivas hacia otra persona, será sancionado con una pena pecuniaria o disculpas públicas. Además dentro de este proyecto se incorpora el acoso sexual callejero que consistente en la captación de imágenes, videos o cualquier registro audiovisual del cuerpo de otra persona o alguna parte de él, sin su consentimiento.

**Perú:** El 4 de marzo del 2015 se marcó un hito en la lucha por la igualdad de género en Perú y América Latina: el Congreso de la República del Perú aprobó un proyecto de Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Sexual en Espacios Públicos que previene y sanciona el acoso sexual callejero, el primero de su naturaleza en el continente. Es necesario precisar que esta norma contempla en su contenido una reformatoria a las leyes penales de Perú. La Ley contempla en sus disposiciones un concepto de acoso sexual callejero y sus diversas manifestaciones como: (1) Actos de naturaleza verbal; (2) Comentarios, bromas e insinuaciones de tipo sexual; (3) Gestos obscenos que resulten insoportables, hostiles, humillantes u ofensivos; (4) Tocamientos indebidos, roces corporales frotamientos o masturbaciones; y (5) Exhibicionismo o mostrar los genitales en lugares públicos. Además como elementos para configurar el acoso sexual en espacios públicos se establecen los siguientes elementos: (1) El acto de naturaleza o connotación sexual; y (2) El rechazo expreso del acto de naturaleza o connotación sexual por parte de la víctima, salvo que las circunstancias del caso impidan expresarlo o se traten de menores de edad.

*Políticas Públicas y Programas Internacionales aplicados a la Violencia Sexual en el Transporte Público*

En el estudio sobre violencia de género en el transporte público elaborado por Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año

<sup>11</sup> Toda la información de esta sección se obtuvo de: Rosas y Salazar, *op. cit.*

2015 se analizan algunas de las medidas tomadas por varias ciudades y países de la región Latinoamericana. Del análisis de las campañas de educación y programas en Chile, Colombia, México y Perú se concluye que:

la creciente conciencia ciudadana del problema, su discusión en los medios de prensa e internet, y la difusión de denuncias a través de las redes sociales, lo ha transformado en un problema que requiere ser abordado integralmente por el Estado mediante la legislación respectiva (como ya ocurrió en el Perú y está ocurriendo en Chile) y la formulación de políticas y líneas de trabajo con objetivos de corto y largo plazo en diversos ámbitos.<sup>12</sup>

Se han adoptado acciones de tipo educacional para los jóvenes, la expedición de un régimen normativo sancionatorio, se ha fortalecido el proceso de empoderamiento del ejercicio de los derechos de la mujer a transportarse sin violencia ni agresiones, se han capacitado a operadores de transporte público, al igual que a quienes deben prestar inmediata asistencia cuando se produzcan acciones que vulneren el ejercicio de los derechos de la mujer, además de la construcción de espacios relacionados con la presentación de los servicios de transporte y frecuencia horaria con el propósito de evitar o mitigar las aglomeraciones donde las mujeres pueden ser acosadas.<sup>13</sup>

Es necesario recalcar que uno de los aspectos más importantes que deviene por la adopción de estas medidas en Latinoamérica, tiene que ver con la incorporación del enfoque de género en la definición de políticas públicas para que el servicio de transporte público sea inclusivo y con infraestructura adecuada. Esto representa que las conductas de agresión sexual en el transporte público son identificadas como un problema que requiere inmediata atención y la adopción de políticas públicas adecuadas que generen cambios culturales, de infraestructura, de calidad del servicio y de seguridad, tanto por las autoridades encargadas de la prestación del servicio de transporte como por los gobiernos y alcaldes.<sup>14</sup>

Una de las importantes lecciones aprendidas que se dio estudiando las políticas implementadas en Bogotá es que los programas de protección que contienen mensajes que únicamente hacen referencia a la vulnerabilidad de la mujer, al autocuidado que esta debe tener, y no defienden explícitamente el derecho ciudadano de hombres y mujeres de desplazarse con libertad y seguridad en los medios y modos del transporte público puede tener un efecto adverso. Es así que el programa 'Una rosa no se roza' de Bogotá lamentablemente tiene:

como telón de fondo una concepción machista del cuidado de la mujer: se la cuida porque es una rosa, una flor delicada, y no extraña que al revisarse las recomendaciones que el programa sugiere para evitar el acoso sexual, todas las medidas, salvo una de ellas (no permitas, denuncia!), recaen en el autocuidado de la mujer: no uses faldas cortas ni escote, acércate a personas confiables, no te subas por atrás, no te sientas al lado de la ventana.<sup>15</sup>

En consecuencia, las recomendaciones de este importante e integral estudio de la región incluyen las siguientes:

<sup>12</sup> Rosas y Salazar, *op. cit.*, pág. 83.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Rosas y Salazar, *op.cit.*, pág. 76.

- i. Realizar diagnósticos que permitan identificar el problema, sus características, frecuencia y gravedad.
- ii. Mejorar y adecuar la infraestructura de transporte con la instalación de cámaras de vigilancia. Se recomienda además, solo como medida de carácter extremo y provisorio, establecer accesos y horarios diferenciados.
- iii. Gestionar la demanda de transporte público, aumentando el número de unidades y frecuencias. Se recomienda de igual manera el implementar unidades exclusivas para mujeres y otros grupos vulnerables como medida de excepción y de carácter temporal.
- iv. Implementar campañas de sensibilización y educación de la población.
- v. Aprobar marcos jurídicos contra el acoso sexual en los espacios públicos y el transporte público.

Por su parte, el Banco Mundial concluye cuatro acciones que los Estados deben tomar en cuenta para combatir el acoso sexual en el transporte público.<sup>16</sup>

- i. Denunciar una agresión ante las autoridades es fastidioso y casi nunca da resultados.
- ii. Alzar la voz se vuelve complicado porque no existe el sentimiento de comunidad entre pasajeros.
- iii. Cuando la infraestructura es mejor, más seguros se sienten los usuarios.
- iv. Segregar por género no es la solución, sino solo un parche.

Una vez analizadas estas experiencias es posible hacer un análisis de la coyuntura local y aplicar un proyecto que se ajuste a las experiencias y condiciones endémicas.

### **Política pública para erradicar la violencia sexual en Quito: Programa “Cuéntame”**

Basándose en toda la información citada, se creó en la Empresa Metropolitana de Transporte de Pasajeros (EPMT) en diciembre de 2014, el programa “Cuéntame”, una respuesta integral al acoso sexual en transporte público. Es fundamental mencionar que el programa fue incluido dentro de las acciones que el Municipio de Quito tomó para mejorar el sistema de transporte público metropolitano. Si bien se contó con el apoyo de varias entidades municipales para su implementación, ‘Cuéntame’ fue incluido dentro de la planificación y presupuesto de la EPMT, cumpliendo con la transversalización del enfoque de género en la política pública municipal. Como se ha señalado anteriormente, la provisión de un servicio público de calidad no puede estar sujeta únicamente a parámetros técnicos y operativos, sino también a dar respuesta a los conflictos de convivencia social que se presentan en dicho servicio, implementando de esta manera un enfoque integral y asegurando la sostenibilidad del programa.

Varias entidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito unieron esfuerzos para el desarrollo y ejecución del programa ‘Cuéntame’. Por ejemplo, la Unidad Patronato San José, que es la institución que ejecuta la política social del municipio, contribuyó con la elaboración de un protocolo de atención a víctimas de acoso en el transporte público,

<sup>16</sup> World Bank, “Acoso sexual: El alto costo de ser mujer en un autobús”, <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/08/gender-violence-public-transportation>.

producto que es utilizado para la atención de las víctimas. Este protocolo fue realizado conjuntamente con el apoyo técnico de ONU Mujeres, en el marco del programa ‘Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas’. Asimismo, el personal que utiliza el protocolo fue debidamente capacitado por esta misma organización.

Como se ha mencionado anteriormente, el Observatorio Metropolitano de Seguridad, instancia de recopilación de datos estadísticos sobre seguridad del municipio, elaboró el diseño de las encuestas que fueron utilizadas para el levantamiento de la información base realizada en octubre del 2014. Por su parte, la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad fue la encargada de impartir capacitaciones para el personal de la Policía Metropolitana que brinda sus servicios en el sistema de transporte público metropolitano. La EPMTM también tiene obligaciones adicionales como la sensibilización y capacitación de sus operadores, esto es conductores, recaudadores, guardias de seguridad y otros que usualmente son los primeros en atender a una víctima de acoso sexual y que lamentablemente aún tienen actitudes machistas hacia las denunciantes.

El programa ‘Cuéntame’ consiste en la implementación de cabinas de atención exclusiva para casos de acoso sexual en el sistema de transporte público metropolitano. Las cabinas ‘Cuéntame’ tienen como objetivo dar respuesta a la problemática de manera eficiente y atendiendo a la raíz del problema. Por esto, existen lineamientos estratégicos que son:

- i. Dar atención psicológica a las víctimas en situación de vulnerabilidad cuando han sufrido una agresión sexual.
- ii. Dar asesoría y acompañamiento legal en el caso de que la víctima haya podido identificar al agresor y decida iniciar un procedimiento penal para obtener una sanción.
- iii. Llamar la atención sobre la problemática de la violencia sexual en el transporte público para que la sociedad quiteña lo incorpore dentro de la conversación pública, lo rechace y lo condene. Que este problema deje de ser visto como una consecuencia natural de utilizar el transporte público, sino que sea visto como una forma de violencia de género.
- iv. Incentivar a los usuarios del sistema de transporte público a denunciar los casos de acoso sexual.
- v. Impulsar el apoyo de la ciudadanía para identificar y sancionar a los agresores.
- vi. Además, a través de las cabinas ‘Cuéntame’, el Distrito Metropolitano de Quito cuenta por primera vez con información estadística proporcionada por las víctimas para obtener datos concretos y reportes periódicos que permitan evaluar las acciones desarrolladas.

Conforme con las encuestas de percepción realizadas y la evidencia de los estudios realizados en otras ciudades de la región, uno de los principales problemas para erradicar este problema es la falta de denuncias. Las víctimas no denuncian ya sea por miedo, vergüenza o principalmente porque la denuncia no es efectiva; esto puede implicar una ‘revictimización’ y no tiene consecuencias hacia los agresores.

Las cabinas ‘Cuéntame’ han sido implementadas justamente para acercar, asesorar y acompañar a las víctimas en los procesos de denuncia y trámite posterior ante la justicia ecuatoriana, en caso que así lo decidan. Cabe recalcar que la legislación ecuatoriana, a

través del Código Orgánico Integral Penal, aprobado en febrero de 2014, sanciona las conductas de violencia contra las mujeres. Esta legislación permite que las víctimas de acoso sexual puedan obtener sentencias condenatorias en los casos denunciados.<sup>17</sup>

Las cabinas 'Cuéntame' son un lugar seguro para recibir denuncias de acoso sexual en el transporte público y cuentan con un espacio físico privado donde la víctima encuentra personal capacitado que le atiende y guía sobre los diferentes procesos jurídicos u otros que puede realizar y brinda apoyo psicológico en esos momentos de vulnerabilidad. Se han implementado cinco cabinas que atienden continuamente y que se encuentran ubicadas en las estaciones de mayor afluencia del sistema de transporte público metropolitano, y que además son estaciones de transferencia con servicios de alimentación y otros corredores *Bus Rapid Transit* (BRT): Quitumbe, El Recreo, Marín Valles, Río Coca, y La Y. El personal de las cabinas 'Cuéntame' también realiza sensibilizaciones con los usuarios del sistema de transporte en las cinco estaciones mencionadas, paradas y buses para que se conozca de la implementación del programa y lo que significa la violencia sexual en este medio.

Las denuncias que se reciben en las cabinas, dependiendo del caso, se remiten a las entidades competentes; Fiscalía de Flagrancia, Unidades y Juzgados de Contravenciones, Juzgado de la Niñez y Centros de Equidad y Justicia (que son servicios municipales para atender casos de violencia intrafamiliar), según sea la competencia. Hasta febrero de 2016, se han recibido alrededor de 500 denuncias. En aquellas denuncias donde se ha identificado al agresor y la víctima resuelve iniciar un proceso, se remite a la Fiscalía de Flagrancias. También se reciben denuncias que no se remiten a entidades competentes por decisión de la víctima y tan solo se brinda el apoyo psicológico.

Es preciso recalcar que en las cinco estaciones donde se encuentran las cabinas 'Cuéntame' se reciben en promedio mensual similar número de denuncias, entre 40 y 50 por lo que se puede colegir que no es un fenómeno que ocurre prevalentemente en alguna parte de la ciudad, sino que ocurre en toda la ciudad. La mayoría de casos denunciados suceden en horas pico donde existe mayor aglomeración, sin embargo de ello también hay denuncias presentadas en otras horas. La intervención integral para mejorar el sistema de transporte público metropolitano también incluye la adquisición de más unidades a fin de reducir los niveles de aglomeración y llegar al promedio de la región que es 6,5 pasajeros por metro cuadrado. En la actualidad el sistema alberga nueve pasajeros por metro cuadrado.

Gracias al trabajo articulado de todas las diferentes instituciones municipales involucradas, tres de los casos que fueron remitidos a la Fiscalía, ya han recibido una sentencia condenatoria con orden de prisión, que constituyen las primeras sentencias judiciales en casos de acoso sexual en transporte público. Dos casos más se encuentran en espera de sentencia. Dichos casos son enlistados en la siguiente sección con motivo de ejemplificar el tipo de sucesos que se presentan en el espacio público y las sanciones a las que se enfrentan los perpetradores de estos actos que atentan contra la seguridad y derechos de las mujeres.

### *Sentencias Judiciales*

**Caso 1:** El 1 de abril 2015, se dicta sentencia contra un hombre de 33 años de edad por ejecutar actos de naturaleza sexual contra una niña menor de edad (11 años) cometidos el día 4 de diciembre del 2014 en una unidad del trolebús viajando de sentido norte a sur.

<sup>17</sup> Es necesario precisar que en el dialecto cotidiano no se distingue entre el acoso y el abuso sexual, los cuales son diferenciados por el Código Orgánico Integral Penal con 2 tipificaciones distintas.

El caso se resuelve en menos de cuatro meses. El agresor sacó su miembro viril para que la menor lo toque, afortunadamente la víctima menor de edad informó al conductor lo que posibilitó la detención del agresor. El sujeto fue sentenciado a cinco años de prisión por acoso sexual, con un agravante de un año ocho meses más por haber cometido estos actos en espacios públicos. Además, se le impuso una multa de diez salarios mínimos unificados y el pago de \$750 dólares para la rehabilitación integral de la menor y sus terapias psicológicas.

**Caso 2:** El 17 de julio de 2015, se dicta sentencia contra un hombre de 30 años de edad, por cometer actos de violencia psicológica el día 30 de marzo de 2015, contra una niña menor de edad (5 años) y su madre en el andén de La Carolina del Sistema Trolebús. El caso se resuelve en menos de cuatro meses. El agresor procede a señalarles a la menor y a su madre su pene, por lo cual la madre solicita auxilio de inmediato a un agente de tránsito que viajaba en esa unidad, posibilitando la detención del agresor. El sujeto fue sentenciado a 31 días de prisión, por violencia psicológica y por vulnerar los derechos de la menor. Se le impuso además una multa de \$700 para las terapias psicológicas de la menor y su reparación integral.

**Caso 3:** El 11 de abril de 2016, se dicta sentencia contra un sujeto por abuso sexual en el transporte público sucedido a finales de marzo. El caso fue resuelto en aproximadamente dos semanas. El agresor fue sentenciado a un año y medio de prisión por cometer un acto de violencia sexual, masturbarse y eyacular en la falda de una mujer de 27 años. Su sentencia fue reducida al acogerse a un procedimiento abreviado y al admitir su culpabilidad a cambio de una sentencia menor.

Los dos casos que se encuentran pendientes de resolución son actos de acoso sexual que si bien no revisten la gravedad de los tres mencionados anteriormente, también se configuran como violencia sexual en el transporte público. Las sentencias que se emitan serán de vital importancia para seguir creando precedentes respecto del acoso y abuso sexual en espacios públicos como una forma de violencia de género punible.

### **Conclusión**

El éxito del programa 'Cuéntame' durante su primer año de implementación se refleja en la cantidad de denuncias recibidas, la obtención de las primeras sentencias a nivel nacional que reconocen al acoso sexual en el transporte público como una forma de violencia de género que debe ser sancionada. Otro hito ha sido la visibilización de una problemática que se encontraba tolerada por la sociedad.

El programa debe estar acompañado por continuas capacitaciones y la sensibilización del personal que opera el servicio de transporte público a fin de que cualquier persona dentro del sistema conozca el protocolo a seguir para que la víctima de acoso sexual sea adecuadamente atendida y no desmotivada a utilizar el servicio en una siguiente ocasión. Así también se deben realizar campañas de sensibilización a los usuarios del servicio de transporte público como a la sociedad en general. La ciudadanía debe conocer las conductas que constituyen violencia sexual en el transporte público, que dichas conductas son una forma de violencia de género que no debe ser aceptada por la sociedad y que debe ser denunciada.

Finalmente, se debe realizar una nueva encuesta para determinar el nivel de conocimiento del servicio por parte de los usuarios, la percepción de inseguridad relacionada con la violencia sexual en el transporte público, así como actitudes frente al

programa 'Cuéntame'. Ello permitirá utilizar la experiencia para tratar la problemática del acoso sexual en los espacios públicos, así como servir de guía para otras ciudades que busquen implementar una política pública sostenible. Es preciso que el programa siga consolidándose para que cada vez haya más mujeres que se atrevan a denunciar, más testigos que apoyan a identificar a los agresores y una conciencia social que aporte a una sociedad sin violencia.

# **Surrender of Suspects to the International Criminal Court: The Case of Libya**

Juan José Alencastro Moya\*

**Abstract:** This article seeks to explain the obligation of states parties to the Rome Statute to arrest and surrender suspects to the International Criminal Court; the consequences of a United Nations Security Council referral for states not party to the Rome Statute, with special attention to the case of Libya; and to examine the alternative, non-statutory mechanisms that the Court and the international community could consider in cases where states fail to cooperate with the Court, based on the experiences of other international criminal tribunals, such as the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda.

**Key words:** Surrender of suspects, International cooperation, International Criminal Court, ICTY, ICTR, Libya, Gaddafi

**Resumen:** Este artículo pretende explicar la obligación de los Estados Parte al Estatuto de Roma de detener y entregar a la Corte Penal Internacional a las personas buscadas por ésta; las consecuencias de la remisión de un caso por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la Corte para los Estados no parte al Estatuto de Roma, con especial atención al caso de Libia; así como examinar los mecanismos alternativos no estatutarios de los que pueden valerse la Corte y la comunidad internacional para perseguir el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en los casos en que éstos se nieguen a cooperar, en base a las experiencias de otros tribunales penales internacionales, como el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

**Palabras clave:** Entrega de sospechosos, Cooperación internacional, Corte Penal Internacional, TPIY, TPIR, Libia, Gadafi.

---

\* Juan José Alencastro graduated from Law School at the Pontificia Universidad Católica del Ecuador, holds a Master of Laws (LL.M.) in International Crime and Justice from the Università degli studi di Torino and the United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, and has completed international law and international relations studies at the Universidad Complutense de Madrid. He currently coordinates the International Humanitarian Law and Human Rights Programme at the Ecuadorian Red Cross.

\*\* Article reception: March 2016 / Article acceptance: June 2016.

## Introduction

IN February 2011, within the context of the “Arab Spring”, demonstrations against the 42-year old regime of Muammar Mohammed Abu Mínyar Gaddafi escalated into clashes between security forces and rebels. According to the International Criminal Court (ICC), “a State policy was designed at the highest level of the Libyan State machinery [that] aimed at deterring and quelling, by any means, including by the use of lethal force, the demonstrations of civilians against the regime.”<sup>1</sup> In response to this situation, the United Nations Security Council (UNSC) adopted Resolution 1970, which, among other decisions, referred the situation in Libya to the ICC, in accordance with article 13(b) of the Rome Statute.<sup>2</sup>

Following the UNSC referral on March 3<sup>rd</sup>, 2011, the ICC Prosecutor decided to open an investigation, and, on May 16<sup>th</sup>, requested the issue of warrants of arrest for Libyan leader Muammar Gaddafi; his son Saif al-Islam Gaddafi, Libyan Government spokesman; and Abdullah al-Senussi, Director of Military Intelligence.<sup>3</sup> On June 27<sup>th</sup>, the Pre-Trial Chamber I (PTC I) of the ICC issued the three warrants of arrest for alleged crimes against humanity (murder and persecution) committed in Libya between February 15<sup>th</sup> and at least February 28<sup>th</sup>, 2011. On November 19<sup>th</sup>, Libyan authorities arrested Saif al-Islam Gaddafi; on March 17<sup>th</sup>, 2012, al-Senussi was arrested in Mauritania and later extradited to Libya; and a few days following Muammar Gaddafi’s death, on November 22<sup>nd</sup>, 2011, the PTC I ended the case against him.

On May 1<sup>st</sup>, 2012, Libya challenged the admissibility of the case against Saif al-Islam Gaddafi before the ICC for complementarity reasons, and, on June 1<sup>st</sup>, PTC I postponed the obligation to surrender Gaddafi pending the outcome of the admissibility challenge.<sup>4</sup> In April 2013, Libya also filed an admissibility challenge to the case against al-Senussi. However, PTC I determined that the case against Saif al-Islam Gaddafi was admissible, and consequently rejected Libya’s challenge to its admissibility and reminded Libya of its obligation to surrender Saif al-Islam Gaddafi to the Court. PTC I concluded that Libya’s domestic investigation did not sufficiently cover the alleged crimes present in the ICC case.<sup>5</sup> The judges recognized Libya’s efforts to restore the rule of law, but stressed that it continued to face difficulties in exercising its judicial powers, including the ability to secure Gaddafi into state custody. Libya appealed the decision, but, contrary to the original admissibility challenge, the obligation to surrender Gaddafi remained in place during the appeal. On October 11<sup>th</sup>, 2013, PTC I ruled that the case against al-Senussi was inadmissible before the ICC, on the basis that Libyan authorities were both willing and able to effectively prosecute him.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> See International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, *Situation in the Libyan Arab Jamahiriya: Warrant of Arrest for Muammar Mohammed Abu Mínyar Gaddafi*, June 27, 2011; International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, *Situation in the Libyan Arab Jamahiriya: Warrant of Arrest for Saif al-Islam Gaddafi*, June 27, 2011; and International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, *Situation in the Libyan Arab Jamahiriya: Warrant of Arrest for Abdullah al-Senussi*, June 27, 2011.

<sup>2</sup> United Nations Security Council, *Resolution 1970*, February 26, 2011.

<sup>3</sup> International Criminal Court, Office of the Prosecutor, *Situation in the Libyan Arab Jamahiriya: Prosecutor’s Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Mínyar Gaddafi, Saif al-Islam Gaddafi and Abdullah al-Senussi*, May 16, 2011.

<sup>4</sup> International Criminal Court, Pre-Trial Chamber, *Situation in Libya in the Case of The Prosecutor v. Saif al-Islam Gaddafi and Abdullah al-Senussi: Decision on the Postponement of the Execution of the Request for Surrender of Saif al-Islam Gaddafi Pursuant to Article 95 of the Rome Statute*, June 1, 2012.

<sup>5</sup> International Criminal Court, Pre-Trial Chamber, *Situation in Libya in the Case of The Prosecutor v. Saif al-Islam Gaddafi and Abdullah al-Senussi: Decision on the Admissibility of the Case Against Saif al-Islam Gaddafi*, May 31, 2013.

<sup>6</sup> International Criminal Court, Pre-Trial Chamber, *Situation in Libya in the Case of The Prosecutor v. Saif al-Islam Gaddafi and Abdullah al-Senussi: Decision on the Admissibility of the Case Against Saif al-Islam Gaddafi*, 11 October 11, 2013.

The defense counsel representing Gaddafi issued a press release on November 25<sup>th</sup>, 2013, which condemned the Libyan Government for failing to comply with its obligation to transfer Gaddafi to the ICC and asked the Assembly of States Parties (ASP) to affirm their commitment to the founding principles of the Rome Statute, and to deprecate any attempt to subvert the ability of the ICC to make a lasting contribution to peace and justice through the promulgation of independent and impartial decisions.<sup>7</sup> On May 21<sup>st</sup>, 2014, the Appeals Chamber confirmed the admissibility of the case against Saif Al-Islam Gaddafi before the ICC, and concluded that PTC I judges had not erred in finding that Libya had failed to prove that its national investigation covers the same case as the one before the ICC.<sup>8</sup> Finally, on December 10<sup>th</sup>, 2014, PTC I found that Libya had failed to comply with the request to surrender Saif al-Islam Gaddafi to the Court, and consequently decided to refer a finding of Libya's non-compliance with the requests of the Court to the UN Security Council.<sup>9</sup> Even though Libyan authorities have tried and sentenced Gaddafi to death, the ICC's warrant of arrest against him—and, in consequence, Libya's obligation to surrender him to the Court—remains pending.

This article seeks to explain the obligation of states parties to the Rome Statute to arrest and surrender suspects to the International Criminal Court, and to explore alternative mechanisms available to the international community for non-parties or when states parties fail to cooperate with the Court, including measures that might be taken by the UN Security Council. It analyzes the experiences of the ICC in the Libya case, as well as other international criminal tribunals, such as the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). The article begins by discussing the nature of the obligations of states to cooperate with the ICC and with other international criminal tribunals, including where there is a UNSC resolution. It then considers the various mechanisms available to the international community when states parties fail to cooperate in the arrest and surrender of suspects. The article concludes with a discussion of the implications of the analysis for the Libya case and for other cases like it.

### **The Obligation to Cooperate with the International Criminal Court**

The International Criminal Court does not possess an international police force or an enforcement mechanism to apprehend individuals on its own. Instead, it must rely on the cooperation of states parties to the Rome Statute (and even non-parties) to arrest and surrender accused persons. Judge Antonio Cassese, former President of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, when referring to this Tribunal, stated that “[it] remains very much like a giant without arms and legs—it needs artificial limbs to walk and work. And these artificial limbs are state authorities. If the cooperation of states is not forthcoming, the ICTY cannot fulfil its functions.”<sup>10</sup> As Matthew Happold has argued, this comment is equally, if not more apposite with respect to the ICC.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> See Coalition for the International Criminal Court, “Press Statement of the Defence for Saif al-Islam Gaddafi,” November 25, 2013, [http://www.iccnw.org/documents/Libya\\_Defense\\_PR.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Libya_Defense_PR.pdf).

