

Derechos humanos, desastres y gestión del riesgo

**Respuestas pos-sísmicas con un enfoque
del desarrollo humano y de derechos humanos**

*Johannes M. Waldmueller, Nelson Nogales,
María Carolina Urigüen y Ryan Cobey*

**Acompañamiento psicosocial en dos comunidades
de Manabí tras el terremoto del 16 de abril**

*Fernanda Solíz, Antonio J. Canela-Ruano,
Paula Yépez-Tito, Lorena Pérez y Carlos Reyes*

Sin ley ni organismo técnico

Hugo Cahueñas Muñoz

**Review of the Global Assessment
Report on Disaster Risk Reduction**

Anne Carr

**Lineamientos para una propuesta
de política pública de recuperación productiva**

Elisa Lanas Medina y Genoveva Espinoza Santeli

**Los procedimientos de emergencia
en la contratación pública**

Juan Francisco Díaz

**El estándar de la reparación integral
en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Pamela Aguirre Castro y Pablo Alarcón Peña

Revista del Área de Derecho
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Sede Ecuador

ISSN 1390-2466

Segundo semestre de 2018 • Número 30

FORO: revista de derecho recoge trabajos de alto nivel que enfocan problemas jurídicos en los ámbitos nacional, regional e internacional resultantes de los procesos de análisis, reflexión y producción crítica que desarrollan profesores, estudiantes y colaboradores nacionales y extranjeros. *FORO* es una revista del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, creada para cumplir con el rol institucional de promoción y desarrollo del conocimiento, cuya dinámica nos exige respuestas innovadoras a las complejas situaciones que se producen cotidianamente.

DIRECTOR DEL ÁREA: Dr. Ramiro Ávila Santamaría.

EDITOR DE LA REVISTA: Dr. Ramiro Ávila Santamaría.

COMITÉ EDITORIAL: Dra. Roxana Arroyo Vargas (Instituto de Altos Estudios Nacionales), Dr. Santiago Basabe Serrano (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador), Dra. Eddy De la Guerra Zúñiga (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador), Dra. Elisa Lanas Medina (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador), Dra. Sonia Merlyn Sacoto (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), Dr. César Montaña Galarza (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador), Dr. Marco Navas Alvear (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador), Dr. Farith Simon Campaña (Universidad San Francisco de Quito).

COMITÉ ASESOR INTERNACIONAL: Dr. Víctor Abramovich (Universidad de Buenos Aires), Dr. Alberto Bovino (Universidad de Buenos Aires), Dr. Antonio de Cabo de la Vega (Universidad Complutense de Madrid), Dr. Miguel Carbonell (Universidad Nacional Autónoma de México), Dr. Silvio Gambino (Universidad Della Calabria), Dr. Andrés Gil Domínguez (Universidad de Buenos Aires), Dr. Fernando Puzzo (Universidad Della Calabria), Dra. Claudia Storini (Universidad Pública de Navarra), Dr. Víctor Uckmar (Universidad de Génova), Dr. Rodrigo Uprimny (Universidad Nacional de Colombia), Dra. Rosario Valpuesta (†) (Universidad Pablo de Olavide), Dr. Alberto Zelada (Universidad Andina Simón Bolívar, La Paz), Dr. Francisco Zúñiga (Universidad de Chile).

COORDINADORA DEL NÚMERO: Dra. Claudia Storini.

COORDINADORA EDITORIAL: Esp. Sup. María José Ibarra González.

SUPERVISOR EDITORIAL Y DIAGRAMACIÓN: Jorge Ortega.

CORRECCIÓN: Fernando Balseca.

CUBIERTA: Raúl Yépez.

IMPRESIÓN: Editorial Ecuador, Santiago Oe2-131 y Versailles, Quito.



FORO aparece en los índices *Latindex: Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal; Prisma: Publicaciones y revistas sociales y humanísticas, y Latinoamericana: Asociación de revistas académicas de humanidades y ciencias sociales.*

FORO es una publicación gestionada por su comité editorial que circula semestralmente desde noviembre de 2003. Para la selección de ensayos se utiliza el sistema de doble ciego (*peer review*).

Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores. Se permite la reproducción si se cita la fuente.