<sup>8</sup> International Criminal Court, “ICC Appeals Chamber Confirms the Admissibility before the ICC of the Case Against Saif al-Islam Gaddafi,” May 21, 2014, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1005>.

<sup>9</sup> International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, *Situation in Libya in the Case of The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi: Decision on the Non-Compliance by Libya with Requests for Cooperation by the Court and Referring the Matter to the United Nations Security Council*, December 10, 2014.

<sup>10</sup> Antonio Cassese, “On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law,” *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), p. 13.

<sup>11</sup> Matthew Happold, “The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army,” *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 8, No. 1 (2007), p. 181.

The importance of cooperation, and especially of cooperation in the arrest and surrender of suspects, cannot be stressed enough. Without the arrest and surrender of suspects to The Hague, the ICC cannot become truly relevant, given that according to the Rome Statute the suspect needs to be present during the confirmation of the charges hearing, and the accused during the trial.<sup>12</sup> In other words, “[i]mpunity is a genuine risk when states and international authorities refuse to arrest indicted individuals.”<sup>13</sup>

#### *International Criminal Tribunals before the ICC*

The first international criminal tribunal, the Nuremberg Tribunal, did not have any provision requiring the cooperation of states; however, this was not an issue since “the Tribunal had a police force and most of the officials charged for committing the crimes were in the Allies’ territories where they could be easily apprehended.”<sup>14</sup> A similar situation occurred with the International Military Tribunal of the Far East, more commonly referred to as the “Tokyo Tribunal”.<sup>15</sup>

Both the ICTY and the ICTR have cooperation and judicial assistance provisions included in their statutes, which require states to cooperate with the Tribunals in the investigation and prosecution of persons accused of committing serious violations of international humanitarian law, and to comply without undue delay with any request for assistance or order, including but not limited to: (a) the identification and location of persons, (b) the taking of testimony and the production of evidence, (c) the service of documents, (d) the arrest or detention of persons, and (e) the surrender or transfer of the accused to the International Tribunal.<sup>16</sup> These provisions are legally binding for all member states of the United Nations, since both Tribunals were created by UNSC resolutions (Resolution 827 and Resolution 955, respectively), by the authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter.

In 2002, almost ten years after the creation of the ICTY and the ICTR, the Special Court for Sierra Leone (SCSL) was created to try individuals allegedly responsible for the crimes committed during the Sierra Leone civil war. The Court was established by means of a bilateral agreement between the UN and the Government of Sierra Leone, which evidently cannot bind third parties. In consequence, the SCSL did not have a mandatory cooperation requirement for third states, but rather had to enter into agreements with states to request their cooperation, a situation that clearly complicated the access to suspects, including Charles Taylor, who was sheltered by Nigeria after he was indicted for allowing the commission of serious crimes during the civil war.<sup>17</sup>

More recently, the Special Tribunal for Lebanon (STL), established by UNSC resolution to investigate and prosecute those allegedly responsible for the attack that took place on February 14<sup>th</sup>, 2005, which killed 23 people including the Lebanese Prime

---

<sup>12</sup> See article 63(1) of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

<sup>13</sup> Christophe Yves Marie Paulussen, *Male Captus Bene Detentus? Surrendering Suspects to the International Criminal Court*, (Cambridge: Intersentia, 2010), p. 10.

<sup>14</sup> Rita Mutyaba, “An Analysis of the Cooperation Regime of the International Criminal Court and its Effectiveness in the Court’s Objective in Securing Suspects in its Ongoing Investigations and Prosecutions,” *International Criminal Law Review*, Vol. 12, No. 5 (2012), p. 938.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 939.

<sup>16</sup> See article 28 of the *Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda* and article 29 of the *Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*.

<sup>17</sup> In the end Taylor was arrested, surrendered, prosecuted and sentenced to 50 years in prison after being found guilty of 11 counts of aiding and abetting war crimes and crimes against humanity. See Micaela Frulli, “The Special Court for Sierra Leone: Some Preliminary Comments,” *Economic Journal of International Law*, Vol. 11, No. 4 (2000), pp. 857–861. See also Mutyaba, “An Analysis of the Cooperation Regime of the International Criminal Court.”

Minister, does not mention in its statute the obligation of third states to cooperate, and refers only to the obligation of the Lebanese Government to cooperate.<sup>18</sup> Nevertheless, the Rules of Procedure and Evidence of the STL recognize the possibility that the Tribunal may invite third states or entities to provide assistance on the basis of an arrangement or an agreement.

*The Obligation to Cooperate under the ICC Statute*

Cooperation with international criminal courts can be (a) “horizontal”, when states are not subject to mandatory cooperation and there is more flexibility regarding the decision to cooperate, or (b) “vertical”, when the duty to cooperate with the court is privileged and less weight is given to state interests.<sup>19</sup> Horizontal regimes are based on consensus and equality, while vertical regimes are based on some type of superiority and therefore non-equality; consequently, at least in theory, cooperation between states should be horizontal and cooperation between states and international criminal tribunals should be vertical.<sup>20</sup> During the negotiations of the ICC Statute both models were considered,<sup>21</sup> and ultimately a hybrid model was adopted, under which there is a general obligation of states to comply with the Court’s requests for assistance.<sup>22</sup>

In the case of the ICTY and the ICTR, the obligation to cooperate with the Tribunals is binding on states under Chapter VII of the UN Charter. In the case of the ICC, states parties also have a duty to cooperate with the Court, with the important difference that this is not a general obligation of all states under the UN Charter, but rather a treaty obligation of states parties under the Rome Statute. The obligation to cooperate is clearly a characteristic of a vertical regime, since there is no reciprocal obligation for the ICC to cooperate with states. The Rome Statute does establish that “[t]he Court may, upon request, cooperate with and provide assistance to a State Party”, but this is a possibility and not an obligation for the Court.<sup>23</sup> Furthermore, in the case of doubt in relation to an obligation to cooperate, the ICC possesses the faculty to make a decision “as the final arbiter in disputes” under article 119(1) of the Rome Statute, a feature that demonstrates hierarchy over states parties.<sup>24</sup>

However, some scholars have indicated that since the ICC does not have an enforcement mechanism to ensure states parties’ compliance with its “requests”, the cooperation regime is actually more horizontal than vertical.<sup>25</sup> Others have even argued that the relationship between the Court and states parties is entirely horizontal.<sup>26</sup> Yet the cooperation regime of the ICC is more accurately described as a hybrid model, which possesses many of the legal features of a vertical regime, but depends for its implementation on states parties in the style of a horizontal regime.

The first mention to cooperation in the Rome Statute can be found in its Preamble, which states “that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured

---

<sup>18</sup> See article 15 of the *Agreement between the United Nations and the Lebanese Republic on the Establishment of a Special Tribunal for Lebanon*.

<sup>19</sup> Antonio Cassese, *International Criminal Law, 2<sup>nd</sup> Edition* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 347.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> See Mutyaba, “An Analysis of the Cooperation Regime of the International Criminal Court,” p. 944.

<sup>22</sup> Cassese, *International Criminal Law*, p. 349.

<sup>23</sup> See article 93(10) of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

<sup>24</sup> See Paulussen, *Male Captus Bene Detentus?*, p. 679.

<sup>25</sup> Cassese, *International Criminal Law*, p. 403.

<sup>26</sup> Rachel Kemp, “The International Court: Good Intentions, Bad Foundations: State Cooperation and Obstacles in Securing Arrests and Prosecutions for International Crimes: A Case Study,” *Cork Online Law Review*, Vol. 8 (2009), p. 18.

by taking measures at the national level and by *enhancing international cooperation*.<sup>27</sup> Following this statement, Part IX (articles 86 to 102) of the Rome Statute develops the provisions for international cooperation and judicial assistance. As a general principle, states parties have the obligation to “cooperate fully with the Court in its investigations and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court”,<sup>28</sup> and to have under their national legislation all the necessary procedures to comply with all the forms of cooperation present in the Statute.<sup>29</sup> Article 89 develops the specific obligation to surrender a person to the Court and its process, and article 91 complements it by specifying the contents that the requests for arrest and surrender shall have. Article 87 provides the procedure to transfer a request for cooperation, and paragraph six allows the Court to ask international organizations for cooperation.

Despite the mentioned provisions, the statutory authority of the ICC is much more limited than the authority of the ad-hoc Tribunals.<sup>30</sup> This happens basically for two reasons. Firstly, the ICTY and the ICTR, as mentioned above, were created under Chapter VII of the UN Charter, and therefore all UN member states have a legal obligation to comply with the requests of the Tribunals. Conversely, the ICC is a treaty based court, which means that, in principle, only states parties—which are far fewer in number than the UN member states—have the obligation to comply with the requests of the Court. Secondly, the ICTY and the ICTR have primacy over the national courts of all states,<sup>31</sup> while the ICC has a concurrent jurisdiction based in the principle of complementarity.<sup>32</sup> Therefore, the ICTY and the ICTR can actually pre-empt national investigations, while the ICC cannot investigate and prosecute a case if it is already being prosecuted at the national level, unless that state is unwilling or unable to genuinely carry out the investigation or prosecution.<sup>33</sup>

Despite these advantages for the Prosecutors of the ICTY and the ICTR, their jurisdiction is limited to a specific territory or to a specific period of time, while the ICC Prosecutor has the power to investigate those crimes that fall under the jurisdiction of the Court and that are committed within the territory of a states party to the ICC or by one of its nationals. It also has the power to investigate and prosecute crimes allegedly committed in non-party states if (a) the states accept the exercise of jurisdiction by the Court with respect to the crime(s) in question,<sup>34</sup> and/or (b) when the UN Security Council refers a case to the ICC under Chapter VII of the UN Charter.<sup>35</sup>

The Statute also clarifies the definition of “surrender” and differentiates it from “extradition”—the former referring to the delivery of a person by a state to the Court, and the latter to the delivery of a person by one state to another.<sup>36</sup> This difference is not a trivial one, since extradition implies an interaction between two sovereign states and therefore involves the principle of the equality of states (i.e. a horizontal relationship), while a reference to surrender concerns the interaction between an international court

---

<sup>27</sup> Emphasis added.

<sup>28</sup> See article 86 of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Annie Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield: Combating Atrocities While Fighting for States’ Cooperation: Lessons from the U.N. Tribunals Applied to the Case of Uganda,” *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 36 (2004–2005), p. 1294.

<sup>31</sup> Cassese, *International Criminal Law*, p. 14.

<sup>32</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” p. 1294. See also Frulli, “The Special Court for Sierra Leone,” p. 860.

<sup>33</sup> See article 17 of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

<sup>34</sup> *Ibid.*, article 12(3).

<sup>35</sup> *Ibid.*, article 13(b).

<sup>36</sup> *Ibid.*, article 102.

and a sovereign state (i.e. a vertical relationship).<sup>37</sup> If a state party to the Statute fails to comply with a request from the ICC, the Court shall make a judicial finding of non-cooperation (or non-compliance) and refer the matter to the Assembly of States Parties (ASP), or to the Security Council, if the case was referred by the UNSC to the Court.<sup>38</sup> If the Court enters into an ad-hoc arrangement with a non-party state and this state fails to comply with a cooperation request, the Court can also inform this situation to the ASP, or to the Security Council if the case was referred by the UNSC to the Court.<sup>39</sup> These situations are different in relation to the origin of the obligation to cooperate, but they are very similar regarding the effects of the obligations and their consequences in cases of non-compliance.

However, in both cases, “[i]t is unclear whether the ASP can take any action beyond making the finding of non-compliance”,<sup>40</sup> and it is quite clear that “the notification to the U.N. Security Council about States’ non-compliance with the court’s cooperation request acts as political censure”<sup>41</sup> (i.e. as political pressure, but not as much more, at least in principle). Regarding the practice of referring cases of non-compliance from the ICTY to the Security Council, Mark Harmon and Fergal Gaynor have made two important comments that are seemingly applicable to the ICC: (a) that the relation between the Tribunal and the Security Council contaminates the administration of the justice system with political considerations, and (b) that the Security Council has been unable or unwilling to do much in the cases of non-compliance findings.<sup>42</sup> Rachel Kemp appears to agree with Harmon and Gaynor when she states that “it appears that the referral of a failure of a State to cooperate with the Court to the ASP or the Security Council [...] cannot be equated with an effective enforcement mechanism.”<sup>43</sup>

It is precisely because this statutory measure has been insufficient to enable the Court to properly exercise its functions and powers—as in the case of Libya where the situation has not effectively changed after the non-compliance finding—that alternative enforcement mechanisms should be considered.

### *The Obligation to Cooperate under UNSC Referral*

It would be very difficult to deny the fact that in international criminal prosecutions, politics and justice have always been closely linked. This is particularly because of the role that the UN Security Council has played in establishing international criminal tribunals, selecting the applicable laws, electing or appointing the members of the tribunals, determining the financial mechanisms, and, of course, enforcing cooperation with the tribunals.<sup>44</sup> Under the Rome Statute, the UNSC has two main privileged faculties: (a) referring a situation to the Prosecutor, and (b) deferring an investigation or prosecution, both under Chapter VII of the UN Charter. This section will examine the consequences of a referral of a situation by the UNSC to the ICC in the case of non-parties to the Rome Statute, as in the Libya case.

<sup>37</sup> Cassese, *International Criminal Law*, p. 13. This supports the argument that the ICC’s cooperation regime is more vertical than horizontal.

<sup>38</sup> See article 87(7) of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

<sup>39</sup> *Ibid*, article 87(5)(b)

<sup>40</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” p. 1298.

<sup>41</sup> Mutyaba, “An Analysis of the Cooperation Regime of the International Criminal Court,” p. 953.

<sup>42</sup> See Mark Harmon and Fergal Gaynor, “Prosecuting Massive Crimes with Primitive Tools: Three Difficulties Encountered by Prosecutors in International Criminal Proceedings,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 2, No. 2 (2004), pp. 403–426.

<sup>43</sup> Kemp, “The International Court,” p. 19.

<sup>44</sup> See Daphne Shraga, “Politics and Justice: the Role of the Security Council,” in Antonio Cassese, ed., *The Oxford Companion to International Criminal Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2009), p. 168.

When referring a situation under article 13(b) of the Rome Statute, the UNSC intends for the ICC to take action (i.e. to investigate and prosecute as appropriate); and, given that the UNSC does not provide a specific procedure by which the investigation and prosecution must take place, it can be inferred that the UNSC intends for the Statute to be the governing law.<sup>45</sup> This is in absolute concordance with article 1 of the ICC Statute, which establishes that “[t]he jurisdiction and functioning of the Court shall be governed by the provisions of the Statute.” Therefore, in the Libya case, the UNSC referral should be understood as to make binding the provisions of the Statute on a state that is not a party to it;<sup>46</sup> or, in other words, to give jurisdiction to the ICC in a case in which, without such a referral, there would be no jurisdiction.

Specifically, UNSC Resolution 1970 states that

the Libyan authorities shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution and, while recognizing that States not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute, urges all States and concerned regional and other international organizations to cooperate fully with the Court and the Prosecutor.

The legal significance of the Resolution must be understood in light of article 25 of the UN Charter, which prescribes that “[t]he Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.” The jurisdiction of the ICC in relation to the situation in Libya is therefore not only binding on the Libyan Government, but also on all other UN member states.

Furthermore, according to article 103 of the UN Charter, “[i]n the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the [...] Charter shall prevail”. Therefore, obligations derived from UNSC Resolution 1970 will prevail over any other obligation that UN member states might have, “thus making it [even] a stronger obligation than the obligations which ICC state parties ordinarily have under the Statute.”<sup>47</sup>

However, regarding third states, Resolution 1970 is not particularly clear, since it recognizes that states not party to the Rome Statute have no obligation under the Statute (which appears obvious, but could have been otherwise by means of the Resolution), but also urges all states and concerned regional and other international organizations to cooperate fully with the Court and the Prosecutor. Given that Saif al-Islam Gaddafi has only been under the power of Libyan authorities, the obligation to surrender him only goes back to Libya; but in the case of requests for other types of cooperation, non-party states would not be obliged to cooperate with the Court since “[t]he word ‘urges’ suggests nothing more than a recommendation or exhortation to take certain action.”<sup>48</sup>

As has been shown, one of the main differences between the ICC and the ad-hoc Tribunals is the origin of the obligation of states to cooperate, but in the case of a UNSC referral the obligation that states have to cooperate with the ICC can be considered equivalent with the obligation that states have to cooperate with the ad-hoc Tribunals,

---

<sup>45</sup> See Dapo Akande, “The Legal Nature of the Security Council Referral and Its Impact on Al Bashir’s Immunities,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 7, No. 2 (2009), p. 340.

<sup>46</sup> This is also true of the Sudan case, in accordance with UNSC Resolution 1593.

<sup>47</sup> Dapo Akande, “The Effect of Security Council Resolutions and Domestic Proceedings on State Obligations to Cooperate with the ICC,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 10, No. 2 (2012), p. 307.

<sup>48</sup> Akande, “The Legal Nature of the Security Council Referral and Its Impact on Al Bashir’s Immunities,” p. 344.

since both obligations have their origins in a UNSC resolution and are therefore based on Chapter VII of the UN Charter, which prevails over all other international agreements. However, in the case of Libya, there is a difference in Resolution 1970 between the obligation imposed on the Libyan Government and the recommendation made to third states. This difference did not exist in the resolutions that created the ad-hoc Tribunals, which made cooperation with the Tribunals mandatory for all UN member states. One cannot avoid wondering if this should have been the approach taken by the Security Council in the Libya case as well.

It has also been shown that the obligation to cooperate fully under Resolution 1970 must be understood as an obligation to do so within the framework of the ICC Statute. Consequently, Libya should be entitled to request the application of those parts of the Statute that are beneficial to states parties. Following this logic, Libya challenged the admissibility of the cases against Gaddafi and al-Senussi under article 19 of the Rome Statute; in fact, the second challenge was granted by the Court, putting an end to the proceedings in the al-Senussi case, but the admissibility challenge against the Gaddafi case was rejected, since the Court did not have enough evidence to demonstrate that the Libyan and the ICC investigations cover the same conduct and that the Libyan Government was genuinely able to carry out an investigation against Gaddafi, and therefore the obligation to cooperate fully—i.e. the obligation of surrender the suspect to the Court—remained in place.

Under the Rome Statute, states parties have the obligation to include in their national legislation the necessary provisions to ensure all the forms of cooperation specified in Part IX of the Statute. Nonetheless, if a state party to the Statute were not to have the required national legislation, this lack of compliance with the Statute would not affect the obligation to cooperate with the ICC. Thus, the fact that Libya does not have the national legislation to ensure the surrender of suspects to the ICC does not affect its obligation to do so—to conclude otherwise would imply that a state party could justify a failure to comply with another failure to comply. In conclusion, “a request [to cooperate] cannot be refused with reference to the absence of procedures under national law.”<sup>49</sup>

Finally, the UNSC referral does not make Libya a party to the Rome Statute, and therefore it should not be expected to enact such national legislation, since once the current case has been concluded, Libya will have no further obligations under the Rome Statute or to the ICC. In sum, Libya has the obligation to cooperate fully with the ICC and can benefit by the provisions of the Rome Statute on the basis of Resolution 1970, but does not have to comply with all the provisions of the Statute; requiring the opposite would imply that by means of a UNSC referral, a state becomes a party to the Rome Statute, which would change the treaty-based nature of the Court.

The Office of the Prosecutor (OTP) has considered that in the context of a UNSC referral, the obligation to cooperate goes beyond the framework of the Rome Statute. In an informal expert paper of the OTP related to international cooperation, it is stated that “[a]s article 13(b) entails Security Council action under the extensive powers conferred upon it by Chapter VII of the UN Charter, the Security Council could also use its Article 13(b) referral power to specify particular measures to enable the Prosecutor to avoid strict requirements for state co-operation and to act with more authority to investigate a situation.”<sup>50</sup> In this respect, Dapo Akande has explained that since obligations derived

<sup>49</sup> Robert Cryer, ed., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), p. 527.

<sup>50</sup> International Criminal Court, Office of the Prosecutor, *Informal Expert Paper: Fact-finding and Investigative Functions of the Office of the Prosecutor, Including International Co-operation*, 2003, para. 93.

from the UN Charter prevail over other treaty obligations, the UNSC can actually impose obligations that go beyond existing treaty obligations, especially since the powers of the UNSC are in no way limited by the Rome Statute.<sup>51</sup>

An important question arises from the possibility that the UNSC can impose on a state the obligation to cooperate with the ICC beyond the Rome Statute, since the ICC can only act according to its Statute. Even when the UNSC can refer a situation to the Court, this attribution does not come from the UN Charter but from the Statute. One should remember that “the ICC itself is not a member of the UN, [therefore] the Court is not itself bound by UN Security Council decisions.”<sup>52</sup> Accordingly, if the UNSC imposes obligations beyond the Statute on a certain state or group of states, they are required to comply with the obligation, but the ICC is not. In fact, since the ICC has the mentioned statutory limit to act only in compliance with its Statute, this scenario would have a possible enforcement problem. That said, this hypothetical problem does not exist in the Libya case; the limit to the actions of the ICC and the obligations of states is the Rome Statute.

The ICC’s nature as a treaty-based court has always implied the risk of impunity for those crimes committed in states not party to the Rome Statute. The possibility of a UNSC referral aims to avoid such impunity by giving jurisdiction and activating the proceedings of the ICC. This can certainly be seen as “an example of politics in the service of justice”, but only as long as these referrals actually produce results, which requires international cooperation and enforcement mechanisms.<sup>53</sup>

### **Mechanisms beyond the ICC Statute for Promoting Compliance with Cooperation Orders**

It has been shown that the ICC, acting under the Rome Statute, can submit a non-compliance finding to the UN Security Council. While this faculty is important for the credibility of the ICC, it is unclear what measures the UNSC can take following a non-compliance finding. Thus far the results have not been encouraging. The warrant of arrest against Saif al-Islam Gaddafi has been pending for several years, without any sign that the Libyan Government is willing to surrender the suspect to the ICC. In the case of Sudan, “the Council’s response so far to the ICC Prosecutor’s report of May 2008 that Sudan has failed to comply with its cooperation obligations in accordance with Security Council resolution 1593(2005) was merely a Presidential Statement urging the Government of Sudan and others to cooperate fully with the Court”.<sup>54</sup>

Thus, political pressure by the UNSC appears in many cases to be an insufficient means for ensuring compliance with the ICC, especially when the UNSC is unwilling or unable to take appropriate measures to enforce such compliance. It may therefore be helpful to consider the experiences of the ad-hoc Tribunals in order to illuminate the alternative enforcement mechanisms that the ICC and the international community could consider in the Libya case and in other cases where the arrest and surrender of suspects cannot be achieved merely by means of international cooperation following statutory provisions.

In general, the ICTR was able to rely on Rwanda’s desire to prosecute those under investigation, but the situation for the ICTY was different, mainly due to the competing

<sup>51</sup> Akande, “The Effect of Security Council Resolutions and Domestic Proceedings on State Obligations to Cooperate with the ICC,” p. 308.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Shraga, “Politics and Justice,” p. 171.

<sup>54</sup> Cryer, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, p. 518.

political interests of the countries involved, which led to the development of alternative methods of enforcement that some scholars refer to as “soft enforcement mechanisms” or “soft measures”.<sup>55</sup> These measures can be divided into (a) economic measures, and (b) measures that require the participation of international organizations and international forces to achieve apprehensions.

*Economic Measures to Encourage Cooperation with the ICC*

Economic measures may be some of the most effective tools to promote cooperation with the ICC, as is demonstrated by the use of economic aid and sanctions to encourage the arrest and surrender of suspects to the ICTY.<sup>56</sup> For example, when Biljana Plavsic, the former President of the Republika Srpska, sent a letter to the United Nations Secretary General stating that there would be no cooperation, since the arrest of indicted Bosnian Serbs would cause massive civil and military unrest, it was decided that from the \$3.1 billion dollars destined for Bosnian reconstruction, only 15% would go to Srpska and that the remaining 85% would go to the Croat-Muslim Federation as a reward for their compliance with the Dayton Accord and their cooperation with the ICTY.<sup>57</sup> The following year, the Prime Minister of Srpska allowed the Office of the Prosecutor of the ICTY to open an office, and two Bosnian Serbs—Milan Simic and Miroslav Tadic—turned themselves in. Following this cooperation with the Tribunal, donor nations pledged an additional \$1.25 billion dollars for Bosnian reconstruction and offered to be more balanced in their distribution of the aid package.<sup>58</sup>

In another example, when Croatia failed to allow and facilitate the execution of arrest warrants, the United States threatened to veto loans from the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. Later that same year, Croatia surrendered Zlato Aleksovsk, and Tihofil Blaskic voluntarily surrendered himself. After it came to public knowledge that Croatia had given refuge to ten Bosnian Croat indictees, the United States again intervened by blocking another IMF loan. As a consequence, with some pressure from Zagreb, the ten indictees voluntarily surrendered themselves. Following the surrender of these individuals, the IMF approved the loan.<sup>59</sup>

Finally, there is the case of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY). Between 1992 and 1993, UNSC resolutions imposed economic sanctions on the FRY and the Republika Srpska.<sup>60</sup> Additionally, the United States (U.S.) Congress approved national legislation that precluded the FRY from becoming a member and receiving the benefits of international organizations and international financial institutions, but the Government of the FRY made clear that they had no intention of surrendering indicted Serbs to the ICTY (including Milosevic). In response to the FRY’s unwillingness to cooperate, the U.S. Senate decided that the United States should cease all assistance to Serbia, unless the FRY provided sufficient cooperation to the ICTY. Subsequently, the FRY President turned over Milomir Stakic to the Tribunal, and following the arrest of Milosevic the U.S. Secretary of State declared that the FRY had provided sufficient cooperation with the Court and supported the award of \$1.8 billion dollars in aid from the United States and

<sup>55</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” pp. 1302–1303.

<sup>56</sup> Steven Roper and Lilian Barria, “State Co-operation and International Criminal Court Bargaining Influence in the Arrest and the Surrender of Suspects,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 21, No. 2 (2008), p. 467.

<sup>57</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” p. 1304.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> See UNSC Resolution 757 (1992), Resolution 787 (1992), and Resolution 820 (1993). These sanctions included embargos on imports and exports, the freezing of government assets, and others measures.

its European allies to the FRY.<sup>61</sup>

The full stories behind these negotiations may never be fully disclosed, yet they illustrate the importance of political will to help the ICTY to obtain the necessary cooperation from states in the arrest and surrender of suspects. The experiences of the ICTY demonstrate that conditional economic inducements and sanctions can be very effective for achieving such cooperation. However, at least two additional considerations should be made with respect to the effectiveness of economic measures. Firstly, in the mentioned cases the states involved had suffered an extreme armed conflict and desperately needed international economic assistance for reconstruction and to help the affected populations. These sorts of economic measures might not be so effective where states possess ample economic resources and do not depend on aid from third states or from international organizations. Secondly, even though economic sanctions are intended to compel governments into taking certain actions, sanctions may also produce detrimental effects for the civilian populations.

Another economic measure is the freezing of assets of indicted war criminals. According to Annie Wartanian, “this tactic [...] was initially adopted by the tribunal [ICTY] when issuing the Milosevic indictment and eventually incorporated into the Rules of Evidence and Procedure.”<sup>62</sup> These measures are beneficial because they only affect the targeted individuals, in contrast to the economic sanctions against states. Even when “the freezing of assets has never directly led to the arrest of an inductee”,<sup>63</sup> it might help to immobilize suspects, to put pressure on them, and might even be considered as an effective penalty in cases where the suspects manage to evade justice.<sup>64</sup>

In the Libya case, the UNSC established that all UN member states,

shall freeze without delay all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the individuals or entities listed in Annex II of this resolution [...], or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them.<sup>65</sup>

The ICC Judges and the Prosecutor have developed the statutory provisions related to the freezing of assets, although the Rome Statute presents the freezing and forfeiture of assets as a measure to ensure the possible future reparation of victims. In this regard, the Prosecutor of the ICC has stated that “Articles 93(1)(k) and 57(3)(e) of the Statute provide a Pre-Trial Chamber with the authority to request protective measures either for the purposes of eventual forfeiture or for an order of reparations, prior to any conviction, [since] an interpretation of the Statute requiring the Pre-Trial Chamber to wait until after a conviction defies logic.”<sup>66</sup>

One can easily understand why waiting until a conviction to order the freezing of assets could prove unproductive, but the order to freeze assets should at least wait until the confirmation of the charges—before that, without a finding of reasonable grounds to

<sup>61</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” pp. 1305–1306.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 1307.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 1314.

<sup>64</sup> Michael Scharf, “The Tools for Enforcing International Criminal Justice in the New Millennium: Lessons from the Yugoslavia Tribunal,” *DePaul Law Review*, Vol. 49, No. 4 (2000), p. 945.

<sup>65</sup> United Nations Security Council, *Resolution 1970*, para. 17.

<sup>66</sup> International Criminal Court, *Situation in the Republic of Kenya: In the Case of The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*, July 8, 2014. The Prosecution Observations were filed as under seal, ex parte, the Prosecutor and the Registry only, but was reclassified as confidential on April 7<sup>th</sup>, 2014, pursuant to order ICC-01/09-02/11-910-Conf of the Chamber.

believe that the person committed the alleged crime or crimes, it seems too severe to order the freezing of assets. The problem is that in order to have an audience of confirmation of the charges, the person must be physically present (i.e. surrendered). Consequently, the Rome Statute does not appear to conceive of the ICC using the freezing of assets as a means for obtaining the surrender of suspects. Nevertheless, requests for the freezing of assets have been issued by Pre-Trial Chambers in the cases against Thomas Lubanga Dyilo, Germain Katanga, and Jean-Pierre Bemba Gombo.

A final economic measure that can be considered is the offer of cash rewards for information or assistance. This practice was not actually taken by the ad-hoc Tribunals, but by the U.S. Government. In the ICTY case, monetary rewards were useful for obtaining the arrest of Dragan Nikolic and Steven Todorovic.<sup>67</sup> More recently, within the framework of the ICC, the United States offered a reward of up to \$5 million dollars for information leading to the arrest or capture of Joseph Kony, Okot Odhiambo, and Dominic Ongwen.<sup>68</sup> However, offering cash rewards could be problematic, since it could encourage bounty hunters to capture the indictees irregularly, which might lead to the *male captus, bene detentus* (i.e. “wrongly captured, properly detained”) dilemma that could put cases at risk for due process considerations.<sup>69</sup>

*Measures Requiring the Participation of International Organizations and International Forces*

As Rita Mutyaba points out,

[t]he inclusion of multi-national forces like the NATO (North Atlantic Treaty Organization) in securing the arrest of persons has proved to be invaluable to the ICTY in fulfilling its mandate of prosecuting indicted individuals. Therefore, using multi-national organizations with the capability of executing arrest warrants as an alternative enforcement measure is worthy of consideration by the ICC.<sup>70</sup>

In fact, until August 15<sup>th</sup>, 2001, out of 46 indictees in the ICTY’s custody, 21 were detained by international military forces, 16 surrendered voluntarily, and only 11 were arrested by national police forces.<sup>71</sup> However, “action [of international forces] was controversial and there was initial resistance to authorizing, let alone requiring, IFOR [Implementation Force of NATO] to arrest indicted war criminals. Nonetheless, an authorization to arrest was given to IFOR, but only under restrictive conditions”.<sup>72</sup> Moreover, the Resolution of the North Atlantic Council did not require IFOR to search for indictees, but only established its obligation to arrest those indictees that came into contact with them.<sup>73</sup>

The main issue here is sovereignty, since states are not always willing to allow foreign military forces to enter their territories. Nevertheless, the UN Security Council, through its Chapter VII authority, could actually entrust this faculty to an entity, despite the

<sup>67</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” p. 1308.

<sup>68</sup> “US Offers up to \$5m for Leads on Uganda Warlord Kony,” *BBC News*, April 3, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-africa-22017853>.

<sup>69</sup> See article 59 of the *Rome Statute of the International Criminal Court*.

<sup>70</sup> Mutyaba, “An Analysis of the Cooperation Regime of the International Criminal Court,” pp. 941–942.

<sup>71</sup> See Mikas Kalinauskas, “The Use of International Military Force in Arresting War Criminals: The Lessons of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia,” *The University of Kansas Law Review*, Vol. 50, No. 2 (2002), p. 385.

<sup>72</sup> Cryer, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, p. 516.

<sup>73</sup> Paola Gaeta, “Is NATO authorized or Obligated to Arrest Persons Indicted by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia?,” *European Journal of International Law*, Vol. 9 (1998), p. 178.

concerns or objections of states. This was the case in Liberia, where the UNSC decided to give an explicit mandate to the peacekeeping mission in Liberia (UNMIL) to apprehend and detain former President Charles Taylor in the event that he return to Liberia, in order to transfer him to the SCSL.<sup>74</sup> The UN transitional government in Eastern Slavonia (UNTAES) also arrested Slavko Dokmanovic and transferred him to the ICTY.<sup>75</sup>

In relation to the ICC, the Mission of the United Nations in the Congo (MONUC) is authorized to arrest the leaders of the Lord's Resistance Army (LRA) that have a warrant of arrest pending.<sup>76</sup> The International Criminal Police Organization (INTERPOL) has also issued "Red Notices" requesting that its member states arrest the LRA leaders, in order to surrender them to the ICC. These Red Notices are not actually orders to arrest, but notifications that the individuals have a warrant of arrest pending. In the same case, the United States announced that it would send military aircraft and additional Special Forces in an advisory role to help African Union forces track down the LRA leaders, following the approximately 100 Special Forces deployed in 2011.<sup>77</sup>

Following article 87(6) of the Rome Statute, the ICC has taken steps to enhance cooperation with international organizations, such as the agreement with the European Union on cooperation and assistance, signed in April 2006.<sup>78</sup> However, Han-Ru Zhou notes that the phrasing of article 87(6) of the Rome Statute—particularly the use of the verb "ask"—envisions that intergovernmental organizations do not have any obligation to cooperate with the Court.<sup>79</sup> This represents a significant limitation for the ICC, since

the support of intergovernmental organisations is potentially invaluable in securing arrests and therefore prosecutions before the ICC. The weakly worded, voluntary cooperation provided for in Article 87(6) does not reflect the vital importance of a strong and effective cooperation between the ICC and intergovernmental organisations.<sup>80</sup>

The ad-hoc Tribunals and the ICC have one major exception regarding an international organization and its duty to cooperate: the International Committee of the Red Cross (ICRC). Due to the ICRC's mandate, its personnel are usually present in the *locus delicti* (i.e. the place where an offense has been committed), which makes them potential key witnesses. However, their cooperation with international tribunals would go against one of their seven fundamental principles: neutrality.<sup>81</sup> Thus, cooperation with the ICC could affect the ICRC's image, compromise its mandate, and affect its ability to work, since the parties to a conflict might be less willing to allow its participation, something that is in the best interests of the victims of armed conflicts. The ICC recognizes the importance

<sup>74</sup> See United Nations Security Council, *Resolution 1638*, November 11, 2005.

<sup>75</sup> See Cassese, *International Criminal Law*, p. 506. The author adds that even when the circumstances of the arrest were controversial, the controversy never relate to the UNTAES's authority to transfer the suspect to the Tribunal.

<sup>76</sup> Initially the ICC issued five warrants of arrest against LRA leaders; however, only three (Kony, Otti, and Odhiambo) remain at large, following the death of Mr. Lukwiya and the surrender of Dominic Ongwen.

<sup>77</sup> "Joseph Kony: US Military Planes to Hunt LRA Leader," *BBC News*, March 24, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-africa-26712774>.

<sup>78</sup> See International Criminal Court, *Agreement between the International Criminal Court and the European Union on Cooperation and Assistance (ICC-PRES/01-01-06)*, April 10, 2006.

<sup>79</sup> Han-Ru Zhou, "The Enforcement of Arrest Warrants by International Forces: From the ICTY to the ICC," *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 2 (2006), p. 210. The author adds that this contradicts the case law of the ICTY that held that international bodies have the same duty as states to cooperate with the Tribunal.

<sup>80</sup> Kemp, "The International Court," p. 20.

<sup>81</sup> The neutrality principle of the International Red Cross and the Red Crescent Movement states that, in order to continue to enjoy the confidence of all, the Movement may not take sides in hostilities or engage at any time in controversies of a political, racial, religious, or ideological nature.

of confidentiality for the ICRC in its Rules of Procedure and Evidence (see Rule 73[4-6]), which states that the Court shall regard as privileged—and consequently not subject to disclosure—any information, documents, or other evidence which came into the possession of the employees of the ICRC in the course, or as a consequence of the performance of its functions, including the testimony of any present or past official or employee of the ICRC.

As has been shown, “the U.N. Security Council can be a great source of strength for the OTP by passing resolutions providing for aid, condemning actions of a non-cooperative state, instituting economic and/or diplomatic sanctions, and authorizing the use of military forces.”<sup>82</sup> Steven Roper and Lilian Barria point out that there were two distinct periods involving the ability of the ad-hoc Tribunals to apprehend suspects: the first one from the mid to late 1990s, characterized by the lack of effectiveness in the apprehension of suspects, and a much more successful second period from the early 2000s when the SFOR began to cooperate with the ICTY.<sup>83</sup> One can only hope that the ICC will enter a new, much more effective period, in which suspects can be arrested and surrendered to the Court without delay.

### Conclusion

As seen in the case of Libya, and more recently with President al-Bashir of Sudan, the International Criminal Court cannot rely entirely on states’ voluntary cooperation to obtain the arrest and surrender of suspects, since states are not always willing to comply with their international obligations.<sup>84</sup> The United Nations Security Council has certain powers granted to it under Chapter VII of the UN Charter that can be helpful for enhancing cooperation, yet these faculties (such as economic and diplomatic pressure or the use of military force) depend on the political will of the members of the UNSC.

The situation in Libya requires alternative mechanisms of enforcement in order to achieve the surrender of Saif al-Islam Gaddafi, especially now that he has been tried and sentenced to death in Libya. Will the ICC insist in the finding that the proceedings were not conducted independently or impartially in accordance with the norms of due process recognized by international law? How would the potential execution of al-Islam Gaddafi affect the credibility of the Court? The importance of the arrest and surrender of suspects goes beyond the cases of Gaddafi in Libya or al-Bashir in Sudan, since the inability of the ICC to begin proceedings against suspects reduces the effectiveness and the credibility of the Court. Fighting impunity for the most serious crimes of concern to the international community, as is the intention of the ICC, will be impossible unless stronger measures are taken in order to ensure the cooperation of states and groups of states, whether or not they are parties to the Rome Statute.

---

<sup>82</sup> Wartanian, “The ICC Prosecutor’s Battlefield,” p. 1313.

<sup>83</sup> Roper and Barria, “State Co-operation and International Criminal Court Bargaining Influence in the Arrest and the Surrender of Suspects,” p. 460.

<sup>84</sup> President al-Bashir entered South Africa in June 2015, without any inconvenience, even though South Africa is party to the Rome Statute and therefore has the statutory obligation to arrest and surrender the suspect. South Africa’s High Court ordered local authorities to prevent al-Bashir from departing, but this effort was ineffective because the government had no real intention of complying with its international obligations. This was the third state party to the Rome Statute to allow al-Bashir to enter and exit its territory without consequences, the other two being Kenya and Nigeria. See Norimitsu Onishi, “Omar al-Bashir, Leaving South Africa, Eludes Arrest Again,” *The New York Times*, June 15, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/06/16/world/africa/omar-hassan-al-bashir-sudan-south-africa.html?r=0>.

## **El caudillo institucional**

**Andrés Gomez Polanco\***

**Resumen:** La presente investigación tiene como objetivo analizar si la construcción de un sistema político democrático y perdurable en el Ecuador a partir del equilibrio entre caudillismo e institucionalidad democrática es una alternativa viable. Para tal efecto, se realizará una revisión de la literatura más relevante en cuanto al institucionalismo, populismo, caudillismo, democracia y sistema de partidos. Este sustento teórico, conjuntamente con la teoría de la *Democracia agonística*, serán los hilos conductores que guiarán el análisis de la relación existente entre caudillismo y sistemas políticos, en las diferentes etapas de la vida republicana del Ecuador, con el fin de establecer patrones comunes que legitimen la necesidad de una visión heterodoxa (caudillo institucional) en la construcción de sistemas políticos estables, perdurables, democráticos y representativos.

**Palabras clave:** Caudillo institucional, Populismo, Democracia, Caudillismo, Sistema político, Partidos políticos, Sistema de partidos, Instituciones

**Abstract:** This research aims to analyze the feasibility of building an enduring democratic political system in Ecuador with a balance between caudillism and democratic institutionalism. To this end, it provides a review of the relevant literature regarding institutionalism, populism, caudillism, democracy, and the party system. This theoretical basis, together with the theory of agonistic democracy, will be the threads that guide the analysis of the relationship between caudillism and political systems at different stages of republican life of Ecuador, in order to establish common patterns that legitimize the need for an unorthodox vision (i.e. institutional caudillism) to build stable, lasting, democratic, and representative political systems.

**Key words:** Institutional caudillism, Populism, Democracy, Caudillism, Political system, Political parties, Party system, Institutions

---

\*Andrés Gomez Polanco es Politólogo graduado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Las Américas, Quito. Ha desarrollado su labor profesional como consultor político, investigador, y columnista.

\*\* Fecha de recepción: febrero de 2016 / Fecha de aceptación: abril de 2016.

## Introducción

UNO de los axiomas predominantes de la ciencia política, expresado por autores como Carlos de la Torre, Leonardo Morlino, Guillermo O'Donnell, Samuel Huntington, Flavia Freidenberg, Felipe Burbano de Lara, entre otros, es aquel que hace referencia a la consolidación de las instituciones como paso fundamental para el fortalecimiento y maduración de la democracia en una sociedad determinada.<sup>1</sup> En otras palabras, la vigencia de un sistema democrático se sostiene en la existencia de los siguientes cimientos institucionales: sistema de partidos políticos, administración pública profesional, división de poderes, respeto de derechos y libertades, frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, cohesión social, Estado de derecho, seguridad jurídica y vigencia del imperio de la ley.<sup>2</sup>

Este *mainstream* de la teoría política que asocia indisolublemente la democracia con la consolidación de las instituciones tiene como elemento antagónico al caudillismo, ya que la némesis de la institucionalidad democrática es el liderazgo mesiánico-populista que sacraliza y polariza la acción política, destruye la cohesión social, vulnera las libertades y reduce la vida pública a una batalla épica entre el bien y el mal.

Tal como lo sostiene Francisco Panizza, "El populismo es un discurso anti *status quo* que simplifica el espacio político mediante la división simbólica de la sociedad entre el 'pueblo' (como los de 'abajo') y su 'otro'."<sup>3</sup> Además está decir que las identidades tanto de 'pueblo' como del 'otro' son construcciones políticas, constituidas simbólicamente mediante la relación de antagonismo, y no categorías sociológicas. Igualmente, autores como Joseph Zimmerman, Fernando Cardoso y Francisco Weffort señalan que el caudillismo populista impide la consolidación y construcción de instituciones democráticas a mediano y largo plazo, ya que un elemento consustancial de este fenómeno político es indisolublemente la demonización del adversario. El populismo debe su existencia a la construcción del enemigo, del otro, del anti-pueblo, de los anti-patria; en sí depende de un exterior constitutivo para legitimar su irrupción política, destruyendo en el camino la cohesión social y la estabilidad necesarias para la germinación de instituciones democráticas.<sup>4</sup> El debate académico en la Ciencia Política ha estigmatizado al caudillismo como un fenómeno político que irrumpe, destruye o evita la consolidación de las instituciones democráticas, posicionando generalmente la construcción de la institucionalidad como un proceso que se encuentra en las antípodas de los liderazgos caudillistas. Sin embargo, sin pretender realizar una apología al caudillismo populista, la realidad política es heterogénea, dinámica, plural y llena de contradicciones; muy difícilmente en la historia de la humanidad democrática se podrán encontrar ejemplos tan claros de sistemas políticos democráticos contruidos nítidamente por arreglos institucionales, o solamente por regímenes caudillistas.

<sup>1</sup> Véase Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti, eds., *El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina* (Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008); Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009); Guillermo O'Donnell, *Pensamientos retrospectivos sobre el estado, al democratización y la democracia* (México: Demos, grupo de estudio, 2006); Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1968); Flavia Freidenberg, *La tentación populista: Una vía al poder en América Latina* (Madrid: Síntesis, 2007); y Felipe Burbano de Lara, *Democracia, cultura política y gobernabilidad —Los estudios políticos en los años noventa—* (Quito: FLACSO, 2003).

<sup>2</sup> Francisco Panizza, ed., *El populismo como espejo de la democracia* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009), pág. 13.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Véase Joseph F. Zimmerman, *Democracia participativa: El resurgimiento del populismo* (México: Limusa, 1992), pág. 135; Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina: Ensayo e interpretación sociológica* (México: Siglo XXI Editores, 1978), pág. 87; y Francisco C. Weffort y Aníbal Quijano, *Populismo, marginalización y dependencia: Ensayos de interpretación sociológica* (México: EDUCA, 1973), pág. 211.

La emanación y consolidación de sistemas políticos democráticos es una conjugación compleja de factores claros y oscuros que no son solamente políticos sino económicos, sociales, culturales y geopolíticos; sin contar las especificidades y particularidades de cada sociedad. Por ende, han existido, existen y seguramente existirán contextos en los que la construcción de sistemas políticos democráticos no solo dependa de la vigencia de instituciones, sino también de liderazgos fuertes, que incluso siendo liderazgos caudillistas viabilicen la construcción perdurable de una institucionalidad democrática.

Sin lugar a dudas, para el *mainstream* conservador de la ciencia política la afirmación precedente es un 'sacrilegio' académico al mezclar dos antinomias irreconciliables: instituciones y caudillo, pero es precisamente la motivación del presente artículo desafiar y provocar un debate profundo que desacralice el concepto de institucionalidad democrática, y legitime la funcionalidad de ciertos tipos de caudillismo en la construcción de sistemas políticos democráticos. Por lo tanto, la pregunta de investigación que será el hilo conductor del presente análisis es la siguiente: Si Ecuador ha sido un país profundamente caudillista, condición que ha dificultado la consolidación de instituciones democráticas perdurables, ¿es posible construir un sistema político institucional y democrático a partir de este elemento inextricable de la cultura política ecuatoriana?

A continuación se abordarán en primer lugar los antecedentes del caudillismo latinoamericano y ecuatoriano y, en segundo lugar, se hará una revisión de la literatura en torno a conceptos políticos como la democracia, instituciones, populismo y caudillismo. Posteriormente, se explicará el marco teórico y la metodología que guiarán el análisis de la investigación. Finalmente, se analizará el caso ecuatoriano y se desarrollarán conclusiones y recomendaciones.

### Caudillismo, democracia e instituciones

Las instituciones son una de las ideas importantes cuando se habla de democracia, al igual que otros conceptos como libertad, república, soberanía y representación; por lo que la consolidación de un sistema político democrático requiere de instituciones sólidas, eficaces y legítimas. Según Huntington "una comunidad política no implica sólo cualquier tipo de 'agrupamiento', sino uno regularizado, estable y permanente. Es decir, que debe ser institucionalizado. Y la creación de instituciones políticas que impliquen y reflejen el consenso moral y el interés mutuo."<sup>5</sup> En la misma tónica Guillermo O' Donnell estipula que "son patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados regularmente."<sup>6</sup>

De tal manera que, cuando se habla de institucionalidad democrática en los sistemas políticos, se hace referencia al sistema de partidos, las normas y leyes que regulan la competencia electoral por el poder, la relación entre los poderes del Estado, el sistema electoral, el poder judicial, los pesos y contrapesos de las funciones del Estado, entre otros. Dichas instituciones tienen que reflejar el consenso mínimo existente entre los diferentes actores políticos para su viabilidad, eficacia y legitimidad; y para ello se necesita la rutinización de las instituciones a largo plazo que generen estabilidad y certeza en el sistema político. En caso contrario, la construcción y consolidación institucional en un contexto de constante cambio, inestabilidad e incertidumbre se torna una quimera.

Esta investigación académica se centra fundamentalmente en la posibilidad de construcción de un sistema político democrático en el Ecuador a partir de una simbiosis entre las instituciones y el caudillismo. Por consiguiente, es trascendental saber qué es el sistema político. Para Burbano de Lara,

<sup>5</sup> Huntington, *op. cit.*, pág. 21.

<sup>6</sup> Guillermo O' Donnell, *¿Democracia Delegativa?* (Lima: IEP Ediciones, 1995), pág. 129.

el sistema político aparece como el conjunto de instituciones donde se produce una mediación de las relaciones entre la sociedad y el Estado; el lugar donde la diversidad de intereses y grupos sociales intenta encontrar alguna forma de consenso y unidad. Entre el Estado y la sociedad aparece una institucionalidad específicamente política, cuyo propósito es ordenar, reglamentar y establecer procedimientos para el juego político.<sup>7</sup>

Es decir, el sistema político en un régimen democrático tiene una funcionalidad estratégica de ser el marco institucional y legal, eminentemente político, que se encarga de canalizar, reglamentar y representar la interacción de la pluralidad de intereses en una determinada colectividad. Por lo tanto, el sistema político traspasa los límites jerárquicos, verticales y procedimentales del Estado; para ser el espacio de construcción y mediación entre la heterogeneidad de la sociedad civil y el Estado a través de la política. En consecuencia, el sistema político en una sociedad establece el marco institucional y legal, bajo el que se desarrollarán legítimamente las acciones de los actores políticos en su búsqueda por el poder. Tal como lo señala Simón Pachano, “todo sistema político establece lo que es normal, lo que está permitido, lo que es lícito, legítimo en el terreno de la política”.<sup>8</sup>

Otro concepto fundamental para entender la relación complementaria y contradictoria entre instituciones y caudillismo es sin lugar a dudas el populismo. La literatura académica sobre este fenómeno político es vasta, diversa y multidimensional. Existen visiones que hablan del populismo como un fenómeno económico de la industrialización;<sup>9</sup> otras lo relacionan con una etapa de transición de la sociedad tradicional a la sociedad de masas;<sup>10</sup> también se lo aborda desde el marxismo como una alianza interclasista en el desarrollo del capitalismo;<sup>11</sup> y como un liderazgo mesiánico-autoritario anti-institucional, que erosiona libertades y derechos, reduce la política a una lucha moral entre buenos y malos, y tiene un carácter refundacional y plebiscitario.<sup>12</sup>

Sin embargo, el populismo, que generalmente caracteriza a los caudillos, tiene una visión teórica heterogénea, la que establece que este fenómeno político es una fuerza democratizadora en contextos de exclusión o marginalización bien sea de tipo social, política, económica, cultural o étnica. Su fuerza democrática reside en su capacidad de construir y movilizar al pueblo como sujeto político de cambio para interpelar al bloque de poder dominante, con el objetivo de alcanzar transformaciones sociales por la vía pacífica. Como lo expone Ernesto Laclau,

el populismo comienza en el punto en que los elementos popular-democráticos se presentan como opción antagónica frente a la ideología del bloque dominante. Basta con que una clase o fracción de clase requiera para asegurar su hegemonía una transformación sustancial del bloque de poder para que una experiencia populista sea posible.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Burbano de Lara, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>8</sup> Simón Pachano, *Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994* (Quito: FLACSO, 2003), pág. 20.

<sup>9</sup> Gino Germani, *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional* (Buenos Aires: Temas, 2003), pág. 172.

<sup>10</sup> Torcuato Di Tella, *Populismo y reforma en América Latina* (Santiago de Chile: Universitaria, 1970), pág. 301.

<sup>11</sup> Fernando Henrique Cardoso, *Los partidos políticos y la participación popular en un régimen de excepción* (Madrid: Alfaguara, 1985), pág. 86.

<sup>12</sup> Kenneth M. Roberts, *El resurgimiento del populismo latinoamericano* (Quito: Ministerio de Cultura Ecuador, 2008), pág. 55.