FORO

Revista de Derecho

ISSN 1390-2466

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador /

Corporación Editora Nacional

No. 30 • II semestre 2018

	Editorial <i>Claudia Storini</i>	3
TEMA CENTRAL	DERECHOS HUMANOS, DESASTRES Y GESTIÓN DEL RIESGO	
	Respuestas pos-sísmicas con un enfoque del desarrollo humano y de derechos humanos: (in)visibilizar actores, derechos y capacidades <i>Johannes M. Waldmueller, Nelson Nogales, María Carolina Urigüen, Ryan Cobey</i>	5
	Acompañamiento psicosocial en dos comunidades de Manabí tras el terremoto del 16 de abril: una perspectiva desde la salud colectiva y los derechos humanos <i>Fernanda Solíz, Antonio J. Canela-Ruano, Paula Yépez-Tito, Lorena Pérez, Carlos Reyes</i>	31
	Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador <i>Hugo Cahueñas Muñoz</i>	51
	Review of the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Enabling Child-Centred Agency <i>Anne Carr</i>	67
	Lineamientos para una propuesta de política pública de recuperación productiva: Manabí 2016 <i>Elisa Lanás Medina, Genoveva Espinoza Santeli</i>	81
	Los procedimientos de emergencia en la contratación pública <i>Juan Francisco Díaz</i>	107
RECENSIONES	Silvina S. González Napolitano, Marcos Nelio Mollar, Paula M. Vernet y otros, <i>RESPUESTAS DEL DERECHO INTERNACIONAL A DESASTRES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS NATURALES</i> , por Milton Enrique Rocha	119
JURISPRUDENCIA	El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional <i>Pamela Aguirre Castro, Pablo Alarcón Peña</i>	121
ÍNDICES DE FORO, NÚMEROS 21-30	Autores • Artículos • Recensiones • Jurisprudencia	145
	Colaboradores	153
	Normas para colaboradores	157

FORO

Revista de Derecho

ISSN 1390-2466

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador /

Corporación Editora Nacional

No. 30 • II semestre 2018

	Editorial <i>Claudia Storini</i>	3
MAIN THEME	HUMAN RIGHTS, DISASTERS AND RISK MANAGEMENT	
	Post-seismic responses from an approach to human development and human rights: invisible actors, rights and capabilities <i>Johannes M. Waldmueller, Nelson Nogales, María Carolina Urigüen, Ryan Cobey</i>	5
	Psychosocial support in two communities of Manabi after the April 16 th earthquake: a perspective from collective health and Human Rights <i>Fernanda Solíz, Antonio J. Canela-Ruano, Paula Yépez-Tito, Lorena Pérez, Carlos Reyes</i>	31
	Without a law or a technical body? The institutional framework for disaster risk management in the response to the 2016 earthquake in Ecuador <i>Hugo Cahueñas Muñoz</i>	51
	Review of the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Enabling Child-Centred Agency <i>Anne Carr</i>	67
	Guidelines for a public policy proposal for productive recovery: Manabi 2016 <i>Elisa Lanas Medina, Genoveva Espinoza Santeli</i>	81
	Emergency procedures in public procurement <i>Juan Francisco Díaz</i>	107
RECENSIONES	Silvina S. González Napolitano, Marcos Nelio Mollar, Paula M. Vernet et al., <i>RESPUESTAS DEL DERECHO INTERNACIONAL A DESASTRES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE FENÓMENOS NATURALES,</i> by <i>Milton Enrique Rocha</i>	119
CASE LAW	The standard of integral reparation in the jurisprudence of the Constitutional Court <i>Pamela Aguirre Castro, Pablo Alarcón Peña</i>	121
FORO INDEX JOURNAL ISSUES 21-30	Authors • Essays • Reviews • Case Law	145
	Collaborators	153
	Rules for Collaborators	157

Editorial

El 16 de abril de 2016 un terremoto de magnitud 7,8 (escala Richter) azotó las costas del noroccidente ecuatoriano. Su epicentro fue cerca del pueblo de Muisne, 170 km al noroeste de la capital de la república, Quito. Las provincias afectadas fueron Esmeraldas, Santa Elena, Guayas, Santo Domingo y Los Ríos, pero la más destruida fue Manabí.

Este número de la revista FORO, cuyo tema central es Derechos humanos, desastres y gestión del riesgo, se publica a poco más de dos años de este terremoto que dejó miedos y desesperanza, y, al mismo tiempo, una tarea de reconstrucción que se convirtió en una oportunidad para sanar la herida abierta de la desigualdad. Con este número de la revista se quiere reiterar el compromiso de la Universidad Andina, con el programa Andina Solidaria y el Área de Derecho, por seguir apoyando la construcción colectiva de un plan de reparación integral de las poblaciones afectadas, tanto a través de los proyectos institucionales de intervención como por medio de reflexiones teóricas que contribuyan a un entendimiento profundo del importante rol del derecho en la gestión integral del riesgo en el marco de los derechos humanos.

En este sentido, la forma más adecuada para que la reconstrucción, luego del desastre ocasionado por el terremoto del 16 de abril de 2016, cobre sentido es a través de una apuesta por la reparación integral de los territorios, en la cual la relación entre pobladores y sus territorios no sea entendida como una mera cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que estas personas deben llegar a gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

La reconstrucción de estos territorios se fundamenta por tanto en el conocimiento del hecho que las capacidades, actividades y enfoques diseñados lo más temprano posible pueden moldear y transformar la recuperación en una oportunidad para iniciar un proceso que transforma mientras repara. La reducción del riesgo de desastres y la reparación deben ser procesos participativos y equitativos en tanto que son el eje de la sostenibilidad que se debe buscar en cualquier buen programa de recuperación. Y, si se toma en consideración la naturaleza recurrente de muchos peligros naturales, el desarrollo de capacidades siempre debe guiar las acciones de recuperación, aun en intervenciones para un propósito determinado.

Los procesos de reconstrucción no deben centrarse en recuperar el medio físico (inmuebles, casas, carreteras, etc.) sino en reconstruir y sobre todo, en transformar el tejido y las condiciones sociales, las debilidades económicas, los daños ambientales, las instituciones y capacidades locales, es decir, todos aquellos elementos intangibles que pueden garantizar una fuerte capacidad de resiliencia y generar condiciones de sustentabilidad.

Sobre esta base puede afirmarse que la capacidad de reparar las poblaciones afectadas no depende de la cantidad de dinero que se invierte, sino que más bien son los enfoques y las estrategias de largo plazo que se utilizan para recuperar, fortalecer y revitalizar los medios de convivencia y subsistencia los que determinarán la consecución de tan complejo objetivo.

Se trata de un proceso complejo que al incorporar aspectos dirigidos a fortalecer el sentir social, el arraigo cultural y de pertenencia de la comunidad, promoverá una reconstrucción sostenible e integral que reduzca el riesgo y mejore la calidad de vida de un territorio, un proceso en el que los ensayos teóricos seleccionados para este número de la revista constituyen un aporte fundamental para repensar el desastre, la gestión de riesgos, la reparación integral y la reconstrucción con un enfoque emancipatorio y transformador de las poblaciones afectadas por desastres naturales.

Claudia Storini

Respuestas pos-sísmicas con un enfoque del desarrollo humano y de derechos humanos: (in)visibilizar actores, derechos y capacidades

Johannes M. Waldmueller, Nelson Nogales,**
Ryan Cobey,*** María Carolina Urigüen*****

RESUMEN

Basándose en el marco de los indicadores de derechos humanos para la política pública, el presente artículo brinda un análisis de la perspectiva fiscalista empleada por el gobierno de Ecuador después del terremoto del 16 de abril de 2016, para administrar y gestionar el desastre natural y la reconstrucción. Dicha perspectiva conllevó a la vulneración de algunos derechos humanos, afectó las capacidades de resiliencia de la población, y dificultó la generación de condiciones adecuadas para mejorar la situación de las poblaciones afectadas en Muisne, Chamanga y Canoa. De esta manera, empleando herramientas etnográficas y georreferenciales, este artículo permite entender la lógica de la aguda verticalidad de la gestión de reconstrucción y los efectos que tiene sobre la población, así como los procesos de reconstitución del tejido socioeconómico.

PALABRAS CLAVE: Esmeraldas, Manabí, reconstrucción, desastres naturales, derechos humanos, desarrollo humano, indicadores, capacidades, resiliencia.

ABSTRACT

Based on the framework for human rights indicators for public policy, the present article aims to provide an analysis of the fiscal perspective adopted by the Ecuadorian government as a result of the April 16, 2016 earthquake, focusing particularly on its management of response to overcome this natural disaster. It is argued that this perspective has exacerbated violations to certain human rights, affected resilience-oriented capacities of the affected population, and complicated the establishment of adequate conditions for improving the situation of the affected populations particularly in the coastal areas of Muisne, Chamanga and Canoa. Utilizing

* Docente investigador asociado de la Universidad de las Américas, Sede Ecuador.