<sup>13</sup> Ernesto Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista: Capitalismo, fascismo y populismo* (Madrid: Editorial Siglo XXI, 1977), pág. 202.

Otro concepto estratégico en esta investigación es indudablemente el que versa sobre el caudillismo, que según Rodrigo Borja,

generalmente se entiende como el ejercicio de un mando de naturaleza personal antes que institucional en el Estado o en la agrupación política, o sea una autoridad inorgánica y caprichosa, desprovista de fundamentos doctrinales. La voluntad del caudillo está por encima de la normativa jurídica de la sociedad o del grupo y se convierte en la suprema ley.<sup>14</sup>

Por ende, el caudillo ejerce un liderazgo mesiánico anti-institucional que subordina las decisiones del Estado, la constitución, los valores democráticos y todo lineamiento mínimo que regule su ejercicio en el poder. El caudillo es el principio y el fin, es la razón existencial de un proyecto político, de una organización política, e inclusive, de un proyecto de país. El caudillismo es una característica de las sociedades políticamente subdesarrolladas que no han consolidado la institucionalización del poder en sus sistemas políticos.

Generalmente se intercambian, complementan y utilizan como sinónimos los conceptos de populismo y caudillismo, debido a que comparten características intrínsecas como su mesianismo, desinstitucionalización, autoritarismo y movilización desde arriba. Sin embargo, si bien se puede afirmar que todo populista es un caudillo por la preeminencia de su liderazgo personalista, no se puede aseverar que todo caudillo es populista, ya que como bien lo explica Rodrigo Borja, “con frecuencia se combinan las calidades de caudillismo y *populismo*, aunque no es forzoso que un caudillo sea populista. Por excepción puede haber un caudillo ideológico, ilustrado y no populista”.<sup>15</sup>

Uno de los elementos fundamentales para la consolidación de un sistema político democrático es la existencia de un sistema de partidos moderno, legítimo y plural; en la misma tónica, tanto el caudillismo como las instituciones tienen como su punto de encuentro conflictual por excelencia en los sistemas de partidos. En este espacio se define la representación institucional de la soberanía popular, o en su defecto, el ejercicio personalista de un liderazgo carismático. Por consiguiente, en primer lugar, para Giovanni Sartori,

un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos. La importancia de un partido radica en su capacidad de competencia y negociación (capacidad de chantaje).<sup>16</sup>

En otras palabras, los partidos son organizaciones políticas que actúan como un canal de representación entre los intereses diversos de la sociedad civil y el Estado y que, a través del voto popular, pueden alcanzar el poder para materializar dicha representación en el ejercicio de una autoridad pública.

La cantidad de partidos que interactúan en la política de un país y, sobre todo, sus formas, estrategias y cualidades de interacción entre sí, con los demás actores políticos no partidistas, y con la sociedad, caracteriza a lo que se denomina como un sistema de partidos. Este último es uno de los mecanismos fundamentales para la consolidación de un sistema político democrático ya que prácticamente monopoliza la representación de la

<sup>14</sup> Rodrigo Borja, “Caudillo,” *Enciclopedia de la Política*, <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=%20c&idind=198&termino=>.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis* (Madrid: Alianza, 2003), pág. 132.

sociedad civil en la búsqueda pacífica por el poder. Es ahí donde se halla su justificación existencial más allá de la democracia directa, su necesidad de legitimación permanente y rutinización. Para Sartori, el sistema político

es el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, formas de interacción, sus ubicaciones ideológicas y estratégicas, las relaciones con el medio circundante, la base social y el sistema político. Pueden ser: 1) sistema de partido único, 2) partido hegemónico, 3) partido predominante, 4) pluralismo limitado, 5) pluralismo extremo, 6) atomizado, y 7) bipartidismo.<sup>17</sup>

Finalmente, esta investigación pretende analizar la viabilidad de la construcción de un sistema político democrático e institucional, a partir del caudillismo histórico que ha caracterizado al Ecuador. Pero, para tal tarea, es necesario precisar qué se entiende por democracia. A lo largo de la historia han existido diversos conceptos y entendimientos de la palabra democracia desde la democracia representativa- procedimental que hace énfasis en la lucha pacífica por el poder a través de los votos, la democracia liberal que subraya la preeminencia de los derechos individuales, civiles y políticos y la necesidad de limitar y regular al poder. Por otra parte, se encuentra la democracia social que pone en primera línea la garantía de los derechos económicos, sociales, y colectivos; también está la democracia directa que pone énfasis en la participación de los ciudadanos a través de referéndums, presupuestos participativos, consultas populares, cabildos abiertos, asambleas, entre otros. Sin mencionar las denominadas democracias populares, existentes en los regímenes comunistas, que posicionaban la seguridad económica y el supuesto involucramiento del pueblo en la toma de decisiones, en detrimento de sus libertades, garantías fundamentales y derechos humanos.

En esta investigación, enfocada en el sistema político (relaciones de poder), se entenderá la democracia desde una visión minimalista tomando como referencia el trabajo de Robert Dahl, *La Poliarquía*, para establecer los requerimientos mínimos que una democracia debe respetar y tener en vigencia. Sin menoscabar y desconocer el carácter imprescindible de los derechos económicos, sociales, participativos, culturales, étnicos y colectivos, así como las garantías individuales, libertades civiles, religiosas, y políticas, y los derechos humanos que todo régimen democrático que se digne de serlo debe garantizar y practicar. Según Dahl, la democracia

se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Específicamente en los siguientes derechos: (1) Formular sus preferencias; (2) Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y (3) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: no deber haber discriminación alguna por la causa o contenido de dichas preferencias.<sup>18</sup>

Estas condiciones mínimas para el establecimiento de una democracia deben estar garantizadas por instituciones sociales, políticas y jurídicas que viabilicen la configuración de derechos, los que deben ser transversales y formar un entretejido garantista que consolide las tres condiciones democráticas mínimas anteriormente expuestas. Estas instituciones democráticas que hacen funcionales la preeminencia de la

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 135.

<sup>18</sup> Robert Dahl, *La poliarquía: Participación y oposición* (Madrid: TECNOS, 2002), pág. 14.

libertad y la igualdad de oportunidades para expresar preferencias son:

(1) Libertad de asociación, (2) Libertad de expresión, (3) Libertad de voto, (4) Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, (5) Diversidad de fuentes de información, (6) Elecciones libres e imparciales, (7) Elegibilidad para el sector público, e (8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.<sup>19</sup>

Es así que las tres condiciones democráticas básicas y las ocho instituciones que las garantizan permiten la configuración de un régimen político democrático basado en mínimos, cuya profundización o degradación dependerá del respeto y vigencia de tales requerimientos democráticos por parte del sistema y los actores políticos.

### **Antecedentes**

El caudillismo ha sido un fenómeno político permanentemente presente en la dinámica sociopolítica latinoamericana; en vez de representar un elemento de excepción y de ruptura del orden “normal de las cosas” se ha posicionado como una realidad histórica, incómoda y transversal de la mayoría de sistemas políticos en América Latina. Desde la década de 1930, con el advenimiento de líderes caudillistas-populistas como Juan Domingo Perón y Eva Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, José María Velasco Ibarra en Ecuador, Jorge Eliecer Gaitán en Colombia, Lázaro Cárdenas en México, Haya de la Torre en Perú y Rómulo Betancourt en Venezuela, se inició un proceso político de coexistencia entre el caudillo y las instituciones democráticas. Este proceso se ha caracterizado por su contradicción, complementariedad, yuxtaposición, avances y retrocesos, tensión existente hasta la actualidad. Según Gino Germani y Torcuato di Tella estos populismos caudillistas

fueron movimientos políticos con fuerte apoyo popular, sustentadores de una ideología anti-statu quo, con masas movilizadas formadas como resultado de la revolución de las aspiraciones, y con liderazgos fuertes que permitieron la identificación y conducción de masas disponibles.<sup>20</sup>

Tanto la pobreza, la inequidad, la exclusión, la marginalización de grandes sectores de la sociedad latinoamericana, como el desempleo, la falta de oportunidades que han degenerado estructuralmente el tejido social y la ineficacia de los regímenes políticos para solucionar estos problemas sistémicos, permitieron la germinación del terreno para la aparición de los populismos caudillistas de primera generación, anteriormente expuestos. Pero la continuación y agravamiento de estos males han viabilizado la deslegitimación de los actores y sistemas políticos, provocando como única respuesta la emanación de nuevos liderazgos caudillistas como ha sido el neopopulismo neoliberal representado en la década de los 90 por Alberto Fujimori en Perú, Collor de Melo en Brasil, Abdalá Bucaram en Ecuador y Carlos Menem en Argentina. Este populismo de segunda generación se caracterizó por “imponer políticas macroeconómicas neoliberales (privatizaciones, flexibilización laboral, precarización y desregulación estatal) utilizando mecanismos clientelares hacia los sectores informales, y un liderazgo hiperpresidencial anti-partidos”.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Ibíd.*, pág.15.

<sup>20</sup> Gino Germani y Torcuato di Tella, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica* (México D.F: Ediciones Era, 1973), pág. 48.

<sup>21</sup> Kurt Weyland, *Populism in the Age of Neoliberalism* (Alabama: The University of Alabama Press, 1999), pág. 178.

De esta manera en América Latina los sistemas políticos se han articulado bajo una tensión permanente entre los caudillos y la institucionalidad, lo que ha generado un círculo vicioso en el que la ineficacia de las instituciones históricamente débiles provoca la aparición de liderazgos caudillistas, los cuales a su vez agravan el proceso de desinstitucionalización dado su mesianismo anti-institucional. Y nuevamente se reinicia el proceso con instituciones cada vez más fragmentadas que no pueden resolver los problemas de sus sociedades y que, otra vez, tienen como respuesta al caudillo populista.

Este es el caso del populismo post-liberal acaecido a mediados de la primera década del siglo XXI con Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, López Obrador en México, y Néstor y Cristina Kirchner en Argentina. Todos ellos usufructuaron electoralmente de la debilidad, de la fragmentación y atomización de los sistemas políticos emanados de las ruinas de los neopopulismos, además de la pobreza y miseria del modelo neoliberal (la década perdida). Como consecuencia, han aparecido estos nuevos caudillos que pregonan el Socialismo del Siglo XXI y que invariablemente repiten una tensión conflictual con la institucionalidad democrática que impide la consolidación de sistemas políticos eficaces, perdurables y genuinamente democráticos. Tal como lo señala Flavia Freidenberg,

el populismo ha regresado a su forma tradicional de populismo redistribuidor, lo que hace que estos nuevos populistas mantengan algunas características de sus versiones clásicas: emplean la retórica anti status quo, la apelación al pueblo como categoría de referencia, la confrontación discursiva centrada en un enemigo externo (Estados Unidos, el imperialismo), y una concepción autónoma y anti-imperialista del desarrollo.<sup>22</sup>

En el caso ecuatoriano, la preeminencia de los caudillos ha sido una característica histórica e intrínseca de su sistema político, incluso antes de su constitución como país soberano e independiente en 1830. Esto se debió en parte a la Gran Colombia, cuando el Libertador Simón Bolívar ejerció un liderazgo hegemónico sobre esa unidad política. Por ende, en los primeros años de la República, no solo el sistema político sino todo el Estado en formación, se construyó alrededor de caudillos militares como Juan José Flores, José María Urbina, García Moreno, Ignacio de Veintimilla, Eloy Alfaro y Leonidas Plaza Gutiérrez, quienes a través de guerras civiles, levantamientos armados, revueltas, golpes de estado, dictaduras y la toma del poder por las armas, erigieron los primeros cimientos de un sistema político claramente caudillista y desinstitucionalizado de un Ecuador fragmentado, dividido, atomizado, frágil y débil como unidad política soberana.<sup>23</sup>

A partir de la consolidación en el poder de la oligarquía agro-exportadora y la plutocracia tras el magnicidio del viejo luchador, Eloy Alfaro, se produce una inestabilidad sistémica del régimen político por la deslegitimación del arcaico sistema de partidos monopolizado por los conservadores y liberales, hasta el punto de haber tenido 18 presidentes en tan solo 15 años (1918-1933).<sup>24</sup> Consecuentemente aparece un nuevo caudillo, pero esta vez no militar, un caudillo civil que dominó y configuró el sistema político ecuatoriano por 40 años (1933-1973), el Gran Ausente, José María Velasco Ibarra. Una vez más la política ecuatoriana y sus instituciones fueron forjadas por la hegemonía de un caudillo. El Velasquismo fue un fenómeno de masas que incorporó al pueblo como sujeto político a la vida pública, pero, a la vez, con su mesianismo autoritario erosionó

<sup>22</sup> Freidenberg, *op. cit.*, pág. 255.

<sup>23</sup> Juan Paz y Miño, *Caudillos y populismo en el Ecuador* (Quito: Polémika, 2009), pág. 67.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pág. 135.

aún más las débiles instituciones democráticas existentes. Como bien lo expresa Agustín Cueva,

el triunfo del Velasquismo fue el resultado de un despertar de las masas y su rechazo de un sistema anacrónico. Las presiones sobre el sistema provocaron una crisis en los partidos tradicionales. Al llevar la política directamente al pueblo, Velasco comenzó una relación emocional y caudillista con la sociedad en menoscabo de sus exiguas instituciones burguesas.<sup>25</sup>

Después de la dictadura militar (1972-1979) Ecuador inauguró un nuevo sistema político que tenía como ejes la democratización y modernización del país, para lo cual se instauró un sistema moderno de partidos que sería la base para la construcción de instituciones democráticas. Estas, a su vez, junto al sistema de partidos no solo impedirían la vigencia del populismo caudillista y los golpes militares; sino que transformarían al Estado terrateniente-oligárquico vigente.<sup>26</sup> Sin embargo, este sistema político que duró aproximadamente 28 años (1979-2007) fracasó debido a la hegemonía de los caudillismos partidocráticos, ya que a falta de un caudillo populista alrededor del cual girara todo el sistema político, cada partido se convirtió en un feudo caudillista que terminó colapsando un sistema político y la representación fue monopolizada por los liderazgos de las organizaciones políticas y sus pugnas de poder. Así lo manifiesta Simón Pachano,

desde el retorno a la democracia Ecuador ha vivido un proceso constante de reformas legales y constitucionales que ha tenido como uno de sus efectos la imposibilidad de consolidar un marco institucional que sirviera de referencia para las prácticas de los actores. Además la entronización de los caudillos partidistas permitió la emanación de un régimen partidocrático, en vez de un sistema moderno de partidos, lo cual dificultó la vigencia de un sistema político funcional.<sup>27</sup>

Retornando al círculo vicioso de debilidad institucional-respuesta caudillista/populista-debilidad institucional, en el año 2007 Rafael Correa Delgado es elegido Presidente de la República e implanta una refundación institucional y constitucional del sistema político ecuatoriano a través de un liderazgo caudillista anti-institucional que hegemoniza a las instituciones democráticas bajo su liderazgo, régimen que perdura hasta la presente fecha (2016). La realidad política actual del Ecuador sintetiza extraordinariamente la dinámica histórica de caudillismo-institucionalidad que ha sido un elemento transversal e insustituible en la construcción de los sistemas políticos del país. "El sistema político en el correísmo se resume en la siguiente ecuación (Revolución ciudadana)  $RC - R'C' (Rafael Correa) = 0$ ."<sup>28</sup>

### **Institucionalizando el caudillismo**

La pregunta de investigación que guía el presente análisis teórico es la siguiente: ¿Es posible construir un sistema político institucional y democrático en el Ecuador, a partir del caudillismo? Por ende, la hipótesis que tiene como objetivo responder la pregunta precedente establece que: dado que el Ecuador ha sido un país con un sistema político históricamente caudillista, inestable y poco institucionalizado, la construcción de un

<sup>25</sup> Agustín Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador* (Quito: Editorial Alberto Crespo Encalada, 1980), pág. 134.

<sup>26</sup> Oswaldo Hurtado, *El proceso político* (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1980), pág. 182.

<sup>27</sup> Simón Pachano, *La Trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en el Ecuador* (Quito: IDEA, 2007), pág. 46.

<sup>28</sup> Simón Pachano, *Balance de la revolución ciudadana* (Quito: CELAEP, 2012), pág. 56.

sistema político democrático y perdurable requiere necesariamente la conjunción y simbiosis del caudillismo –como elemento inextricable o patrón común de la historia política ecuatoriana- y las instituciones. La teoría que sustenta el análisis del caso ecuatoriano será la *Democracia agonística*, que se procederá a explicar a continuación.

Según Chantal Mouffe,

el supuesto objetivo de una sociedad democrática, es desde la perspectiva de la democracia racional, deliberativa y agregativa; la creación de un consenso racional alcanzado por medio de procedimientos deliberativos apropiados cuya finalidad es la de generar decisiones que representen un punto de vista imparcial, en interés de todos por igual. Todos los que ponen en cuestión la mera posibilidad de semejante consenso racional, son acusados de socavar la posibilidad misma de democracia.<sup>29</sup>

Por lo tanto, la materialización de ese ‘objetivo superior democrático’ se centra en la construcción de instituciones racionales y universales que viabilicen la consolidación de un sistema político con normas, reglas, leyes, lineamientos y fronteras que regulen el comportamiento y las interacciones de los actores en pos del bienestar general.

Sin duda alguna, la visión de una alterativa que legitime al caudillismo junto a las instituciones en la construcción de un sistema político perdurable y democrático es una afrenta al modelo de democracia racionalista, el cual tiene como objetivo la negación del conflicto y el antagonismo. Porque el caudillismo es un elemento que corrompe a las instituciones y, en consecuencia, impide la consolidación de sistemas políticos democráticos, por lo que es inherentemente excluido y eliminado como variante en toda fórmula de construcción institucional. Tal como lo señala Mouffe,

cuando la política es entendida solo en términos racionalistas, se borra inútilmente la dimensión de antagonismo que es inextricable de la política. Desplazando lo político por lo jurídico, institucional, moral y ético. De esta forma se erige una perspectiva post-política que nos vuelve incapaces de pensar un modelo político, de formular preguntas políticas y de proponer respuestas políticas.<sup>30</sup>

Esto por esto que la creencia racionalista de un consenso universal basado en la preeminencia de las instituciones como fuentes únicas de canalización y construcción de lo político es una posibilidad, pero no un axioma político inapelable. El caudillismo puede ser un factor no solo necesario, sino imprescindible en la formación de sistemas políticos institucionalizados, en un contexto determinado y en una sociedad específica con sus particularidades y contradicciones.

Como bien lo expresa Mouffe,

todo orden político se afirma sobre la exclusión de otras posibilidades. Cualquier orden es siempre la expresión de una determinada configuración de relaciones de poder. Lo que en un determinado momento se acepta como el orden ‘natural’, junto con el sentido común que lo acompaña, es el resultado de prácticas hegemónicas sedimentadas. Nunca es la manifestación de una objetividad más profunda, ajena a las prácticas que le dieron origen. Por lo tanto, todo orden es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas que intenten desarticularlo en un esfuerzo por instalar otra forma de hegemonía.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Chantal Mouffe, *Democracia y pluralismo agonístico* (Buenos Aires: TECNOS, 2006), pág. 17.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág.20.

<sup>31</sup> Chantal Mouffe, *Agonística: Pensar el mundo políticamente* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2014), pág. 22.

Por ende, se debe considerar que el caudillismo, en escenarios específicos, puede actuar como un elemento articulador y promotor de las instituciones en pos de la construcción de un sistema político estable. El caudillo puede ser el único liderazgo con suficiente legitimidad y capacidad de movilización para canalizar los conflictos, contradicciones, disputas, pasiones y pugnas en una clave institucional duradera. Es más, la negación o exclusión del caudillo solo termina configurando sistemas políticos banales y superficiales, a través de dictaduras que se desmoronaron en el retorno a la democracia. Por ejemplo, el caso de Perón, que tras volver de su exilio de 18 años encontró un sistema político en decadencia, y que terminó tras su muerte en un nuevo golpe militar sangriento (Reconstrucción Nacional). Según Mouffe,

los sistemas políticos democráticos tienen que dar un rol central a las ‘pasiones’ en la creación de las identidades políticas o colectivas. No es posible comprender la política democrática sin reconocer a las pasiones como una fuerza propulsora en el campo de la política.<sup>32</sup>

Es por ello que para la consolidación democrática de los sistemas políticos en países con una tendencia histórica y consustancial de liderazgos caudillistas, la simbiosis entre caudillismo e instituciones es una necesidad estratégica. La razón se sustenta en que la legitimidad del liderazgo político no recae en instituciones, partidos, organizaciones, grupos o entes colectivos; sino que históricamente ha sido identificada por la sociedad en líderes caudillistas. En las sociedades con este tipo de sistema político, las instituciones, siempre frágiles, no han tenido la estabilidad, certidumbre, eficacia y rutinización para poseer legitimidad, credibilidad y popularidad por sí mismas. Para los ciudadanos la institucionalidad democrática es un simple término abstracto, impersonal, general, que no dicen nada, ni tiene representatividad alguna. Tal como lo asevera Laclau “la quimera institucional, por más perfecta que sea, no puede reemplazar las emociones, pasiones y sentimientos de la política, que generalmente se despiertan por caudillos y líderes populistas”.<sup>33</sup> Por lo tanto, puede existir una arquitectura institucional eficaz y razonable, pero en última instancia requiere de legitimidad popular para su vigencia, y esta última, sin duda alguna, la puede ofrecer el caudillismo. Como bien lo asevera Laclau, “el populismo debe brindar homogeneidad equivalencial a una realidad altamente heterogénea, y sólo puede hacerlo sobre la base de reducir al mínimo su contenido particular: el nombre del líder, el caudillo populista como ente de legitimación social.”<sup>34</sup>

Por contrapartida, si bien es cierto que el caudillismo puede ser un elemento funcional en la articulación de un sistema político democrático y perdurable gracias a su liderazgo legitimador y a su capacidad de movilizar pasiones y emociones, por sí solo ha demostrado ser un lastre que erosiona la institucionalidad democrática de manera estructural y sistemática. Tanto el autoritarismo, la visión jerárquica, el hiperliderazgo, el carácter anti-institucional, el mesianismo, las ínfulas de ‘superhombre’ y redentor, como la concentración de poderes y la dicotomización del espacio político entre amigos y enemigos han sido características insustituibles de los caudillos. Tal como lo afirma Rodrigo Borja,

<sup>32</sup> Chantal Mouffe, *Democracia y Pluralismo agonístico* (Buenos Aires: TECNOS, 2006), pág. 21.

<sup>33</sup> Ernesto Laclau, *Tesis acerca de la forma hegemónica de la política* (México: Siglo XXI Editores, 1985), pág. 36.

<sup>34</sup> Ernesto Laclau, *La Razón Populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005), pág. 123.

los caudillismos se explican por la inmadurez y desorganización de pueblos jóvenes que requirieron de un 'hombre fuerte' para que imponga disciplina y mantenga la unidad social en épocas de dispersión y desmembramiento del tejido social, sin ningún tipo de limitación o frontera que impide la construcción de instituciones.<sup>35</sup>

Por consiguiente, el caudillismo, en el proceso de construcción de un sistema político democrático y perdurable, tiene que ser necesariamente atemperado por las instituciones con sus procedimientos, reglas, mecanismos y normas que atenúen las contradicciones del caudillo; donde gradual y sistemáticamente se legitime el sistema político por méritos propios. Hasta que ocurra este proceso de rutinización, normalización y estabilización de las instituciones, la legitimidad del caudillo será la que sostenga, sustente e impulse al sistema político. De manera que, como se ha repetido incansablemente, en contextos específicos se necesita una simbiosis 'contra-natura' entre el caudillismo y la institucionalidad democrática. Cabe resaltar que el caudillo tendrá que ser consciente y tener la voluntad política de impulsar este proceso de democratización institucional, por lo cual no solo basta con que se dé la simbiosis antes mencionada, ni con la existencia de cualquier caudillo populista, sino que es necesario un caudillo institucional.

Como lo señala Mouffe,

una tarea clave de la política democrática es proporcionar las instituciones que permitan que los conflictos adopten una forma 'agonista', donde los oponentes no sean enemigos sino adversarios entre los cuales exista un consenso conflictual. De tal forma que incluso partiendo de la afirmación de la inerradicabilidad del antagonismo, sea posible concebir un orden democrático. Para decirlo de otro modo, lo importante es que el conflicto no adopte la forma de un 'antagonismo' (enfrentamiento entre enemigos) sino la forma de un 'agonismo' (enfrentamiento entre adversarios). Podríamos afirmar que el objetivo de la política democrática consiste en transformar el antagonismo en agonismo.<sup>36</sup>

Igualmente, en las sociedades históricamente caudillistas, la simbiosis entre caudillismo e instituciones permitiría la emanación de un sistema político flexible, abierto, dinámico y que se adapte al cambio sin romperse. Esto se debe a que los procesos caudillistas en sí mismos, para bien o para mal, son procesos de transformación y ruptura del *ancient regime*. La arquitectura política que emane de esta simbiosis tiene que ser funcional, canalizar, y asumir los cambios políticos, que en este tipo de sociedades seguirán ocurriendo a corto y mediano plazo. Además se puede erigir un sistema político democrático perdurable y plural que permita la constante interpelación al bloque hegemónico en el poder, evitando de esta manera el posicionamiento de un consenso dominante en torno a la democracia institucional, procedimental, liberal, y consensual.

Según Mouffe,

La dimensión agonística es la lucha entre proyectos hegemónicos opuestos que nunca pueden ser reconciliados racionalmente, de modo que uno de ellos debe ser derrotado. Se trata de una confrontación real, pero una confrontación que se desarrolla bajo condiciones reguladas por un conjunto de procedimientos democráticos aceptados por los adversarios. Por lo tanto, se ofrece una salida

<sup>35</sup> Borja, *op. cit.*

<sup>36</sup> Mouffe, *Agonística*, *op. cit.*, pág. 22.

política para la expresión del conflicto en el marco de un sistema democrático pluralista que ofrece posibilidades de identificación en torno a alternativas políticas democráticas.<sup>37</sup>

Y como consecuencia, el sistema político evitaría la despolitización de la política, y su reducción a la simple administración de las cosas de un régimen hegemónico inexpugnable, sea cual sea este. Al contrario, la democracia agonística permite el retorno de lo político, al posibilitar la existencia de alternativas contra-hegemónicas que se canalicen de manera pacífica e institucional en el sistema político. Por ende, el advenimiento de un nuevo caudillo, una vez consolidada esta simbiosis institucional, debería ser canalizada en términos políticos institucionales, sin la necesidad de una refundación rupturista del orden constituido, porque el sistema político tiene capacidad de adaptación y no fue construido para un líder o líderes, partido, organización o proyecto político en particular.

Como metodología de la presente investigación se utilizará como hilo conductor, a la teoría de la *Democracia agonística*, anteriormente expuesta, y un análisis histórico, cualitativo, y comparativo de la dinámica política ecuatoriana desde los inicios de la República (1830) hasta la actualidad (2016).

### **El eterno resurgimiento del caudillo ecuatoriano**

A continuación se analizará la relación histórica de los sistemas políticos y los fenómenos caudillistas en el Ecuador.

#### *Los caudillos militares, 1830-1925*

Durante este período de la historia republicana de Ecuador los caudillos militares que combatieron en la independencia de la Real Audiencia de Quito contra el Imperio colonial español, y que fueron autoridades del Distrito del Sur durante el período de la Gran Colombia, se posicionaron como los actores políticos de la novel república en disputas, golpes de Estado, rebeliones, revoluciones, insurrecciones y guerras civiles por el control del poder político en el país. Por ende, los sistemas políticos que se constituyeron en este período histórico, siete en total, más allá de sus características rudimentarias, arcaicas y frágiles dadas las condiciones de fragmentación, debilidad y atomización del naciente Estado; giraron total y absolutamente en torno a la fuerza, legitimidad y liderazgo de los caudillos militares.

Tal como lo señala Rodrigo Borja, “una vez destruidos los regímenes coloniales se produjo en ellos un vacío de poder y, como consecuencia, fuertes tendencias a la anarquía y a la disgregación. En tales circunstancias los caudillismos, a veces caudillismos bárbaros, pusieron orden en las nacientes sociedades políticas y se constituyeron en factores de integración. Fueron, en algunos casos, autocracias unificadoras las que hicieron frente a la dispersión después de las guerras de independencia.”<sup>38</sup> El tiempo promedio de duración de cada sistema político durante este período fue de 9.85 años, la forma de fundación de los sistemas políticos coincidió con la toma del poder por parte del caudillo en todos los casos. Adicionalmente, el origen del sistema político (toma del poder por parte del caudillo) tuvo un marcado carácter antidemocrático ya que dos fueron a través de una Asamblea Constituyente, dos fueron a través de golpes de estado, dos a través

<sup>37</sup> Mouffe, *Democracia y Pluralismo agonístico*, op. cit., pág. 23.

<sup>38</sup> Borja, op. cit.

de revoluciones armadas y tan solo una, a través de elecciones, pero caracterizadas por sistemáticos fraudes electorales.

**Tabla 1. Caudillos y sistemas políticos en Ecuador, 1830-1925**

Caudillo	Periodo en el poder	Duración del sistema político	Forma de tomar el poder	Forma de culminación del sistema político	Numero de partidos existentes	Periodo de vigencia del partido	Cuantas veces el partido fue gobierno
General Juan José Flores	1830-1834 1839-1845	15 años	Designado por una Asamblea constituyente	A través de las armas. Revolución Marcista.	Ninguno. Predominio de poderes tradicionales (Iglesia, terratenientes y ejército)		
Vicente Rocafuerte	1835-1839	4 años	Designado por una Asamblea constituyente	Sucesión electoral. Imposición de poderes facticos	Ninguno. Predominio de poderes tradicionales (Iglesia, terratenientes y ejército)		
General José María Urbina	1852-1856	7 años (1852-1859)	A través de un Golpe de Estado	A través de las armas	Ninguno. Predominio de poderes tradicionales (Iglesia, terratenientes y ejército)		
Gabriel García Moreno	1861-1865 1869-1875	14 años	A través de las armas	Asesinato del caudillo.	Fundación del Partido Conservador.	14 años	3 periodos constitucionales
General Ignacio de Veintimilla	1876-1882	6 años	A través de un Golpe de Estado	A través de las armas	Régimen autoritario. Abolición de los partidos		
General Eloy Alfaro/ Liberalismo Radical	1897-1901 1907-1911	14 años	A través de las armas. Revolucion Liberal.	Asesinato del caudillo liberal	Fundación del Partido Liberal Radical. Coexistencia con el Partido Conservador	14 años	3 periodos constitucionales
General Leonidas Plaza Gutiérrez/ Liberalismo Plutocrático	1901-1905 1912-1916	9 años (1916-1925)	A través de elecciones. (fraude electoral sistemático)	Golpe de Estado. Revolucion Juliana.	Coexistencia de los partidos Conservador, Liberal, y fundación del partidos Socialista	9 años	2 periodos constitucionales

**Fuente:** Véase Enrique Ayala Mora, *Resumen de historia del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2008), pág. 25. Elaboración propia del autor.

Igualmente, la naturaleza profundamente caudillista de estos sistemas políticos se demuestra en las razones que llevaron a su culminación, las que estuvieron directamente ligadas al destino y a la suerte política de los caudillos. Tal es así que tres se dieron por revoluciones armadas, dos por asesinatos del caudillo, uno por golpe de Estado, y uno por sucesión electoral por la imposición de los poderes fácticos existentes.

En la misma lógica, los partidos políticos y su vigencia en los arcaicos sistemas políticos de esta etapa histórica fueron prácticamente inexistentes, solamente durante los períodos de hegemonía política de Gabriel García Moreno y Eloy Alfaro se articularon grupos de interés, actores y fuerzas heterogéneas que se identificaban con el pensamiento conservador y liberal respectivamente. En otras palabras, nuevamente los caudillos

articularon a su alrededor los primeros esbozos de partidos políticos en el Ecuador, que al contrario de la experiencia europea, no fueron partidos de masas, representantes de una clase o base social específica, orgánicos, estructurados, doctrinales, e ideológicos; sino partidos al servicio del caudillo.

Por consiguiente, en este período histórico los sistemas políticos no lograron institucionalizarse, solventar procesos de legitimación y rutinización, y mucho menos, alcanzar estabilidad en el tiempo y legitimidad por sí mismos. En contraposición, se caracterizaron por la preeminencia sucesiva de caudillos por sobre las rudimentarias instituciones democráticas existentes, comenzado una dinámica intrínseca de la política ecuatoriana a lo largo de su existencia republicana. De tal manera, que la necesidad de una incorporación estratégica del caudillismo a la arquitectura institucional de los sistemas políticos en el país, comienza con la patología de origen de estos descrita anteriormente. Como lo sugiere Mouffe,

la política democrática debe caracterizarse por la construcción de instituciones que viabilicen la lucha agonística, la cual permite que los adversarios luchen unos contra otros porque quieren que su interpretación devenga hegemónica, pero comparten una lealtad común hacia los principios democráticos de libertad e igualdad para todos.<sup>39</sup>

*La irrupción del Velasquismo como caudillismo de masas, 1925-1979*

El período comprendido entre 1925 y 1979 inició con los retazos de un sistema político liberal-plutocrático que se desmoronó gracias a un golpe de Estado dirigido por el ala más reformista del ejército ecuatoriano, la Revolución Juliana, debido al sistemático fraude electoral y al exuberante poder alcanzado por los grupos agroexportadores y la bancocracia en el régimen liberal imperante. Este golpe de Estado impone una dictadura civil, la de Isidro Ayora, que comienza el proceso de institucionalización y modernización de la administración pública, pero el sistema político se caracterizó por ser un régimen militar *de facto*, que mantenía controlados a los grupos de poder conservadores y liberales mientras se desarrollaban las reformas del Estado.

**Tabla 2. Caudillos y sistemas políticos en Ecuador, 1925-1979**

Caudillo	Periodo en el poder	Duracion del sistema politico	Forma de tomar el poder	Forma de culminacion del sistema politico	Numero de partidos existentes	Periodo de vigencia del partido	Cuantas veces el partido fue gobierno
Isidro Ayora	1926-1931	9 años (1925-1934)	A través de un golpe de estado militar/ Revolucion Juliana.	Irrupción electoral de un caudillo populista	3 Partidos liberal, conservador y socialista.	No fue un partido. Fueron 9 años de una hegemonía armada militar y reformista.	
Velasco Ibarra (Primer Velasquismo)	1934-1935	13 años (1934-1947)	Elecciones, a través del voto popular.	Golpe de Estado Militar	5 Partidos liberal, el Frente Nacional Velasquista, comunista, conservador y socialista.	4 años Frente Nacional Velasquista	2 periodos constitucionales (velasquismo)
Velasco Ibarra (Segundo Velasquismo)	1944-1947						

<sup>39</sup> Mouffe, *Democracia y Pluralismo agonístico*, op. cit., pág. 22.

Velasco Ibarra (Tercer Velasquismo)	1952-1956	12 años (1948-1960)	Sucesión electoral, a través del voto popular, dado el ambiente de estabilidad política.	Sucesión presidencial-electoral.	5 Partidos liberal, Frente Nacional Velasquista, comunista, conservador y socialista.	4 años Frente Nacional Velasquista	1 periodo constitucional (velasquismo)
Velasco Ibarra (Cuarto Velasquismo)	1960-1961	6 años (1960-1966)	Elecciones, a través del voto popular.	Golpe de Estado Militar	5 Partidos liberal, Frente Nacional Velasquista, comunista, conservador y socialista.	1 años Frente Nacional Velasquista	1 periodo constitucional (velasquismo)
Dictadura militar	1961-1966						
Velasco Ibarra (Quinto Velasquismo)	1968-1972	11 años (1968-1979)	Elecciones, a través del voto popular.	Golpe de Estado Militar	5 Partidos liberal, Frente Nacional Velasquista, comunista, conservador y socialista.	4 años Frente Nacional Velasquista	1 periodo constitucional (velasquismo)
Dictadura militar	1972-1979						

Fuente: Véase Ayala, *op. cit.*, pág. 58. Elaboración propia del autor.

Posteriormente, este período histórico que comprende 54 años tuvo como sistema político al primer fenómeno de masas caudillista-populista que ha tenido el Ecuador en su vida republicana, *el velasquismo*. José María Velasco Ibarra irrumpió en el escenario político movilizándolo a las masas, transformando al pueblo en sujeto político, e incorporando a los ciudadanos a la vida electoral a través del sufragio libre. De esta manera, tanto el primer (1934-1935) como el segundo velasquismo (1944-1947) forjaron un sistema político anteriormente desconocido en el Ecuador, que se sustentaba alrededor de un liderazgo caudillista y populista, no militar, pero, sobre todo, con legitimidad electoral ante la sociedad. Este tipo de sistema político demostró ser profundamente débil, ya que el caudillo populista solamente tuvo el control electoral del sistema gracias a su relación casi emocional con el pueblo ecuatoriano, pero nunca tuvo el control de la fuerza militar. Por ende, los golpes militares fueron transversales a los sistemas políticos erigidos en esta etapa histórica dominada por el velasquismo.

De 1948 a 1960 se produjo un período de estabilidad política en el Ecuador, gracias a los altos precios internacionales de las materias primas como el banano y el cacao. Por ende, se inauguró un nuevo sistema político, regido por una constitución progresista que fue el resultado de un consenso de la mayoría de las fuerzas políticas existentes tras la Revolución Gloriosa (1944) que lideró y encarnó Velasco Ibarra. En este sistema político, el velasquismo, fue la piedra angular de estabilidad ya que los presidentes de este período como Galo Plaza Lasso (1948-1952), Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce Enríquez (1956-1960), pertenecían al velasquismo. Por otro lado, el Profeta, como también se conocía a Velasco, pudo tener una relación fluida con los militares, hasta el punto de que este fue el único período presidencial que el Profeta terminó.

El cuarto sistema político de este período (1960-1966) se da por el retorno de Velasco al poder (1960-1961) y su posterior derrocamiento por un golpe de Estado militar, al igual que el siguiente sistema político (1968-1979) que inicia con un nuevo retorno al poder del también conocido como Gran Ausente (1968-1972) y su posterior derrocamiento por parte de los militares. Por ende, el caudillismo velasquista determinó el inicio, el fin, los

procesos, la eficacia, legitimidad y perdurabilidad de los sistemas políticos. Además que los militares en su afán por desterrar el populismo caudillista de los sistemas políticos se convirtieron en árbitros, por encima del voto popular, en la configuración de la estructura de poder en el Ecuador.

El tiempo promedio de duración de cada sistema político, de los cinco existentes en total, en esta etapa de la historia ecuatoriana fue de 10.2 años. Igualmente, el origen de los sistemas políticos estuvo directamente ligado a la dinámica del velasquismo, tal es así que uno se originó por golpe militar y cuatro por elecciones. Sin embargo, dada la dependencia en la legitimidad del sistema político con la suerte del caudillo, un sistema político terminó por la irrupción del populismo velasquista, tres por golpes de Estado militares y solo uno por una sucesión presidencial-electoral. En lo referente a los partidos políticos, estos giraron en torno a las alianzas electorales, co-gobierno, combate y conspiración hacia Velasco Ibarra, siendo los más importantes el partido conservador, el liberal, el comunista y el socialista. Pero el partido predominante y que más tiempo estuvo en el poder fue el Frente Nacional Velasquista, que en realidad fue una maquinaria electoral -con intereses e ideologías disímiles- que se organizaba cada vez que había elecciones, para llevar al Profeta al poder.

Por lo tanto, el caudillismo velasquista definió claramente la cultura política ecuatoriana de dependencia y legitimación hacia el líder populista, en detrimento de las instituciones, normas, reglas y procedimientos. Al incorporar al pueblo a la vida política a través de su movilización, interpelación discursiva y construcción simbólica, el velasquismo sacralizó la importancia del caudillo en la construcción de sistemas políticos, instituciones y proyectos de país en el Ecuador. Como bien lo expresa Laclau,

no hay populismo sin la demarcación de una frontera dentro de lo social, entre demandas que construyen la voluntad popular y la construcción de un enemigo: *el ancient regime*, la oligarquía o *el establishment*, esta dicotomía termina por definir, legitimar y deslegitimar todo elemento del espacio político.<sup>40</sup>

#### *Los caudillos partidocráticos, 1979-2007*

Este período de la vida política del país, se caracterizó por el retorno a la democracia, después de una dictadura militar (1972-1979) y su objetivo principal fue modernizar el sistema político desterrando las prácticas caudillistas, los poderes facticos oligárquicos característicos del Estado terrateniente. Y, sobre todo, evitar la necesidad de los golpes de Estado militares para ajustar el sistema a través de la creación de una institucionalidad democrática centrada en un sistema de partidos.

Por ende, en esta etapa histórica del Ecuador se establecieron dos sistemas políticos, el primero se ha denominado el sistema político de los caudillos partidocráticos (1979-1997), debido a la preeminencia de los liderazgos personalistas y caudillistas en cada partido político, los cuales monopolizaron la representación política del sistema. Tal es así que el sistema de partidos creado precisamente para desterrar el caudillismo populista terminó con la hegemonización de líderes, ya no a escala nacional, sino en clave partidista. Por ejemplo, tanto Jaime Roldós (CFP), Oswaldo Hurtado (DP), León Febres Cordero (PSC), Rodrigo Borja (ID), Sixto Durán Ballén (Alianza Conservadora), y Abdalá Bucaram (PRE), fueron los presidentes constitucionales de este sistema, pero, sobre todo, ejercieron un liderazgo mesiánico y absoluto de sus organizaciones políticas, reduciendo el sistema político, que precisamente había sido configurado con la idea

<sup>40</sup> Ernesto Laclau, *Populismo: ¿Qué nos dice el nombre?* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009), pág. 59.

de desterrar el caudillismo, a una disputa entre caudillos partidarios socavando así las instituciones recién conformadas.

Tabla 3. Caudillos partidocráticos y sistema político en el Ecuador, 1979-1997

Caudillo	Periodo en el poder	Duración del sistema político	Forma de tomar el poder	Forma de culminación del sistema político	Número de partidos existentes	Periodo de vigencia del partido	Cuántas veces el partido fue gobierno
Jaime Roldós Aguilera (CFP)	1979-1981	17 años (1979-1997)	Elección Presidencial	Realización de una nueva constitución a través de una Asamblea Constituyente (1998)	En total 13 partidos: Partido Comunista (PC); Movimiento Popular Democrático MDP; Concentración de Fuerzas Populares (CFP); Partido Socialista (PS); Frente Radical Alfariista (FRA); Democracia Popular (DP); Izquierda Democrática (ID); Partido Liberal Radical (PLR); Partido Conservador (PC); Pueblo, Cambio y Democracia (PCD); Frente Amplio de Izquierda (FADI); Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE); Partido Social Cristiano (PSC)	La mayoría del partidos se mantuvieron vigentes hasta 2008, cuando se realizó una nueva constitución	CFP: 1 vez
Oswaldo Hurtado (DP)	1981-1984		Designado Presidente tras la muerte de Roldós				DP: 1 vez
León Febres Cordero (PSC)	1984-1988		Elección Presidencial				PSC: 1 vez
Rodrigo Borja (ID)	1988-1992		Elección Presidencial				ID: 1 vez
Sixto Durán Ballén (Alianza Conservadora)	1992-1996		Elección Presidencial				Alianza Conservadora: 1 vez
Abdala Bucaram (PRE)	1996-1997		Elección Presidencial				PRE: 1 vez

Fuente: Véase Ayala, *op. cit.*, pág. 78. Elaboración propia del autor.

Este sistema político permitió una cierta estabilidad en lo referente a la normalidad democrática en la sucesión presidencial en el poder, a través de los votos, pero la gobernabilidad democrática se vio claramente afectada por las pugnas de poder entre el poder ejecutivo y el legislativo, por la fragmentación, volatilidad y atomización del voto; y por la incapacidad de los partidos que fueron gobierno de legitimarse (corrupción, crisis económica, reformas estructurales impopulares)<sup>41</sup>. Adicionalmente este sistema político de los caudillos partidocráticos impidió la generación de nuevos liderazgos, cuadros partidarios y renovación en las direcciones de los partidos dada la supremacía predominante de cada líder en su organización.

El sistema tuvo una duración de 17 años, en el cual fueron elegidos seis presidentes de manera constitucional, por ende, su origen fue a través de las urnas. En lo referente al sistema de partidos, existieron 13 organizaciones políticas, las que se mantuvieron vigentes hasta el año 2008, cuando se confeccionó una nueva constitución. Igualmente, debido a la deslegitimación de los gobiernos, partidos y sus caudillos, ninguna organización partidaria repitió su experiencia de gobierno en este sistema, esto también se debió a la eternización de los caudillos partidocráticos como candidatos inexorables en cada elección presidencial.

Por otro lado, la culminación formal de este sistema político, se debió a la realización de una nueva constitución en 1998 que reforma las instituciones, reglas y procedimientos políticos. Sin embargo, el desencadenante de este cambio fue la destitución, por medio de un golpe de Estado, del Presidente Abdalá Bucaram, la nueva Asamblea Constituyente tuvo como propósito, legitimar y legalizar dicho golpe y estabilizar el contexto político.

<sup>41</sup> Simón Pachano, *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú* (Quito: FLACSO, 2011), pág. 211.

Pero, sin lugar a dudas, este acto fue el inicio de una vorágine de inestabilidad y golpes de Estado que se volvieron rutinarios en el sistema político ecuatoriano que devino.

El segundo sistema que emergió en este período de la vida republicana del país fue uno caracterizado por los golpes de Estado e interinazgos de los caudillos partidocráticos. Además se caracterizó por su profunda inestabilidad política como consecuencia de la ineficacia de las instituciones para canalizar los conflictos, pugnas de poder, disputas e inclusive animadversiones personales entre los caudillos. De tal forma, el sistema político se volvió incapaz de resolver las crisis políticas de manera democrática, optando por el siguiente círculo vicioso: crisis política, golpe de Estado, interinazgo, elecciones, crisis política, golpe de Estado. Por ende, de los cinco presidentes que existieron en este período, tres fueron presidentes interinos (Fabián Alarcón, Gustavo Noboa y Alfredo Palacio) y tan solo dos presidentes fueron elegidos directamente, aunque no completaron sus mandatos porque fueron destituidos (Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez).

Tabla 4. Caudillos partidocráticos y sistema político en el Ecuador, 1997-2007

Caudillo	Período en el poder	Duración del sistema político	Forma de tomar el poder	Forma de culminación del sistema político	Número de partidos existentes	Período de vigencia del partido	Cuántas veces el partido fue gobierno
Fabián Alarcón (FRA)	1997-1998	10 años (1997-2007)	Elección Presidencial	Realización de una nueva constitución a través de una Asamblea Constituyente (2007)	En total 13 partidos: Partido Comunista (PC); Movimiento Popular Democrático (MDP); Concentración de Fuerzas Populares (CFP); Partido Socialista (PS); Frente Radical Alfarista (FRA); Democracia Popular (DP); Izquierda Democrática (ID); Pueblo, Cambio y Democracia (PCD); Frente Amplio de Izquierda (FADI); Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE); Partido Social Cristiano (PSC); Partido Sociedad Patriótica (PSP); Partido Revolucionario Institucional Acción Nacional (PRIAN)	La mayoría del partidos se mantuvieron vigentes hasta 2008, cuando e realizo una nueva constitución	FRA: 1 vez
Jamil Mahuad (DP)	1998-2000		Designado Presidente tras la muerte de Roldós				DP: 2 veces
Gustavo Noboa (DP)	2000-2003		Elección Presidencial				PSP: 1 vez
Lucio Gutiérrez (PSP)	2003-2005		Elección Presidencial				ID: 1 vez
Alfredo Palacio (Independiente)	2005-2007		Elección Presidencial				Independiente: 1 vez

Fuente: Véase Ayala, *op. cit.*, pág. 135. Elaboración propia del autor.

Este sistema político, al igual que el sistema de los caudillos partidocráticos del retorno a la democracia, fracasó en su intento de desterrar el caudillismo y el populismo por la hegemonía de los liderazgos partidistas que redujeron el sistema de partidos a la interacción, peleas y caprichos de sus líderes. Sin embargo, este sistema de golpes de Estado e interinazgos volvió a posicionar a los militares en el papel de árbitros políticos, rol que habían cumplido en los sistemas políticos que surgieron del velasquismo.

Por lo cual, el sistema político ecuatoriano (1997-2007) entró en una lógica progresiva de decadencia, desinstitucionalización, deslegitimación, ineficacia e inestabilidad, ya que simplemente dicho sistema no cumplía las funciones mínimas que un sistema político debe cumplir: canalizar los conflictos, permitir la gobernabilidad democrática, e impedir que las crisis políticas tengan como solución la ruptura del orden democrático-constitucional.

Además es importante resaltar que uno de los factores que permitió la inestabilidad del sistema político (cinco presidentes en 10 años) fue la proscripción del líder populista

del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Abdalá Bucaram, quien fue derrocado al ser declarado con incapacidad mental para gobernar<sup>42</sup>. El también conocido como el loco que ama ha permanecido exiliado en Panamá por 19 años (1997-2016), salvo un fugaz regreso en 2005, lo que provocó que uno de los actores clave de este sistema político sea excluido y, por consiguiente, este busque incesantemente por todos los medios reformar, reestructurar o destruir el sistema político que evita su regreso al país. Profundizando aun más, las instituciones del sistema político, su viabilidad y su capacidad de representación.

Adicionalmente, el sistema político de los golpes de Estado y los interinazgos tuvo una duración de 10 años. Su origen fue la elaboración de una nueva constitución (1998), la forma en que los caudillos partidocráticos accedieron al poder fue dos veces por elecciones presidenciales y tres por interinazgos posteriores a golpes de Estado. En lo referente al sistema de partidos (13 organizaciones políticas), partidos tradicionales como el Conservador y el Liberal desaparecieron del tablero político, y se incorporaron dos nuevos partidos a nivel nacional, PRIAN y PSP, los cuales mantuvieron la esencia caudillista de los demás, ya que fueron conformados en torno a líderes mesiánico-personalistas como el Coronel Lucio Gutiérrez (quien lideró el golpe de estado contra Mahuad) y el empresario bananero Álvaro Noboa respectivamente.

En síntesis, los dos sistemas políticos surgidos desde el retorno a la democracia consolidaron el caudillismo estructural en el sistema político ecuatoriano, pero también su legitimación como mecanismo protagónico de interacción política en la sociedad. Es por ello que la proscripción del caudillismo en la arquitectura institucional para la construcción de un sistema político verdaderamente plural, democrático y perdurable, ha resultado en la negación de la política en el país, ya que los caudillos populistas han sido los que han encabezado los principales acontecimientos y transformaciones políticas. En otras palabras, en el Ecuador históricamente 'caudillo' y 'política' han sido sinónimos. Como lo expresa teóricamente Laclau,

si el caudillismo populista consiste en la postulación de una alternativa radical dentro del espacio comunitario, ¿no se convierte el populismo en sinónimo de política? La respuesta solo puede ser afirmativa. Populismo significa cuestionar el orden institucional mediante la construcción de un pueblo como agente histórico –es decir, un agente que es otro en relación al orden vigente-. Eso es equivalente a lo político.<sup>43</sup>

#### *El retorno del caudillo nacional, 2007-2016*

Después de un período caracterizado por la inestabilidad política dada la sucesión sistémica de crisis políticas, golpes de Estado, interinazgos y elecciones, surge un nuevo sistema político como resultado de la irrupción de un caudillo nacional, Rafael Correa, que como *outsider anti-establishment* ganó las elecciones presidenciales en el año 2007. En este contexto, Correa supo conjugar y representar el rechazo ciudadano al régimen de partidos y sus caudillos (partidocracia) y plantear una alternativa política de refundación institucional, constitucional y económica del país. Tal es así que una vez en el cargo, a través de referéndums y consultas populares, se elaboró una nueva constitución (2008) que se aprobó a través del voto popular, y estableció un nuevo sistema político en el país.

<sup>42</sup> Diego Cornejo, *¿Que se vaya!: Crónica del bucaramoto* (Quito: Edimpres, 1997), pág. 66.

<sup>43</sup> Laclau, *Populismo, op. cit.*, pág. 69.