** Docente investigador de la Universidad de las Américas, Sede Ecuador.

*** Docente investigador de la Universidad de las Américas, Sede Ecuador.

****Directora de la Carrera de Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Sede Ecuador.

both ethnographic and geo-mapping methods, the present article examines the logic behind the distinctly vertical approach to reconstruction and its effects on local populations as well as processes for reforming socio-economic fabrics.

KEYWORDS: Esmeraldas, Manabí, reconstruction, natural disasters, human rights, human development, indicators, capacities, resilience.

FORO

INTRODUCCIÓN

La noche del 16 de abril de 2016 Ecuador sufrió un terremoto de 7,8 grados en la Escala de Richter, dejando 663 fallecidos, 6.247 personas heridas, 28.775 refugiados en albergues; además de la destrucción de viviendas, edificios e infraestructura (vial, telecomunicaciones, redes de electrificación, servicios básicos) y diversas afectaciones en cantones de diez provincias.¹

Como resultado de esta catástrofe, se puso en marcha un amplio proceso político, logístico, económico y emocional para la reconstrucción costeña, bajo el recién formado y llamativo Comité de Reconstrucción. La creación de este Comité implicó grandes cambios en la colaboración interinstitucional de política pública y cooperación. A rasgos generales, se hizo rápidamente visible que este proceso tomó una forma y orientación particular, al contrario de algunas experiencias históricas y estándares internacionales recientes,² que abogan para la ampliación tanto de la participación como de la resiliencia a nivel local y de las comunidades con el fin de evitar volver al estado *ex ante* de la catástrofe, y, por extensión, a un Estado que utiliza información preliminar en vez de resultados concretos para la toma de decisiones.

Según Haque y Etkin,³ son las estructuras y procesos del orden anterior los que son con frecuencia responsables de riesgos y vulnerabilidades de la población afectada por el desastre. Por esta razón se estableció a nivel internacional el estándar Building

-
1. INEC, *Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias* (Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2017).
 2. Martín Pallares, “El Comité de Reconstrucción... es el mismo gobierno”, *Cuatro Pelagatos (blog)*. 30 de abril de 2016. Disponible en <<http://4pelagatos.com/2016/04/30/el-comite-de-reconstruccion-es-el-mismo-gobierno/>>.
 3. C. Emdad Haque y David Etkin, edit., *Disaster Risk and Vulnerability. Mitigation through Mobilizing Communities and Partnerships* (Montreal/Kingston/London/Ithaca: McGill-Queen’s University Press, 2012).

Back Better o BBB⁴ de la reconstrucción. Sin embargo, los procesos de reconstrucción de característica *top-down* implican el riesgo de establecer rápidamente el orden y las condiciones “normales” anteriores a la catástrofe que llevó al desastre, más que a un mejoramiento general de las condiciones.

El proceso ecuatoriano de índole acentuadamente *top-down* en la atención a la emergencia y en la reconstrucción implicó la creación de nuevas instituciones estatales que además se entrecruzaron frecuentemente con las competencias de otras instituciones especializadas (ejemplo: la Secretaría de Gestión Riesgos). Trabajar y planificar desde una aguda verticalidad necesariamente conlleva a perder de vista los derechos, necesidades y aspiraciones de la población al nivel local. Esto se manifiesta particularmente en el trabajo de dos ministerios clave para la atención de la emergencia y la reconstrucción: el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).

Adicionalmente, desde la perspectiva propuesta del monitoreo de los derechos humanos, resulta altamente problemático el enfoque particular y selectivo que emergió en este proceso, lo cual se deja describir como fusión entre ayuda humanitaria y desarrollo centralizado. Esta fusión particular se aprovechó de la situación pos-sísmica para lanzar una serie de intervenciones estatales con el fin de alterar algunos territorios seleccionados, tejidos económicos-sociales y familiares, relaciones legales en cuanto a la posesión de casas y territorios, así como bases de vida de los damnificados. Esta planificación se diseñó y realizó desde los centros urbanos hacia la periferia costera con la misma verticalidad mencionada anteriormente, sin tomar en cuenta diferencias sociales, culturales, geográficas y económicas de los “beneficiarios”.