Es importante mencionar que el nuevo sistema político que se mantiene vigente hasta la actualidad (2007-2016) ha girado en torno al liderazgo, legitimidad, capacidad para ganar elecciones, fuerza política y mesianismo carismático del Presidente Correa. Nuevamente, como ha sido una constante en el Ecuador, este sistema político no depende para su perdurabilidad y eficacia de un arreglo institucional, consenso de actores, ideologías, o doctrinas, sino de la suerte y virtud del caudillo de turno.

Igualmente, el actual sistema político –que se ha denominado “de la estabilidad hegemónica”, debido a la emanación nuevamente de un caudillo nacional a diferencia de los caudillos partidocráticos– ha reducido drásticamente la inestabilidad política del país. Pero este logro, no se debe a la eficacia de la arquitectura institucional ni a la consolidación de las instituciones democráticas, sino que descansa sobre un cimiento muy frágil: la legitimidad política del caudillo.

Además, esta estabilidad se ha caracterizado por ser una estabilidad autoritaria-hegemónica, gracias al predominio casi absoluto de la Revolución Ciudadana sobre el escenario político nacional, las instituciones y los poderes del Estado. Es una interrogante la perdurabilidad, la capacidad de canalizar conflictos y la legitimidad de este sistema político en un escenario donde el poder está equitativamente repartido entre los diferentes actores políticos.

El sistema político de la Revolución Ciudadana es el más claro ejemplo de la irrefutable característica caudillista históricamente presente en la política ecuatoriana, debido a que todos los engranajes del sistema (Consejo Nacional Electoral, Consejo de Control Social y Participación Ciudadana, Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Corte Nacional de Justicia, Código de la Democracia, Constitución, entre otros) tienen como objetivo principal, directa o indirectamente, la permanencia en el poder del caudillo y su proyecto político. Es decir, es un sistema político particularista, específico y personalista que tendrá vicios estructurales para su funcionalidad y legitimidad cuando desaparezca el caudillo populista. Como bien lo expresa Carlos de la Torre, “el populismo tecnocrático-autoritario de Correa necesita la concentración de todos los poderes del Estado, no solo como mecanismo de administración de lo público, sino como instrumento de represión y control ante alternativas que le disputen su hegemonía.”<sup>44</sup>

Los sistemas políticos tienen que tener la suficiente representatividad, legitimidad y flexibilidad para garantizar su reproducción institucional y, con ello, su supervivencia, más allá de ciertas reformas necesarias; es decir, tienen que tener arreglos institucionales que permitan su adaptación a la vorágine política. En tal sentido, los sistemas políticos deben tener una visión y estructura nacional, un objetivo que trascienda los intereses políticos, personales y partidistas, ya que son el espacio en constante evolución donde se va a disputar el poder político de manera democrática. Y tal como lo señala Simón Pachano, “la *revolución ciudadana* no ha creado las condiciones institucionales ni los incentivos para su reproducción institucional, por lo cual tiene pocas probabilidades de mantenerse sin el liderazgo de Rafael Correa.”<sup>45</sup>

Adicionalmente, el sistema político de la estabilidad hegemónica es un ejemplo orientador de la necesidad de construir un sistema político genuinamente democrático, eficaz, legítimo y perdurable a partir de una simbiosis estratégica, que tome en consideración el caudillismo histórico de la política ecuatoriana en compaginación con la institucionalidad democrática. De esta forma, puede emanar un sistema político

<sup>44</sup> Carlos De la Torre, *De Velasco a Correa: Insurrección, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013* (Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2015), pág. 76.

<sup>45</sup> Pachano, *Balance de la Revolución Ciudadana*, op. cit., pág. 66.

que atempere los conflictos, la legitimidad caudillista y el personalismo a través de procedimientos y mecanismos institucionales que permitan la normalización y rutinización de un régimen político heterogéneo. Este equilibrio viabilizará el retorno de lo político dentro de un marco democrático plural y flexible que garantice tanto estabilidad como transformación política, sin la necesidad de una ruptura refundacional caudillista consuetudinaria.

Tal como lo manifiesta Mouffe,

el énfasis del consenso institucional y su aversión a la confrontación conducen a la apatía y a la desafección de la participación política. El discurso dominante proclama que no hay alternativas a la actual forma post-política de estructuración del poder, la cual debemos aceptar y someternos a sus dictados, cuando la alternativa democrática es efectivamente el retorno de lo político, no su negación.<sup>46</sup>

Claro que para tal empresa, tiene que emerger de las catacumbas políticas un caudillo, pero no cualquier caudillo, un caudillo institucional. Indudablemente, no ha sido el objetivo de la presente investigación explicar detalladamente una teoría sobre el caudillismo institucional, tarea compleja y de largo aliento. Sin embargo, una vez analizadas las condiciones del caudillismo estructural en el Ecuador e identificado este fenómeno sociopolítico como un patrón histórico de los sistemas políticos ecuatorianos, a continuación se procederá a trazar breves rasgos y direcciones generales sobre cómo se materializaría en la realidad la compaginación entre caudillismo e instituciones.

En primer lugar, la tierra de los caudillos, Ecuador, nos guste o no, ha sido terreno fértil para la emanación sistemática de los 'hombres fuertes', de los patriarcas políticos, de los caudillos de la independencia y la descolonización, la tierra de los caudillos militares, el ambiente natural de los hiperliderazgos de izquierda y derecha, el habitat del 'superhombre', del mesías político. En otras palabras, ha existido un arraigo histórico, cultural, idiosincrático, social, y axiológico de los ecuatorianos que nos hace proclives a los caudillos.

En segundo lugar, para que el Ecuador deje ser un país de 'rockstars' y populistas autoritarios y se convierta en un país de instituciones, la solución radica en el propio origen de este subdesarrollo político. En otras palabras, la fórmula del Estado de derecho, la construcción institucional, y la edificación del estado democrático-liberal han fracasado siempre frente al caudillismo. Por ende, la respuesta es el propio caudillismo en simbiosis con la institucionalidad democrática, es decir, el caudillo institucional.

En tercer lugar, el gran problema del institucionalismo al momento de posicionarse como un proyecto político se sustenta en que tiene como eje discursivo a los valores democráticos; el Estado de derecho, las libertades, la seguridad jurídica, la libertad de prensa y expresión, la permanencia de los equilibrios macroeconómicos y la división de poderes. Los cuales son tan poco eróticos en términos políticos como hablar de la onceava tesis sobre Ludwig Feuerbach durante el sexo. Es decir, el discurso institucional no inspira, es aburrido, no cautiva, no genera emociones, sentimientos, ni pasiones; porque habla de abstracciones teóricas mientras que la realidad grita corrupción, miseria, inequidad, pobreza y desesperanza. En este contexto, el caudillismo al personificar la patria en un solo liderazgo sí toca la fibra más íntima de los ciudadanos, sí inspira, sí los convoca a la acción, pero, tiene intrínsecamente un germen anti-institucional que irremediablemente hace fracasar su proyecto, cuando se extingue la eficacia del liderazgo.

<sup>46</sup> Mouffe, *Democracia y pluralismo agonístico*, op. cit., pág. 19.

Por consiguiente, en cuarto lugar, el caudillismo institucional surge de la necesidad de emanar un sistema político estable, perdurable, democrático y eficaz, es decir un orden político. Y para crear un orden político, en la tierra de los caudillos, en la cual la mayoría de los proyectos políticos y los proyectos de nación nacen de los caudillos, es necesario que un caudillo encarne el proyecto institucional, para garantizar y legitimar su victoria estética, ética, electoral, política, cultural y mediática. En otras palabras, utilizando la lógica gramsciana, el caudillo institucional es el único dispositivo eficaz para construir una hegemonía política y social que permita establecer una dominación pacífica y, por tanto, una dominación que implante un nuevo sentido común general en la sociedad<sup>47</sup>. En el caso del caudillismo institucional el dispositivo sería el caudillo, pero el sentido común general (la causa épica) ya no sería la patria, una clase social, o una ideología, sino las instituciones democráticas.

Por ende, el príncipe moderno no sería el partido político de masas como lo sugiere Gramsci, sino el caudillo, pero no cualquier caudillo, el caudillo institucional. Porque el caudillo, dadas las condiciones estructurales e históricas del sistema político ecuatoriano, es el único dispositivo para construir eficaz y legítimamente un orden institucional. Sin embargo, hay que tener muy claro que el caudillo es el medio, el mecanismo, no el fin en sí mismo y que el objetivo es la consolidación de la institucionalidad democrática.

En quinto lugar, la movilización de la sociedad, de sus pasiones y emociones, requiere de una causa idílica, de un mandato divino, o de una razón heroica a la cual seguir, generalmente encarnada en el caudillo que personifica la patria, el Estado, el proletariado o al pueblo. En este caso específico, el caudillo encarnaría la construcción institucional. De esta manera, las instituciones dejarían de ser una abstracción aburrida, teórica y vacía; para representar el lado romántico y redentor de la democracia. Tal como lo sostiene Carl Schmitt, "la acción política como 'decisión' debe tener la talla de producir un 'mito' que comprometa a los individuos"<sup>48</sup>.

En sexto lugar, si bien es cierto que el caudillismo como vehículo para posicionar electoral, política y socialmente el proyecto del institucionalismo puede ser eficaz, también implica una serie de riesgos, defectos y debilidades dada la propia naturaleza de este fenómeno político. Como por ejemplo, la instauración de una democracia plebiscitaria, autoritarismo, mesianismo, bonapartismo, totalitarismo, y un carácter maniqueo que destruye el tejido social y la democracia liberal. La razón de esto es que el caudillismo populista es proclive a su propia degeneración ya que considera que la esencia de lo político se resume en la dinámica «amigo y enemigo», relación que determina lo político y lo apolítico. Es decir, es posible diferenciar un *nosotros* que se manifiesta en la constitución de un Estado, frente y en contraposición a los *otros* que pertenecen a otra unidad política, y son esos a quienes hay que destruir<sup>49</sup>.

Ante esta amenaza inherente, el proyecto del caudillismo institucional tiene que ser atemperado paralelamente con la construcción de instituciones que limiten el poder del caudillo, es decir, el propio caudillo sería quien construye la institucionalidad democrática que merma su poder. Esto lo haría por ejemplo con un sistema de partidos políticos plurales, con un régimen político que impida la reelección indefinida y la perennización de los líderes, con el empoderamiento de la sociedad civil evitando su cooptación estatal. E inclusive, dado el caso ecuatoriano, se debería estudiar la posibilidad de transformar el sistema de gobierno de un presidencialismo hacia un parlamentarismo, mucho más proclive al diálogo, la convivencia democrática, la negociación, el entendimiento y el consenso.

<sup>47</sup> Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel* (México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999), pág. 123.

<sup>48</sup> Carl Schmitt, *El concepto de lo político* (Madrid: Alianza, 2002), pág. 67.

<sup>49</sup> Carl Schmitt, *Diálogo sobre el poder y el acceso al poderoso* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010), pág. 96.

En otras palabras, el caudillo institucional actuaría como el fundador, en caso único y sin ninguna posibilidad de repetición, de un sistema institucional que nacería de la eficacia caudillista, y que gradualmente solo daría paso a la legitimidad institucional eliminando sistemáticamente los elementos caudillistas del sistema político. Sin duda alguna, aún falta mucha elaboración en esta propuesta teórica, igualmente existe una clara subjetividad en este proyecto debido a que su concreción depende de la voluntad política del caudillo, y de su deseo de ser un caballo de Troya e inmolarse a sí mismo en pos de generar instituciones. Pero en la tierra de los caudillos, tal vez, y solo tal vez, la respuesta esté en los propios caudillos, en el caudillo institucional.

### **Conclusión**

Los sistemas políticos en la historia republicana del Ecuador se han caracterizado por tener como elementos transversales, permanentes y consustanciales al caudillismo, a la desinstitucionalización y a la inestabilidad. Igualmente, los sistemas de partidos en el país tanto en su génesis como en su desarrollo han girado en torno a la figura de caudillos nacionales y caudillos partidocráticos, lo cual ha imposibilitado la configuración de un sistema de representación institucionalmente legítimo y a largo plazo. Por ende, se debe reconocer de manera clara, en términos políticos, sociológicos y académicos, la preponderancia de los caudillos en las diferentes etapas de la historia sociopolítica del Ecuador para establecer estrategias institucionales eficaces en pos de su adaptación a una realidad institucional democrática.

De la misma forma, se debe cuestionar de manera argumental la hegemonía académica (*mainstream*) que expresa el antagonismo irreconciliable entre el institucionalismo y el caudillismo, con el fin de buscar un equilibrio entre estos factores en la construcción de un sistema político democrático, perdurable, eficaz y legítimo para el caso específico del Ecuador. Por lo tanto, ante la pregunta de investigación que motivó el presente análisis: “¿Es posible construir un sistema político institucional y democrático, en el Ecuador, a partir del caudillismo?”, se reafirma la hipótesis planteada en el marco teórico: dado que el Ecuador ha sido un país con un sistema político históricamente caudillista, inestable y poco institucionalizado, la construcción de un sistema político democrático y perdurable requiere necesariamente la conjunción y simbiosis del caudillismo –como un patrón constante de la cultura política ecuatoriana- y las instituciones.

La presente investigación determinó que a lo largo de la vida política del Ecuador como República independiente (1830-2016) han existido 15 sistemas políticos, siete pertenecientes al período comprendido entre 1830 y 1952, cinco entre 1925 y 1979, dos entre 1979 y 2007, y finalmente uno entre 2007 y 2016. Además se concluye que la génesis y duración de estos sistemas políticos ha estado relacionada directamente al auge y caída de los fenómenos caudillistas de cada uno de los períodos históricos, y el promedio de duración del sistema político en el país ha sido de 11,21 años.

Por lo tanto, se plantea una posibilidad heterodoxa para abordar el problema del caudillismo, desde el propio caudillismo. Esto se explica porque los caudillos generalmente no dejan legados institucionales, su legado político no les trasciende y es por ello que su único legado sería la construcción de un sistema político que los trascienda. En otras palabras, la clave del éxito en política es normalizar lo extraordinario para que sea legítimamente aceptado por todos. Y para ello se requiere un caudillo institucional.

En conclusión, se espera que, a partir del bagaje analítico, teórico, comparativo e histórico expuesto en la presente investigación sobre el sistema político ecuatoriano, se

puedan abordar y profundizar líneas de investigación sobre las condiciones necesarias, contextos económicos viables, escenarios sociopolíticos, y demás requerimientos que hagan factible en la práctica la construcción de un sistema político institucional mediante un caudillismo democrático en el Ecuador. También se debería realizar un estudio comparado de países cuyo sistema político tenga o haya tenido similares características al sistema político ecuatoriano (poco institucionalizado y caudillista), con el fin de establecer sinergias, diferencias y estrategias estructurales, bien sea en casos de profundización del problema (caso peruano) o de relativo éxito (caso brasileño, Fernando Enrique Cardoso-Lula Da Silva).

En términos de acción política se recomienda un golpe de timón en el liderazgo y proyecto político del Presidente Correa con el propósito de transformar su caudillismo populista en un caudillismo democrático-institucional, en pos de construir un sistema político democrático y perdurable en contraposición al paradigma institucional-personalista existente. Sin embargo, tras casi 10 años de Revolución Ciudadana, su desgaste político, en legitimidad, y credibilidad pero, sobre todo, en las condiciones (económicas, internacionales y sociales) que permitieron que este fenómeno político tenga un gran caudal político y respaldo popular, no son las mismas en el contexto actual para dicho golpe de timón. En tal caso, se abre una ventana de oportunidad en la siempre dinámica y cambiante realidad política ecuatoriana para la emanación de nuevos liderazgos y, en la tierra de los caudillos, por qué no, de un caudillo institucional.

## **Relaciones internacionales y gobiernos locales: discusiones desde los actores internacionales y la política exterior**

Edgar Alberto Zamora Aviles\*

**Resumen:** Este artículo explora los debates teóricos específicos desde el campo de las Relaciones Internacionales sobre el fenómeno, de creciente importancia, de la participación en el escenario internacional de los gobiernos locales. Se examinan las diversas contribuciones a la comprensión de este fenómeno realizadas desde dos ejes de análisis: la calidad de actor internacional relevante para los gobiernos locales, y la posibilidad de considerar que estos gobiernos desarrollen una especie de política exterior. Al final de este recorrido, se reconoce a la 'paradiplomacia' como la propuesta conceptual más aceptada para el análisis del fenómeno; sin embargo, este concepto no ha estado exento de críticas. Por otro lado, es necesario avanzar en una propuesta de medición empírica que permita mejorar la comparación.

**Palabras clave:** Actores internacionales, Gobiernos locales, Paradiplomacia, Política exterior, Relaciones Internacionales

**Abstract:** This article explores the specific theoretical debates in International Relations over the growingly important phenomena of the participation of local governments in the international sphere. It examines the diverse contributions to understand this phenomenon from two analytical focuses: the character of local governments as relevant international actors, and the possibility of considering that these governments develop a kind of foreign policy. To conclude, the article recognizes 'paradiplomacy' as the most accepted conceptual proposal for the analysis of this phenomenon. While this concept has not been without criticism, it is necessary to advance a proposal for empirical measurement that permits the improvement of comparison.

**Key words:** International actors, Local governments, Paradiplomacy, Foreign policy, International Relations

---

\* Docente en la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA, Quito). Estudiante de Doctorado en Políticas Públicas (FLACSO, Ecuador).

\*\* Fecha de recepción: marzo de 2016 / Fecha de aceptación: junio de 2016.

### **Introducción**

EN términos de relaciones internacionales el punto convencional de partida se sitúa en el modelo westfaliano de sociedad internacional de Estados-nacionales y el equilibrio de poderes; allí el actor único y unitario era el Estado-nacional. Durante el siglo XX las relaciones internacionales siguieron centradas en los Estados y la sociedad internacional se vio abocada al establecimiento de los polos Este-Oeste y sus satélites regionales. Sin embargo, a partir del ‘descongelamiento’ de las relaciones de poder, las relaciones internacionales han ido transformándose, en particular pensando la sociedad internacional como un sistema de pluralidad de actores donde el Estado-nacional ya no es el único actor, ni el actor unitario característico de la tradición westfaliana.

Durante el último tercio del siglo XX se desarrolló el proceso de transformación estructural de la economía, asociado a los procesos de globalización neoliberal. En particular se transformó la política exterior de los Estados en el ámbito económico, con el correlato necesario de la inclusión de una pluralidad de actores vinculados a la generación de dinámicas de integración de las economías nacionales (sobre todo emergieron enfoques funcionalistas).

Sobre la base de esta la transformación estructural de la economía mundial, así como de la dinámica de la política exterior de seguridad de los Estados, surgió un nuevo ámbito de las Relaciones Internacionales: los asuntos o problemas intermésticos, ligados a los procesos de interdependencia compleja, que abarcan propiamente los temas que tienen raíces tanto en las dinámicas nacionales como en el escenario internacional, de la mano de actores que se mueven en los dos ámbitos.<sup>1</sup>

El proceso de descentralización es otra cara de la transformación estructural de la economía global y de la democratización, que se profundiza desde los años ochenta en América Latina, y que posibilita el posicionamiento de la acción de los gobiernos locales a nivel internacional (gobiernos municipales, departamentales, regionales, estatales, provinciales, etc.). Este proceso es resultado de la pugna entre diversas estrategias de una multiplicidad de actores (económicos, políticos, sociales), que a su vez someten al Estado-nación a una triple tensión:

...hacia afuera, por la globalización de los intereses de las empresas transnacionales y el incremento de la interdependencia productiva, comercial y financiera en el sistema económico mundial; hacia adentro, mediante procesos de descentralización de recursos, competencias y un acrecentado liderazgo político local; hacia el mercado, a través de la privatización de activos y empresas antes de propiedad estatal.<sup>2</sup>

La participación de los gobiernos locales en el escenario internacional ha significado retos de interpretación para los principales enfoques teóricos en las Ciencias Sociales, y particularmente para el campo de las Relaciones Internacionales. Desde los años ochenta se empezó a construir una agenda de investigación sobre este fenómeno, ya fuera desde los enfoques de actores en relaciones internacionales, de la política exterior, de los

---

<sup>1</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: La política internacional en transición* (Buenos Aires: GEL, 1988).

<sup>2</sup> Darío Restrepo, “Las fracturas del estado en América Latina”, en Darío Restrepo, ed., *Historias de Descentralización: Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006), pág. 31.

procesos de integración, o desde enfoques de carácter más sociológico (territorialidad, desarrollo, regímenes de gobierno, entre otros).<sup>3</sup>

En América Latina, el desarrollo académico sobre este fenómeno ha crecido durante la primera década del siglo XXI, con una agenda marcadamente descriptiva. Tales son los trabajos de análisis de casos sobre la participación internacional de gobiernos locales en México, Brasil, Argentina y Uruguay (éstos últimos en el marco del proceso de integración Mercosur).<sup>4</sup> En la región Andina, particularmente, la investigación sobre este fenómeno ha sido menos dinámica, hecho que contrasta con el creciente protagonismo internacional que han adquirido los gobiernos locales en temas estratégicos como la atracción de inversiones, la promoción de exportaciones y la cooperación internacional para el desarrollo.

En adelante, este trabajo se articula en dos apartados adicionales. En el segundo apartado se analiza de manera específica la discusión teórica sobre el abordaje de la participación en el escenario internacional de los gobiernos locales: primero se abordarán las discusiones relacionadas con la caracterización de actor internacional de dichos gobiernos, y posteriormente se analizarán las discusiones sobre la posibilidad de que estos gobiernos desarrollen una especie de política exterior de Estado local. En el tercer apartado se presentan las consideraciones finales.

### **Debates teóricos sobre la participación de los Gobiernos No Centrales en el escenario internacional**

Con el propósito de hacer esquemática la exposición del debate teórico se ha clasificado la literatura de acuerdo a distintos enfoques académicos. Podemos encontrar cuatro propuestas principales según Mariana Luna: los abordajes que parten de la caracterización del actor internacional, aquellos centrados en el análisis de política exterior, aquellos que abordan la cuestión desde la integración regional y finalmente, los que centran el debate sobre la relación entre territorialidad y desarrollo.<sup>5</sup>

En este trabajo nos centraremos en los dos primeros enfoques, que se circunscriben en mayor medida al campo disciplinar de las Relaciones Internacionales; aunque los abordajes desde la integración regional también se circunscriben a este campo, no serán abordados aquí. No sobra aclarar que estas perspectivas se encuentran interrelacionadas en los diferentes trabajos, y que tal clasificación obedece solamente a un intento por sistematizar los debates.

---

<sup>3</sup> Algunos trabajos representativos de este periodo son: Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (Madrid: Marcial Pons, 2000); Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 2001).

<sup>4</sup> Con respecto a México, véase Jorge Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo* (México D.F.: Instituto Matías Romero; Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2006); y Jorge Schiavon, "Sub-State Diplomacy in Mexico", en David Crikemans, ed., *Regional Sub-State Diplomacy Today* (Brill Academic Publishers, 2010), págs. 65-97. Véase también los diversos trabajos incluidos en: Tullo Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley y Rodrigo Cintra, eds., *Ação internacional das cidades no contexto da globalização* (São Paulo: Cadernos Cedec, 2006); Lidia Vianna y José Blanes, eds., *Novos atores e relações internacionais* (São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010).

<sup>5</sup> Mariana Luna, "Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales", en Carlos Oddone y Miguel Martín, eds., *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas* (Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2010), págs. 49-82.

*Debates desde los actores internacionales*

Partiendo de la nueva realidad internacional que Robert Keohane y Joseph Nye caracterizaron como de 'interdependencia compleja', durante los años setenta, crecieron los estudios sobre nuevos actores internacionales (empresas multinacionales, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales [ONG], nuevos movimientos sociales, entre otros), que desafiaban el lugar central del Estado como 'el actor' (único y unitario) de las Relaciones Internacionales.

El papel de la sociedad civil estuvo en el centro del debate. Se planteó una sociedad civil global, que implicó un desplazamiento del lugar de observación de los actores: se pasó del carácter jurídico-formal de los actores, basado en entendimientos unívocos de la soberanía y territorialidad, hacia un carácter funcional (movimientos, flujos), que reconoció a los actores de acuerdo a su capacidad o habilidad para influir en la política mundial en términos de autonomía.

José Magone señala que los años setenta crearon condiciones para el posicionamiento de los gobiernos subnacionales.<sup>6</sup> Particularmente, en este contexto de globalización, las regiones vinieron a ser las unidades territoriales más flexibles para la articulación al mundo globalizado y su nueva forma de producción.

La mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios de las sociedades, de los mercados, tecnología y cultura parecen producir el incentivo para aprovechar los beneficios de la globalización o, por lo menos, para evitar las pérdidas que pueden derivarse del alineamiento a ese fenómeno.<sup>7</sup>

En este sentido, José Magone suscribe la apreciación de Hedley Bull sobre la emergencia de una forma 'neo-medieval' del orden político universal en el cambio de siglo, donde el Estado debe compartir su autoridad con otras de orden regional y mundial, así como con autoridades subestatales o subnacionales: "El centralizado y rígidamente organizado Estado-nación es reemplazado por un sistema de gobernanza multinivel más flexible, que vincula a las autoridades subnacionales en las relaciones internacionales".<sup>8</sup> De allí que el autor señale un cambio de naturaleza en las relaciones internacionales en un mundo político pos-soberanía.

Durante los años ochenta en el marco de la creciente complejidad internacional, identificada con la globalización, se ubica con mayor atención a la cuestión subnacional, en primera instancia reconociendo el impacto que tenía la política mundial en estas unidades. Ivo Duchacek, en su análisis de los sistemas federales, sostiene que existen nuevas voces (oposición, comunidades etnoterritoriales y grupos de interés) que perforan al Estado: hacia arriba, a través del nuevo regionalismo; hacia abajo, a través de los procesos de descentralización; y, hacia afuera, desde la participación de la sociedad civil.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> José Magone, "Paradiplomacy Revisited: The Structure of Opportunities of Global Governance and Regional Actors", 2006, <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/66fc7ecc666b857d415ee890307ab79c9josemagonefinal.pdf>.

<sup>7</sup> Tullo Vigevani, "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São paulo e o contexto brasileiro", en Tullo Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley y Rodrigo Cintra, eds., *Ação internacional das cidades no contexto da globalização* (São Paulo: Cadernos Cedec, 2006), pág. 14. Véase también Michael Keating, "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (Madrid: Marcial Pons, 2000), págs. 11-28. Todos los contenidos citados de los trabajos escritos originalmente en otro idioma son traducciones propias del autor.

<sup>8</sup> Magone, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>9</sup> Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 2001), págs. 1-33. Véase también Luna, *op. cit.*; y Magone, *op. cit.*

En sus trabajos Duchacek, quien junto a Panayotis Soldatos han sido considerados los iniciadores de las discusiones respecto de la participación en el escenario internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC) (*non-central governments*), se sitúa precisamente desde el imperativo de la interdependencia para señalar que, no solamente las naciones sino también sus unidades territoriales ven la necesidad de desarrollar competencias para reaccionar ante los eventos que vienen desde el exterior. Al mismo tiempo, estos autores señalan que la actividad internacional presupone que las autoridades locales poseen un grado considerable de autonomía jurisdiccional en sus asuntos internos, que intentan extenderse hacia temas internacionales, y por tanto, allí reside la explicación de que dicha actividad internacional se haya desarrollado en los países con sistemas federales democráticos, que coinciden con los países del capitalismo avanzado.

Así, los ‘gobiernos subnacionales’ pasan a convertirse en actores internacionales en la medida en que afectan la política internacional en general, y la de sus Estados en particular (de manera negativa o positiva), y atraen la atención de otros actores como las corporaciones transnacionales y los medios de comunicación. El establecimiento de oficinas de representación en el extranjero, los viajes de cortesía, las misiones temporales, la promoción del comercio, y la inversión, la creación de zonas para el comercio exterior y la participación en espacios internacionales formales e informales, han sido señaladas como las formas tradicionales de involucramiento internacional de estos gobiernos por Duchacek.<sup>10</sup>

Desde mediados de los años noventa el tratamiento de los actores internacionales tiene un nuevo clivaje, marcado por el posicionamiento del concepto de gobernanza (*governance*), que se expresa en la idea de una nueva práctica de gobierno en donde los lazos o relaciones jerárquicas desaparecen, partiendo de nuevas relaciones entre Estado-Sociedad-Mercado (globales).<sup>11</sup> La semántica de esta nueva forma de gobierno tiene su punto culminante en la expresión de la gobernanza global, en donde hay una explosión de actores internacionales, entre los cuales se ubica con fuerza a las unidades subnacionales, de acuerdo a la dinámica funcionalista, es decir, de acuerdo al papel que pueden desempeñar en la política mundial.

Sin embargo, este discurso de buenas prácticas de gobierno a través de la gobernanza global termina desconociendo las contradicciones propias de las relaciones internacionales, y por tanto, de los actores, llevándonos a un terreno políticamente ‘aséptico’ donde los problemas son reducidos a la técnica del buen gobierno. Para tratar de superar esta posición que resulta políticamente indiferente, Mónica Salomón propone tratar la cuestión subnacional en el marco del retorno a la distinción entre gobierno y sociedad.<sup>12</sup> Dicha propuesta permite identificar proyectos políticos antagónicos presentes en la definición y formas que toma la acción exterior de los gobiernos subnacionales. La distinción no es entre Estado y sociedad. Importa aclarar esto en la medida en que se ha caracterizado a los gobiernos subnacionales como actores no-estatales, problema que se debe a que se ha identificado en Relaciones Internacionales al Estado con el gobierno central. Salomón sostiene que no es necesario cuestionar el carácter ‘estatal’ de los gobiernos subnacionales, a pesar de que en su acción exterior éstos lleguen a comportarse como actores no-estatales. En toda esta discusión, la autora es enfática en

<sup>10</sup> Duchacek, *op. cit.*, págs. 12–14.

<sup>11</sup> Véase un ejemplo de esta discusión en Vanessa Marx, *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales* (Barcelona, España: Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2008).

<sup>12</sup> Mónica Salomón, “Local Governments as Foreign Policy Actors and Global Cities Network-Makers: The Cases of Barcelona and Porto Alegre” (49th Annual ISA Convention, San Francisco, 2008).

señalar que en el campo de las Relaciones Internacionales debe haber claridad a la hora de tratar al actor.<sup>13</sup> Propone conceptualizar la cuestión a través del análisis de ‘la acción exterior de los gobiernos subnacionales’, no de las regiones, ni de las ciudades, ni de las entidades subnacionales a secas.

Pero esta propuesta tampoco puede ser tomada como la guía conceptual más útil. Particularmente, el concepto ‘subnacional’ presenta problemas de aplicación a contextos de Estados multinacionales. Allí es inapropiada su adopción porque los grupos sociales que se consideran naciones diferenciadas dentro de un mismo Estado, no aceptarían una denominación como nación de menor nivel o de segundo orden. También se ha usado el concepto ‘subestatal’ para definir el actor gubernamental. Sin embargo, como sugiere Iñaki Aguirre, este concepto tiene problemas de aplicación en los Estados federados, porque lo que allí existe son ‘Estados’ a secas (constituyentes de la federación), en igualdad de condiciones unos con otros, que incluso reclaman una acción internacional en su condición de unidades constituyentes frente a la federación, como también ha señalado John Kincaid.<sup>14</sup>

Por estas connotaciones problemáticas a las que aludimos con los conceptos ‘gobiernos subnacionales’ y ‘gobiernos subestatales’, se considera que la mejor opción conceptual para tratar al actor del que nos ocupamos en este trabajo, es el término genérico de ‘gobiernos no centrales’ (GNC); éste puede incluir gobiernos de ciudades, municipios, departamentos, cantones, provincias, regiones, Estados federados, etc. Tal y como ha sugerido Aguirre:

Preferimos la expresión “gobiernos no centrales” (GNCs), frecuente en la literatura académica anglosajona (*noncentral governments*) antes que la, también frecuente, de “unidades políticas subnacionales” (*subnational political units*), expresión ésta última que no subraya suficientemente, a nuestro entender, la naturaleza gubernamental de esta categoría de actores internacionales recientemente (re)descubierta por la literatura académica. En los Estados Unidos, el adjetivo *subnational* no connota subordinación alguna de naciones “pequeñas” a otra mayor, como podría ser el caso de Europa, donde la palabra “nación” se utiliza tanto (pero probablemente con un sentido distinto) para los “Estados-nación” como para las “naciones históricas” incluidas en un Estado-nación moderno de mayores dimensiones. Una traducción más adaptada al contexto europeo de “unidades subnacionales” (*subnational units*), podría ser “unidades subestatales” (o “infraestatales”), otra expresión bastante confusa, por ejemplo en un Estado federal como son los Estados Unidos, donde el término “estado” sin adjetivación resulta polisémico, o incluso en España donde las Comunidades Autónomas no dejan, dentro de su ámbito, de ser “Estado”, y no “subestados” o “infraestados”. Algunos han propuesto el

<sup>13</sup> Véanse también otros trabajos de Mónica Salomón: “Las ciudades y el desarrollo de su papel internacional”, *Papers*, Vol. 41 (1993), págs. 127–141; “La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores” (Contribución al 1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Brasília, 2007); y Mónica Salomón y Carmen Nunes, “A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos”, *Contexto Internacional*, Vol. 29, Núm. 1, págs. 99–147.

<sup>14</sup> Véase Iñaki Aguirre, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno de un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (Madrid: Marcial Pons, 2000), págs. 203–235; y John Kincaid, “Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Cooperation”, en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 2001), págs. 54–76.

neologismo “mesogobiernos”, término que, connotaciones más o menos negativas aparte, adolece de una incorrecta construcción lingüística. Tampoco nos es de gran ayuda el término, frecuentemente utilizado, de “región” (por ejemplo, “gobiernos regionales”) por su multivocidad actual en Relaciones Internacionales.<sup>15</sup>

Finalmente, en el marco de la ambigüedad acerca de la naturaleza de los GNC, algunos autores proponen retomar la propuesta de James Rosenau de clasificar a los actores según las limitaciones y responsabilidades que impone la soberanía. Así, existen actores ‘condicionados por la soberanía’ (*sovereignty-bound*) –básicamente el gobierno central–, que tienen responsabilidades y deben prestar atención a la totalidad de la agenda global. Los actores ‘libres de soberanía’ (*sovereignty-free*), tienen menos responsabilidad y posibilidad de centrarse en objetivos de política específicos. Una tercera categoría de ‘actores mixtos’, donde se ubican los GNC, tienen responsabilidad por un territorio y una población, pero pueden encaminarse a objetivos de política específicos y a actuar en foros o espacios no-estatales.<sup>16</sup> Esta categorización de actores tiene la ventaja de poder establecer tipologías de los gobiernos subnacionales en un continuo entre actores más o menos condicionados por la soberanía, como en el caso del análisis que hacen Salomón y Nunes de los niveles de gobierno estatales y municipales en Brasil.<sup>17</sup>

#### *Debates desde el análisis de la política exterior*

En este aspecto ha sido difícil salir del marco del Estado, ya que históricamente la política exterior ha sido prerrogativa de éste; idea afianzada a través de la lógica del interés nacional y las relaciones estratégicas de poder. Sin desafiar el estadocentrismo, surgieron modelos burocráticos y organizacionales de gestión de la política exterior (compleja) en donde se dieron cabida a otros actores, entre ellos los GNC. Sin embargo, ha sido a través de la inclusión del análisis de los sistemas políticos y tipos de regímenes políticos en las Relaciones Internacionales que se visibilizó a los GNC. Esto se hizo a través de la indagación por la distribución de competencias y la autonomía funcional de los niveles de gobierno en la formulación de la política exterior, en sistemas federales o unitarios.<sup>18</sup> Esta fue la postura que abrió el debate, y que se encuentra en los trabajos pioneros de Duchacek y Soldatos, entre otros autores.<sup>19</sup>

Frente al federalismo clásico de los años ochenta (que establecía perfecta diferenciación competencial) surgió un nuevo federalismo que partió de la existencia de relaciones mucho más difusas entre los niveles de gobierno. Su agenda de investigación incluyó los mecanismos de cooperación interna, la regulación de la acción exterior de los GNC y los ámbitos de política, y la apertura y democratización de la política exterior que lleva a una segmentación de la misma.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Aguirre, *op. cit.*, págs. 203–204.

<sup>16</sup> Salomón, “*Local governments*”, *op. cit.*, págs. 5–6; Marx, *op. cit.*; y Bryan Hocking, “Vigilando la ‘frontera’: Globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (Madrid: Marcial Pons, 2000), pág. 42.

<sup>17</sup> Salomón y Nunes, *op. cit.*

<sup>18</sup> Mariana Luna apunta que a pesar de volcar la mirada hacia los sistemas o regímenes políticos, la investigación no ha sido igualmente efectiva en el análisis e implicaciones en la política exterior de las formas de gobierno presidencialistas/parlamentarias. Véase Luna, *op. cit.*

<sup>19</sup> Panayotis Soldatos, “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors”, en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (Oxford: Clarendon Press, 2001), págs. 34–53. Véase también los diversos trabajos incluidos en: Michelmann y Soldatos, *op. cit.*; Aldecoa y Keating, *op. cit.*; Crikemans, *op. cit.*; Vianna y Blanes, *op. cit.*; y Vigevani, Wanderley y Cintra, *op. cit.*

<sup>20</sup> Luna, *op. cit.*, págs. 60–61.

Soldatos señalaba en sus análisis una segmentación territorial/vertical (entre diferentes niveles de gobierno), y otra funcional/horizontal (al interior de un nivel de gobierno) de la política exterior en las federaciones industrialmente avanzadas.<sup>21</sup> A su vez, la segmentación territorial comprendía otros cuatro tipos: una segmentación objetiva/situacional, relacionada con las características de los territorios que pueden impactar las actividades exteriores, una segmentación perceptual, relacionada con las actitudes o valores de las élites y de la población de un territorio, una segmentación de las políticas (*policy segmentation*), relacionada con las dos anteriores y que deriva en una variedad de posiciones sobre la política exterior y, finalmente, una segmentación de actores, que indica un proceso de cascada en el cual los niveles previos de segmentación inducen a los Estados federados (*federated states*) a convertirse en actores de la política exterior y a desplegar su aparato institucional para influir en esta dirección. Así, “la segmentación de políticas y de actores son los dos elementos constitutivos de la *paradiplomacia* de las unidades federadas”.<sup>22</sup>

En todo el debate que ha corrido hasta hoy frente al fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC, la propuesta conceptual más abarcadora y más aceptada en el análisis de la política exterior ha sido la llamada ‘paradiplomacia’ (abreviación de diplomacia paralela):

La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos [formales e informales,] permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales.<sup>23</sup>

Sin embargo, la paradiplomacia ha sido un concepto ampliamente contestado. El trabajo de Aguirre presenta una buena discusión al respecto, y permite aclarar el uso de los términos en investigaciones sobre este fenómeno.<sup>24</sup> El autor señala que, en sentido estricto, el concepto ha sido trasladado acriticamente desde las primeras formulaciones, hechas por Duchacek y Soldatos en los años ochenta en el marco del transnacionalismo y el análisis del federalismo. Por aquella época, Duchacek decidió adoptar este término sugerido por Soldatos para reemplazar su primera referencia coloquial como ‘microdiplomacia’.<sup>25</sup> A pesar de las aclaraciones de sus ‘progenitores’, el

<sup>21</sup> Soldatos, *op. cit.*, págs. 36–37.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Noé Cornago, “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, eds., *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (Madrid: Marcial Pons, 2000), pág. 56. Esta definición ha sido reproducida con mínimas modificaciones en otros trabajos del mismo autor, y ha sido retomada en la mayoría de los trabajos de la literatura especializada a los que aquí se hace referencia. Véase: Noé Cornago, “Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy: Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs” (Trabajo presentado en el Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, Octubre de 2000); Noé Cornago, “La descentralización como elemento de innovación diplomática: Aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción”, en Luís Maira, ed., *La política internacional subnacional en América Latina* (Buenos Aires: El Zorzal, 2010), págs. 107–134; Noé Cornago, “On the Normalization of Sub-state Diplomacy”, en David Criekemans, ed., *Regional Sub-State Diplomacy Today* (Brill Academic Publishers, 2010).

<sup>24</sup> Aguirre, *op. cit.*

<sup>25</sup> “Inicialmente, usé el término coloquial ‘microdiplomacia’; como un sentido derogatorio podría inferirse en él, acepté el término mucho más adecuado de paradiplomacia del profesor P. Soldatos. Éste no solamente no incluye un sentido derogatorio, sino que el prefijo ‘para’ expresa adecuadamente a qué se refiere: actividades paralelas a, con frecuencia coordinadas con, complementarias a, y algunas veces en conflicto con la ‘macrodiplomacia’ centro-a-centro.” Duchacek, *op. cit.*, pág. 16.

concepto paradiplomacia también se empezó a usar en los años ochenta para referirse a la participación en el escenario internacional de cualquier actor diferente a los gobiernos de los Estados-nacionales.

Der Derian (re)interpreta el neologismo de una forma estrictamente etimológica, esto es, *para*: “junto a”, “al lado de”, pero también “divergente de”, “opuesto a” –*diplomacia*. Parece bastante claro que este tipo de diplomacia “paralela”/“paranormal” no será una nueva versión de la más prosaica actividad internacional *gubernamental* (si bien no central), de los GNCs (*sic*). Al contrario, se tratará de denotar una “diplomacia” estrictamente *no gubernamental*, políticamente “excéntrica”, carente de control democrático, privada o corporativa, religiosa o artística, y también, claro está, *mediática*. De aquí que pueda ser denominada correctamente “paradiplomacia” por Der Derian, ya que este tipo de “diplomacia” discurre –sin mayores problemas *políticos*– por cauces *paralelos* a los de la diplomacia de referencia, la única “diplomacia” admitida –sin prefijo ni adjetivo– por el discurso político tradicional: la diplomacia *substantiva* del gobierno central del Estado.<sup>26</sup>

Con esta discusión, Aguirre pone en entredicho la adopción del concepto ‘paradiplomacia’ para referirse al fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC; según él, ni siquiera la propuesta de Hocking, con el concepto de ‘diplomacia multinivel’ (*multilayered diplomacy*), logra superar los problemas de la paradiplomacia.<sup>27</sup> Lo que queda claro en la discusión de Aguirre es que los diferentes enfoques interpretativos sobre este fenómeno no han podido salir del marco estrecho, tradicional, estadocentrista y realista, que ha dominado hasta hoy el campo de las Relaciones Internacionales. Pero el español tampoco ofrece alternativas conceptuales consistentes para este nuevo fenómeno, ni se han encontrado otros aportes. Hasta hoy la discusión sigue estando en el campo conceptual de la diplomacia y sus variantes, pese a los problemas que se reiteran en la literatura.

Vale decir que a partir de la paradiplomacia se han establecido diversas tipologías y diferenciaciones conceptuales, unas con base en el alcance territorial de las acciones, y otras con base en los actores que participan. Duchacek diferenciaba entre paradiplomacia regional transfronteriza, referida a interacciones formales e informales entre GNC en un mismo Estado; paradiplomacia transregional o macroregional, referida a las interacciones entre GNC de Estados fronterizos; y paradiplomacia global, referida a las relaciones entre GNC con otros GNC o gobiernos centrales extranjeros.<sup>28</sup> Finalmente, incluyó una categoría denominada ‘protodiplomacia’, para designar las relaciones internacionales de GNC con contenido político separatista o que pretenden soportar una futura independencia al nivel de los Estados-nacionales.

Por su parte, Soldatos establecía una clasificación similar pero en términos más funcionales que geográficos.<sup>29</sup> Su paradiplomacia global implica que las unidades federadas se involucren en temas que conciernen al sistema internacional en general. La paradiplomacia regional, por otra parte, implica que los gobiernos se involucren en el escenario internacional en temas de relevancia específicamente regional. Dos subcategorías de ésta última son: la paradiplomacia macroregional que involucra temas entre actores regionales no fronterizos; y la paradiplomacia microrregional, que

<sup>26</sup> Aguirre, *op. cit.*, pág. 218.

<sup>27</sup> *Ibid.*, págs. 223–228.

<sup>28</sup> Duchacek, *op. cit.*, págs. 15–18.

<sup>29</sup> Soldatos, *op. cit.*, págs. 37–38.

involucra actividades en temas de importancia fronteriza. Además de estas categorías de paradiplomacia, Soldatos vuelve a incluir la protodiplomacia con las mismas características señaladas por Duchacek.<sup>30</sup>

A diferencia de estos autores, Kincaid propuso el concepto 'diplomacia constituyente' (*constituent diplomacy*), sin que haya tenido adopción posterior en el debate.<sup>31</sup> El autor trataba de enfatizar el derecho propio de las unidades federadas (*federated units*) para desarrollar actividades en el escenario internacional. Para él, los conceptos microdiplomacia o paradiplomacia exhiben un sesgo estadocéntrico, que lleva a denotar el involucramiento internacional de dichos gobiernos como inferiores a la diplomacia del Estado-nación, suponiendo además que éste último representa a toda su población:

No existe una terminología establecida para describir las actividades internacionales de los gobiernos constituyentes o 'subnacionales'. El término 'diplomacia constituyente' pretende ser un descriptor neutral, que rechaza la implicación de que las actividades de los gobiernos constituyentes son necesariamente inferiores, auxiliar, o complementarias a la "alta política" de la diplomacia del estado-nación. Qué es "alta" o "baja" política depende de la perspectiva que uno asuma. Para una provincia que entra en la arena internacional para asegurarse inversiones de capital e instalaciones industriales que pueden contribuir a superar una crisis económica, desde la perspectiva de esa provincia, esto significa involucrarse en la "alta política". Términos como micro-diplomacia y paradiplomacia que implican que la diplomacia constituyente es inferior a la diplomacia del estado nación exhiben un sesgo estadocéntrico y necesariamente asumen que todas las naciones-estado son representantes legítimas y competentes de los intereses de la población que habita su territorio. Muchos grupos nacionales y gobiernos dentro de las naciones-estado podrían objetar dicha caracterización sobre sus esfuerzos para ganar reconocimiento internacional de sus demandas de autonomía.<sup>32</sup>

Según Salomón la propuesta de análisis de la paradiplomacia tiene dos problemas.<sup>33</sup> En primer lugar, puede ser tan amplia que llega a perder valor explicativo en tanto incluye cualquier tipo de contacto exterior. En segundo lugar, es reduccionista porque no denota la totalidad de una política exterior, sino solamente una de sus dimensiones: no responde a 'qué' se hace (la política exterior) sino a 'cómo' se hace (la paradiplomacia). En esta misma dirección, Hocking señala que conceptos como paradiplomacia y protodiplomacia sugieren actividades de 'segunda fila', como tímidas imitaciones a la diplomacia 'real', y han contribuido a la confusión en el análisis.<sup>34</sup> Por tanto, sugiere preguntarse por la capacidad de los GNC de perseguir una política exterior como aspecto clave de su actividad internacional.

La discusión a la que se llega por esta vía es a preguntarse por la legitimidad o no de los GNC para desarrollar una política exterior. Para algunos autores, los gobiernos subnacionales sí pueden tener una política exterior que no dispute la prerrogativa exclusiva del Estado, sino que se entienda como un plan de acción coherente y sostenido en el tiempo en busca de beneficios de diverso tipo, distintos a la simple práctica de alguna acción exterior *ad hoc*. El desafío que queda planteado es ¿cómo identificar la existencia de una política exterior de este tipo? Salomón recomienda seguir la pista de

<sup>30</sup> Sobre esta discusión, véase recientemente Magone, *op. cit.*, págs. 6-8.

<sup>31</sup> Kincaid, *op. cit.*, pág. 54.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Salomón, "La acción exterior de los gobiernos subnacionales", *op. cit.*, págs. 9-10.

<sup>34</sup> Hocking, *op. cit.*, pág. 34.

la institucionalización de la acción exterior y el tipo de coordinación de la misma en los niveles de gobierno. Por su parte, Hocking señala que el análisis de dicha política exterior debe incluir criterios como los objetivos y motivaciones, la extensión y la dirección de la participación, las estructuras y los recursos con los que cuentan los GNC para dichas actividades, los niveles de participación; y las estrategias diseñadas y desarrolladas.

Más allá del debate estrictamente teórico-conceptual, Cornago ha destacado que la paradiplomacia se ha convertido en una práctica extendida en el mundo entero a pesar de su sesgo occidental.<sup>35</sup> En el espacio 'pos-soviético', las autoridades administrativas que antes pertenecían a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) vinieron a constituir fronteras internacionales con la nueva Federación Rusa. Este hecho ha llevado a que exista una activa paradiplomacia de los GNC fronterizos, siendo de especial consideración que dichas actividades sean desarrolladas en un clima de cooperación, antes que de confrontación (aunque existen excepciones como Chechenia).

En el Asia-Pacífico, las reformas que llevaron al establecimiento de Zonas Económicas Especiales en China en los años ochenta, incentivaron el involucramiento de los GNC en los asuntos internacionales con un sesgo marcado hacia los temas económicos, que es coherente con el hecho que las provincias chinas más activas han sido las costeras. Sin embargo, al mismo tiempo que aumentaban las relaciones con GNC en el extranjero, disminuyeron las relaciones entre GNC chinos.

En el caso Australiano, sus GNC fueron de los primeros en desarrollar actividades internacionales centradas en temas económicos y en los años noventa todos sus Estados tenían algún tipo de representación exterior. Así mismo, el gobierno central había implementado sistemas de coordinación y cooperación en los temas internacionales con los GNC. En el Sudeste Asiático, el involucramiento en asuntos internacionales de los gobiernos regionales de Indonesia, Malasia, Tailandia o Filipinas ha sido resultado principalmente de diversos tipos cooperación económica informal. En India, en contraste, el sistema político fuertemente centralizado no ha promovido las actividades paradiplomáticas.

En los países de América Latina, Cornago señala que, luego de la liberalización de la economía, han existido actividades paradiplomáticas en México, las cuales han sido impulsadas parcialmente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y, en Argentina y Brasil, impulsadas por el proceso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En África, ha existido menos dinamismo, pero los GNC de Suráfrica han desarrollado actividades paradiplomáticas, y en otras federaciones como Nigeria y Etiopía se podrían observar procesos similares.

Sobre esta problemática, cuando André Lecours se pregunta ¿qué pueden aprender las regiones de los países en desarrollo de aquellas de los países desarrollados occidentales?, responde que no pueden transponerse mecánicamente las experiencias puesto que las condiciones del ejercicio de la paradiplomacia en los países en desarrollo son diferentes.<sup>36</sup> Una de esas diferencias significativas es la forma de organización unitaria (y centralizada) de muchos países en desarrollo, que contrasta con la forma federativa de los países donde la paradiplomacia ha sido más practicada. Además, señala que el sistema democrático liberal menos consolidado o en transición de los países en desarrollo, también plantea retos para el establecimiento de actividades paradiplomáticas, incluidas las condiciones de diversidad étnica y cultural.

<sup>35</sup> Cornago, "Exploring the Global Dimensions of Paradiplomacy", *op. cit.* págs. 7-15.

<sup>36</sup> André Lecours, *Discussion Papers in Diplomacy: Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World* (The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2008), pág. 8.

Por ésta última razón, sostiene Lecours que, la paradiplomacia puede tanto fortalecer el ejercicio democrático, como enfrentarse a problemas de exclusión tal y como ocurre con cualquier otra política pública que se intenta descentralizar. Estas diferencias establecen 'estructuras de oportunidades' diversas para el ejercicio de la paradiplomacia, en claves de diseños de sistemas de gobernanza multinivel.<sup>37</sup> Reseñando algunos casos en los países desarrollados occidentales, Lecours sostiene que las regiones de los países en desarrollo pueden aprender e innovar en la construcción de canales de comunicación y coordinación de la política exterior entre los niveles de gobierno. Estos canales se convierten en piezas importantes de la paradiplomacia puesto que ésta parece caer siempre en una 'zona gris' constitucional y legal.

Dichos canales podrían ir desde espacios informales y *ad hoc*, de carácter sectorial, en los que las entidades subnacionales deseen desarrollar actividades paradiplomáticas específicas; pasando por canales más estables de consulta sectorial en el campo de la política exterior, donde los gobiernos subnacionales coordinan sus actividades paradiplomáticas, y las alinean con la política sectorial nacional (como sería el caso de Canadá), hasta llegar a escenarios en los que la política exterior como un todo sea competencia constitucional de los niveles de gobierno central y regional (como es el caso de Bélgica).<sup>38</sup>

Sobre esta problemática, Noé Cornago invita a relativizar la distinción analítica que se ha hecho entre Estados federales y no federales en el abordaje de la paradiplomacia. Propone avanzar a partir del análisis del 'régimen de política exterior' en cada Estadonacional, entendido como "el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidas o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior".<sup>39</sup> Ésta vendría a constituir una lectura política, y no jurídica, de la problemática.

En todo caso, según Cornago, se requieren reformas en el régimen de política exterior tendientes a una pluralización de la diplomacia, puesto que "la diplomacia parece debatirse hoy entre la obsolescencia y su obligada reinvencción".<sup>40</sup> En el medio de estos extremos, se juegan un sinnúmero de innovaciones y adaptaciones institucionales (formales e informales), en el proceso más amplio de 'normalización de la diplomacia subestatal', que ponen el acento en aspectos que van desde mayor autonomía de los GNC, hasta el intento de los gobiernos centrales de restringir las actividades paradiplomáticas (Cornago, 2010b).

Como características de la acción exterior que desarrollan los GNC, es decir, de la paradiplomacia, la literatura especializada abordada, menciona diferentes elementos. No representa amplios intereses (del tipo 'interés nacional'), ni abarca todos los temas de política. Sin embargo pueden tratar la alta política, como ocurre en escenarios o contextos de territorios golpeados por conflictos armados<sup>41</sup>. Sin duda, donde más se destaca la acción de los GNC es en la denominada baja política, a través de la exteriorización de sus competencias internas, tales como la atracción de inversión extranjera y la promoción de exportaciones en lo económico, la cooperación política y técnica en prácticas exitosas de gobierno, la promoción de imagen (*image-building*, *city marketing*, *benchmarking*), la

<sup>37</sup> *Ibíd.*, págs. 12–13. Véase también: Keating, *op. cit.*; Soldatos, *op. cit.*; y Magone, *op. cit.*

<sup>38</sup> Lecours, *op. cit.*, págs. 6–12.

<sup>39</sup> Cornago, "La descentralización como elemento de innovación diplomática", *op. cit.*

<sup>40</sup> *Ibíd.*

<sup>41</sup> Véase por ejemplo, Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo y Kian Tajbakhsh, eds., *Diplomacia de las ciudades: El papel de los gobiernos locales en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción post conflicto* (La Haya, Países Bajos: VNG International / Ciudades y Gobiernos Locales Unidos UCLG, 2008).

captación de recursos para proyectos de desarrollo, entre otros. También se han creado prácticas propias como los ‘hermanamientos’ entre ciudades, desde mediados del siglo pasado.

A este respecto, Lecours señala que la paradiplomacia puede ser vista como un instrumento multifuncional, en el que identifica tres capas de acción, acumulativas y no excluyentes.<sup>42</sup> Una primera capa corresponde a los temas económicos, como una función fundamentalmente relacionada con la competencia global. Una segunda capa está vinculada a la cooperación (cultural, educativa, técnica, tecnológica, entre otros), que ha llegado a conceptualizarse en la forma de cooperación descentralizada.<sup>43</sup>

Finalmente, la tercera capa involucra la dimensión política, muchas veces ligada a la reivindicación de aspectos culturales o identitarios (de allí que hasta se la haya denominado en la literatura como una paradiplomacia identitaria). Incluso, afirma este autor que, en ciertas circunstancias, podría verse a la paradiplomacia como un vehículo para distensionar los conflictos étnicos en sociedades multiculturales (aunque siempre queda el riesgo de deslizarse por una ‘pendiente resbaladiza’ hacia las prácticas separatistas).

Otra característica en el desarrollo de la paradiplomacia es que no se establece, necesariamente, una agenda a seguir en el tiempo, debido a que se realizan acuerdos específicos con múltiples actores y, con frecuencia, la acción exterior termina atada a la persona que la adelanta, o al partido político de los gobiernos y no a propuestas institucionales. El involucramiento en el escenario internacional por parte de GNC no sigue un patrón ideológico o de planeación previo, normalmente se presenta bajo un ropaje pragmático y sigue estrategias de ensayo y error (*stop and go*).<sup>44</sup> También se afirma que la paradiplomacia puede ser altamente efectiva en la medida en que la acción internacional se inserta en procesos de cooperación, en los cuales las partes interesadas presentan mayor disposición a implementar las decisiones.

La paradiplomacia está afectada por las contradicciones políticas internas. Debe contar, necesariamente, con la negociación y articulación con actores públicos, privados y de la sociedad civil en general, siendo susceptible de tomar un carácter contestatario o reivindicativo en el marco de las contradicciones entre proyectos socio-políticos. Por ello, con frecuencia necesita mostrar resultados para legitimarse ante la sociedad. En contraste a la acción exterior de los gobiernos locales, los GNC regionales (como los estados federados) pueden llegar a adoptar prácticas de corte más tradicional, como oficinas de representación, misiones comerciales, entre otras.

Para finalizar este apartado, como parte de las discusiones académicas sobre la paradiplomacia también se han empezado a proponer modelos de valoración. A continuación presentamos una propuesta de cuantificación discreta sobre variables cualitativas del nivel de participación en el escenario internacional de los GNC. En el estudio de caso sobre México, Jorge Schiavon propone una metodología cuantitativa para establecer una tipología de la participación internacional de los gobiernos estatales, de tipo incremental, en la que cada nivel incluye el anterior: Autarquía < Presencia Internacional < Relaciones Internacionales < Política Exterior.<sup>45</sup> Aunque el autor incluye el nivel de política exterior como el de mayor desarrollo, lo liga estrictamente a la

---

<sup>42</sup> Lecours, *op. cit.*, págs. 2-4. Véase una argumentación similar en Cornago, “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial”, *op. cit.*

<sup>43</sup> Esta segunda capa ha llegado a ser fundamental en la medida en que la cooperación ha sido presentada por los GNC de los países desarrollados occidentales como la principal justificación para desarrollar actividades paradiplomáticas.

<sup>44</sup> Vigevani, *op. cit.*

<sup>45</sup> Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas*, *op. cit.*

definición de un ‘interés nacional’, y por ello considera que este solamente llega a ser desarrollado por GNCs separatistas, que pretenden convertirse en Estados-nacionales.

En un trabajo posterior, Schiavon redefine su tipología, distinguiendo entre niveles de participación internacional: (Bajo < Medio < Alto < Muy alto). Se conservan las características del trabajo previo para cada nivel pese al nuevo rótulo, y sigue anclado a un entendimiento jurídico-formal de la política exterior.<sup>46</sup> Reitera que en el ordenamiento jurídico mexicano ésta sigue siendo prerrogativa exclusiva del Estado-nacional, y por tanto los gobiernos de los Estados federados no pueden tener una política exterior propia.

**Tabla 1. Tipología de la participación internacional de GNC propuesta por Schiavon**

Nivel	Características
<b>Autarquía, 2006</b> (Nivel de participación Bajo, 2010)	*Participación de manera esporádica ( <i>ad hoc</i> ), en temas de poca trascendencia *No existe perspectiva de mediano o largo plazo a pesar de contar con convenios firmados
<b>Presencia Internacional, 2006</b> (Nivel de participación Medio, 2010)	*Se atribuye importancia a relaciones con el exterior como forma de contribuir al desarrollo de la entidad territorial *Predomina un enfoque económico de las relaciones y de la institucionalidad creada: promoción comercial o de inversiones *En el ámbito político la participación tiene poco impacto e importancia, cuando existe
<b>Relaciones Internacionales, 2006</b> (Nivel de participación Alto, 2010)	*Existencia de una estructura gubernamental dedicada exclusivamente a coordinar las relaciones con el exterior; tiene cuatro características: a) Depende del ejecutivo b) Supera temas económicos (en el cual puede existir institucionalidad específica) e incluye temas como desarrollo sostenible, democracia, educación, etcétera. c) Cuenta con estructura especializada para tratamiento de temas de interés d) Coordina contactos con el exterior de otras secretarías y órganos de gobierno *Participación en asociaciones u organizaciones internacionales donde se discutan temas que no necesariamente tienen impacto inmediato, siendo muestra de mayor participación política *Los temas económicos no dejan ser importantes
<b>Política Exterior, 2006</b> (Nivel de participación Muy alto, 2010)	*Acciones se encaminan a alcanzar objetivos que tienen características de ‘interés nacional’; *Sólo se presenta en gobiernos subnacionales separatistas, con pretensiones de convertirse en Estados.

**Fuente:** Adaptado de Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas*, op. cit., págs. 97-104; y “Sub-State Diplomacy in Mexico”, op. cit.

Sintomáticamente, la readecuación de la terminología se explica porque el autor realizó una medición para el año 2009, que compara con la realizada en 2004. Los resultados del 2009 le reportaron un hecho nuevo, a saber, cuatro GNC (Chiapas, Distrito

<sup>46</sup> Schiavon, “Sub-State Diplomacy in Mexico”, op. cit.

Federal, Jalisco y el Estado de México) alcanzaron la puntuación total máxima (PT = 3), lo que, según el primer esquema, indicaría que desarrollan una política exterior subnacional, que no tiene carácter separatista. Para salir de este enredo y no cuestionar su propio marco interpretativo, el autor redefinió el nivel de participación internacional de 'Política Exterior' como un nivel 'Muy alto'.

En nuestro concepto, este vaivén terminológico que evidencia Schiavon es una muestra del debate sobre los nuevos actores internacionales y el análisis de la política exterior, en el que queda claro que solamente el anclaje en la tradición conceptual de corte funcionalista que representa el transnacionalismo es el que puede abrir la puerta interpretativa para la participación en el escenario internacional de los GNC. Por otro lado, persistir en el entendimiento jurídico-formal, lleva a excluir cualquier posibilidad de análisis que rescate la posibilidad que tienen los GNC para desarrollar una política exterior propia que no desafíe las prerrogativas del Estado-nacional.

Estas modificaciones nos proponen superar las discusiones dicotómicas y centrarnos en los análisis de niveles o grados de participación en el escenario internacional que puedan desarrollar los GNC. No se trata de excluir conceptualmente la posibilidad de una política exterior para los GNC, y de hecho aquí suscribimos este punto de partida. Pero sí existen diferentes niveles en los que puede clasificarse el proceso o conjunto de acciones que los GNC desarrollan para involucrarse en el escenario internacional. Este modelo se considera un buen avance en el proceso de sistematizar el análisis de la participación de los GNC, y representa una innovación destacada internacionalmente respecto de un proceso de cuantificación de la misma. Otra cuestión de importancia es que modelos como éste pueden ser útiles para construir conocimiento en perspectiva comparada de las realidades de los GNC en diferentes países.

Siguiendo con la descripción del modelo de clasificación, Schiavon construye su tipología a partir de tres componentes: Estructura gubernamental (G), Actividad económica (E) y Actividad política (P).<sup>47</sup> A su vez, cada componente incluye varios indicadores, y se asigna un valor total de un punto (1,0) por cada componente, siendo la calificación mayor la correspondiente a tres puntos (3,0), en el nivel de participación internacional 'Muy alta'. Dentro de Estructura Gubernamental (G), G1 indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a nivel de secretaría, subsecretaría o dirección, dentro de la dependencia encargada del sector económico. G2 indica la existencia de un órgano de vinculación con el exterior que depende del ejecutivo de la entidad, a la manera de oficina de asuntos exteriores. Para complementar el nivel de participación internacional 'muy alto', consideramos pertinente que puede agregarse un componente G3, que indicaría la existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad durante el periodo de análisis, preferentemente dentro del Plan de Desarrollo del GNC. Más allá de un problema de formalismo en la política exterior, consideramos que ningún GNC puede construir y desarrollar una especie de 'política exterior de Estado local' si no posee un plan estructurado que constituya una hoja de ruta, que identifique prioridades y responsables, para que las acciones de gobierno superen las prácticas *ad hoc*. Así, a cada uno de estos indicadores (G1-G3) se les asigna un valor igual a 0,33 para un valor máximo de un punto (1,0) en el componente de Estructura Gubernamental (G).

En el componente de Actividad Económica (E), E1 engloba las actividades de promoción de la entidad a través de recursos electrónicos como página web y/o la existencia de programas, fondos, y organismos de apoyo a la actividad exportadora

<sup>47</sup> Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas*, op. cit., pág. 105.

y/o de fomento de inversión extranjera. E2 indica la existencia de giras oficiales y/o la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial. E3 engloba la firma de convenios de cooperación en materia económica con el exterior (con GNC o cámaras de comercio). E4 alude a la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etc., y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional. Por último, E5 señala la existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica. Cada uno de estos indicadores será valorado por igual con 0,20, obteniendo un valor máximo de un punto (1,0) en este componente.

Respecto a la Actividad Política, P1 capta la realización de visitas de cortesía en el extranjero. P2 señala la existencia de actividades de atención a la población migrante en el extranjero. Aquí añadimos que también se considera la existencia de programas locales de atención a los migrantes de la ciudad. P3 representa la firma de acuerdos de amistad (hermanamientos) y/o cooperación en temas de menor importancia. P4 representa la membresía en asociaciones para atender asuntos de tipo regional o fronterizo. Finalmente, P5 representa la membresía en asociaciones internacionales, cuya motivación no tiene que ver con la atención de temas inmediatos de tipo fronterizo o regional. Cada uno de estos indicadores será valorado por igual con un puntaje de 0,25, para un valor máximo de un punto (1,0) en este componente.

Para el conjunto de indicadores descritos, el autor propone tomar la información a partir de la última administración, y no se discrimina el número de actividades, sino la existencia de las mismas. Con la inclusión de un posible indicador G3, que aquí se ha propuesto, sería necesario tomar en cuenta un periodo de tiempo mayor, que abarque varios GNC para poder observar la continuidad en las políticas. Adicionalmente, es necesario revisar la idoneidad de una medición que no discrimine la intensidad o el número de actividades propuestas en el modelo de Schiavon, porque puede dar luces sobre el nivel de participación internacional en perspectiva comparada de los diferentes GNC.

**Tabla 2. Resumen Componentes e Indicadores modelo de cuantificación de la participación internacional de Schiavon**

<b>Componentes / Indicadores</b>
<i>Estructura Gubernamental (G) (máx. 1,0)</i>
G1 (Subsecretaría o dirección dentro de la dependencia de economía encargada de internacionalización económica)
G2 (Oficina dependiente del ejecutivo municipal encargada de las relaciones exteriores)
G3 (Existencia de un plan de políticas o estrategias con continuidad en el tiempo, preferentemente dentro del Plan de Desarrollo municipal)
<i>Actividad Económica (E) (máx. 1,0)</i>
E1 (Promoción de la entidad a través de recursos electrónicos como página web y/o la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora y/o de fomento de inversión extranjera)
E2 (Existencia de giras oficiales y/o asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial)
E3 (Firma de convenios de cooperación en materia económica con entidades y/o cámaras de comercio del exterior)
E4 (Firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable, etcétera y/o convenios de cooperación para el desarrollo regional)
E5 (Existencia de oficinas en el extranjero para la promoción económica)

<i>Actividad Política (P) (máx. 1,0)</i>
<b>P1</b> (Visitas de cortesía al extranjero)
<b>P2</b> (Existencia de actividades de atención a la población migrante en el extranjero y/o existencia de programas locales de atención a migrantes)
<b>P3</b> (Firma de acuerdos de amistad y/o cooperación en temas de menor importancia)
<b>P4</b> (Membresía en asociaciones para atender asuntos de tipo regional o fronterizo.)
<b>P5</b> (Membresía en asociaciones internacionales, cuya motivación no tiene que ver con la atención de temas inmediatos de tipo fronterizo o regional)
<b>Puntaje Total (PT) (máx. 1,0)</b>

**Fuente:** Adaptado de Schiavon, *La proyección internacional de las entidades federativas*, op. cit.; y "Sub-State Diplomacy in Mexico", op. cit.

### **Conclusión**

En términos teóricos, desde el campo de las Relaciones Internacionales, hemos visto que los enfoques provenientes de la tradición liberal, y particularmente, el transnacionalismo ha sido la puerta de entrada del análisis de los gobiernos locales en las relaciones internacionales. Dicho enfoque ha abierto la posibilidad de considerar a los gobiernos locales como actores relevantes en el escenario internacional. Específicamente situándose desde un análisis en claves funcionalistas, es decir, observando la condición de actor internacional en función de la posibilidad de influir en las relaciones internacionales y superando los análisis centrados en características jurídico-formales de los actores, como la soberanía.

Estas consideraciones datan de los años ochenta, y trabajos como el de Keohane y Nye (1988) sobre la interdependencia compleja, donde propusieron las condiciones iniciales para abrir el abanico de actores internacionales relevantes más allá del Estado-nación, no sólo de los gobiernos locales, sino de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), de los organismos supranacionales, de las empresas transnacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil en general.

El fenómeno objeto de estudio viene a ser, en términos globales, la participación o el involucramiento en el escenario internacional de los Gobiernos No Centrales (GNC). Esta concepción permite analizar los diferentes fenómenos relacionados, bien sean de cooperación, de acción en el campo económico o político, etcétera. El actor, así, queda circunscrito a los GNC, superando concepciones restringidas como gobiernos subestatales, subnacionales, regionales, provinciales, departamentales, locales, municipales, cantonales, etcétera. Adicionalmente, queda claro que en términos analíticos, es mejor guía considerar a los GNC como parte del Estado, ya que vienen a ser el Estado en el nivel territorial correspondiente.

La condición de actor internacional para los GNC ha sido defendida como un actor de naturaleza intermedia entre la tipología de Rosenau de 'actores condicionados por la soberanía' y 'actores libres de soberanía'. Esta naturaleza intermedia ha permitido hablar de los GNC como parte del Estado-nacional, pero, al mismo tiempo, ha permitido proponer unas formas de participación en el escenario internacional de carácter informal, a la manera de las ONG, de las organizaciones privadas, o de organizaciones de la sociedad civil en general. Un problema diferente, que aún no se resuelve, y que tiene que ver con un enfoque jurídico-formal de los actores, es la posibilidad de considerar a los GNC como sujetos del derecho internacional. En este último campo las discusiones

problematizan un entendimiento unívoco e indivisible de la soberanía, e incluyen los debates de la gobernanza multinivel.

Reconocido el fenómeno de la participación o el involucramiento de los GNC en las relaciones internacionales, la paradiplomacia ha sido la propuesta conceptual y analítica más extendida. En tanto concepto, la paradiplomacia ha sido ampliamente contestada. En primer lugar, porque también fue propuesta para referirse a cualquier tipo de actor no-estatal y no sólo para los GNC. En segundo lugar, porque la amplitud de este concepto puede denotar sólo una parte del fenómeno: la forma como participan los GNC en el escenario internacional, quedando fuera la consideración de que los GNC puedan desarrollar una política exterior propia.

Vista la discusión, se considera consideramos que los GNC sí pueden llegar a desarrollar una especie de política exterior de Estado local. La consideración inicial es que dicha política no desafía necesariamente las prerrogativas exclusivas del Estado-nacional. Los GNC sí pueden desarrollar una política exterior propia a partir de las diferentes estructuras de oportunidades y competencias; pueden desarrollar dicha política como parte de sus competencias internas a través de sus políticas públicas locales, en los diferentes sectores que se proponen abordar la cuestión de la internacionalización de su territorio. En términos más amplios, se podría decir que las políticas se proponen articular lo local con lo global. Adicionalmente, en este campo, las discusiones se han desplazado de los términos dicotómicos, y cada vez se insiste más en analizar los tipos de relaciones entre los niveles de gobiernos, por ejemplo, a través de preguntas por el 'régimen de política exterior nacional'.

Dicha política exterior de Estado local, tiene también la característica de que supera la participación *ad hoc* en el escenario internacional, y se estructura a partir de las políticas públicas locales con objetivos de mediano y largo plazo. Para cumplir dichos objetivos, salta a la vista la necesidad de que los GNC desarrollen los arreglos institucionales respectivos, incentivando un proceso de innovación institucional local, que puede al mismo tiempo demandar innovación institucional en el régimen de política exterior del Estado-nacional;; ya sea a través de canales formales o informales. La propuesta de abordaje de los 'regímenes nacionales de política exterior' permite, adicionalmente, superar el análisis centrado en las diferencias entre Estados federados, unitarios, y descentralizados.

Más allá de los enfoques 'propriadamente internacionalistas' que aquí se han analizado, vale la pena señalar que éstos parecieran ser insuficientes para abordar la complejidad del fenómeno de la participación en el escenario internacional de los GNC. Lecturas desde marcos teóricos con un carácter más sociológico o politológico, pueden abrir la posibilidad de involucrar a un conjunto mayor de actores relevantes dentro del territorio analizado, así como consideraciones estructurales respecto de características de los territorios que llegan a funcionar como variables explicativas del involucramiento internacional, o de los diferentes modelos o formas de inserción internacional de lo local/regional (teniendo siempre cautela con la intromisión de algún determinismo geográfico).

Finalmente, este es un campo de trabajo académico reciente y de creciente importancia. Incentivar el desarrollo de trabajos de caso en países en donde la producción académica es incipiente hasta ahora es un asunto importante. Entre otras cosas, estos trabajos vendrían a constituir el punto de partida de comparaciones de orden internacional, a partir por ejemplo, de modelos de cuantificación de la participación internacional como el de Schiavon. Modelo que, dicho sea de paso, también se puede problematizar y enriquecer a partir de los hallazgos específicos en los estudios de caso.

En términos teóricos, también queda abierta la puerta para problematizar la ‘necesidad’ de que los GNC desarrollen una política exterior específica, pese a que aquí se ha defendido esta postura. Particularmente, queda la inquietud de si puede lograrse mayor efectividad convirtiendo la internacionalización en un eje transversal de políticas sectoriales, hecho que, por supuesto, lleva a pensar en diferentes formas de arreglos institucionales y esquemas de coordinación menos centralizados, y por tanto, diferentes abordajes analíticos y prácticos en el campo de las políticas públicas locales.

## **Política editorial**

*Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación* es editada y publicada anualmente por la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Las Américas (UDLA), Quito. Se inicia en 2012 con el fin de contribuir, por medio de la investigación científica, al fortalecimiento del estudio de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales. La Revista está dirigida a investigadores, académicos y estudiantes en estas disciplinas, así como a los profesionales en los sectores público o privado.

La Revista publica artículos con relevancia para el estudio y la práctica de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales, particularmente en el contexto latinoamericano, y se reciben manuscritos durante todo el año de alumnos, profesores e investigadores profesionales a nivel nacional e internacional. Los manuscritos publicados son generalmente entre 8.000 y 10.000 palabras e incluyen artículos de investigación original, artículos de revisión, estados del arte, reseñas de libros y documentos de análisis de política pública, entre otros. Las normas de estilo y las referencias bibliográficas se ajustan a las normas del *Manual de Estilo de Chicago, 15ª Edición*.

La Revista exige que todos los manuscritos publicados sean el trabajo original del autor. Al enviar un artículo, el autor reconoce toda responsabilidad por el contenido del artículo. Todos los artículos publicados pasan por un sistema de evaluación por pares (*peer review*), interna y externa. Durante este proceso, la Revista busca mantener el anonimato del autor, en virtud del principio de doble ciego (*blind review*). Por lo tanto, los autores deben eliminar auto-referencias de sus artículos.

Los manuscritos deben ser enviados electrónicamente a [revistapolitica@udla.edu.ec](mailto:revistapolitica@udla.edu.ec) con un resumen de no más de 200 palabras. En un documento separado, el autor debe incluir su información personal pertinente, tal como su nombre, grado académico, afiliación institucional, la fecha de envío del manuscrito y una dirección postal completa y correo electrónico.

## Referencias bibliográficas

Las normas de estilo de *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Revista de Investigación* se ajustan al *Manual de Estilo de Chicago, 15a Edición (The Chicago Manual of Style: 15<sup>th</sup> Edition)* y se utilizan notas de pie para las referencias bibliográficas.

### **Libros**

Nombre del autor completo, *Título del libro* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pág. 21.

Para notas posteriores, apellido del autor, *en la obra citada*, número de página.

Kissinger, *op. cit.*, págs. 23–25.

Si una nota es seguida inmediatamente por una referencias a la misma obra, sólo tiene que poner “Ibid.”

Ibíd., págs. 23–25.

### **Libros con editor**

Nombre completo del editor, ed., *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

Cynthia J. Arnson, ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2012), pág. 7.

Para notas posteriores:

Arnson, *op. cit.*, pág. 101.

Ibíd., pág. 101.

### **Capítulo en un libro editado**

Nombre completo del autor, “Título del capítulo,” nombre completo del editor, ed., *Título del Libro* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

Kenneth N. Waltz, “A Reply to My Critics,” in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pág. 343.

Para notas posteriores:

Waltz, *op. cit.*, pág. 343.

Ibíd., pág. 343.

### **Artículos en revistas académicas**

Nombre completo del autor, "Título del artículo," *Nombre de la revista*, número de volumen, número de emisión (Temporada y año de publicación), página(s).

John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, Núm. 3 (Winter 1994/95), pág. 10.

Para notas posteriores:

Mearsheimer, *op. cit.*, págs. 9–14.

Ibíd., págs. 9–14.

### **Revistas y periódicos**

"Nombre del artículo," *Nombre de la revista o periódico*, fecha exacta de publicación, página(s) o el URL de la página web si se encuentra en línea.

"Science Friction," *Business Week*, May 29, 2006, [http://www.businessweek.com/magazine/content/06\\_22/b3986077.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/06_22/b3986077.htm)

Para notas posteriores:

"Science Friction," *op. cit.*

Ibíd.

### **Informes institucionales**

Nombre de la institución, *Nombre del informe* (Ciudad de publicación: Editorial, año de publicación), página(s).

National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, DC: NIC, 2012), p. ii.

Para notas posteriores:

NIC, *op. cit.*, págs. 31–34.

Ibíd., págs. 31–34.

### **Páginas web**

Nombre del editor en línea (persona o institución), "Nombre de la página web," el URL de la página web.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), "SIPRI Military Expenditure Database," [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database).

Para notas posteriores:

SIPRI, *op. cit.*

Ibíd.







Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales  
Revista de Investigación

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad de Las Américas