Basándonos en una amplia investigación georreferencial y etnográfica, aún en proceso, en las localidades de Chamanga, Muisne (Esmeraldas), así como Canoa y Jama (Manabí), este artículo tiene el doble propósito de analizar, en un primer paso, la ceguera de la planificación estatal *top-down* hacia las poblaciones y comunidades locales y sus condiciones de vida. Esta ceguera implica el peligro de capitalizarse política y económicamente sobre las múltiples vulnerabilidades de las personas afectadas.

En segundo lugar, al indicar estos efectos en términos de posibles violaciones de derechos humanos, se plantea entonces un debate amplio sobre las diferentes perspectivas legales y políticas con las que se puede abordar analíticamente lo que caracterizamos como una nueva fusión emergente entre las respuestas de las instituciones

4. GFDRR et al., “Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks. Sendai Conference Version”, en *Disaster Recovery Framework* (Washington D. C.: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery/ Banco Mundial/PNUD/Unión Europea, 2015), 11-2.

públicas, la ayuda humanitaria y las intervenciones “desarrollistas”, en el contexto de la reconstrucción.

Con este objetivo, analizamos este proceso desde dos perspectivas: 1) desde los indicadores de derechos humanos (DD. HH. en adelante) y su uso por el gobierno ecuatoriano entre 2009-2014; y 2) desde la mirada del desarrollo humano,⁵ es decir, del enfoque de capacidades y su acentuación metodológica del individuo para la construcción de las políticas públicas. Esta segunda perspectiva se justifica, por un lado, por su integración en la Constitución vigente de 2008; y, por otro, porque el enfoque del monitoreo de DD. HH. se basa en cierta medida en la epistemología subyacente al desarrollo humano.

SIDERECHOS Y EL DESARROLLO HUMANO

En este apartado, particularmente teórico, introducimos el enfoque de los indicadores de derechos humanos en el marco de la teoría del desarrollo humano, con el fin de analizar nuestros resultados del trabajo de campo sobre la reconstrucción. En la última ronda del Examen Periódico Universal (EPU) de las Naciones Unidas en Ginebra en mayo de 2017, el equipo de delegados ecuatorianos se defendió frente a preguntas y cuestionamientos críticos de veintiocho países sobre la protección y la realización de derechos humanos en el país, destacando la exitosa creación de un sistema integral de información sobre DD. HH., llamado SIDERECHOS.⁶

Este sistema de información es el producto preliminar de un esfuerzo de carácter internacional para crear indicadores cuantitativos y cualitativos con el fin de medir todas las políticas públicas de un país a la luz de los DD. HH.. Anteriormente, Ecuador fue reconocido como el primer país del mundo en trabajar en la realización de un sistema integral, que tenía como particularidad la estructuración u orientación del sistema internacional, adaptado a las necesidades domésticas. Sin embargo, este proceso culminó en el año 2014 sin mayor éxito.⁷ Además, el resultado de este proceso largo

-
5. Entre otros, Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford/New York: Oxford University Press, 1999); Martha Nussbaum, *Frontiers of Justice; Disability, Nationality, Species Membership* (Cambridge: Harvard University Press, 2006); Martha Nussbaum, *Creating Capabilities: The Human Development Approach* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011); Sabina Alkire, “Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts”, *OPHI Working Papers*, No. 36 (2010). Disponible en <<http://www.ophi.org.uk/human-development-definitions-critiques-and-related-concepts>>.
 6. Consejo de Derechos Humanos, *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos-Ecuador* (Ginebra, 4 de julio de 2017), 5, 21, 22.
 7. Johannes M. Waldmüller, “Human Rights Indicators as ‘Development 2.0’?”, *Alternautas*, No. 1 (2014): 76-87; Johannes M. Waldmüller, “‘Living Well Rather Than Living Better’ Measuring Biocentric Human-

e intenso por parte de instituciones internacionales y nacionales no es accesible de manera pública, por lo que si existiera y fuera público actualmente, sería solamente de forma debilitada y rudimentaria, en comparación con el diseño complejo disponible, por ejemplo, para algunos estados federales de México.⁸

El proceso de SIDERECHOS en Ecuador inició bajo el mandato del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en el año 2009, después de la visita del experto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) al país. Siguiendo su diseño,⁹ la oficina con sede en Quito elaboró, con el apoyo de la oficina mexicana experta en la temática y varias otras instituciones en el país, un estudio piloto para una serie de derechos seleccionados con el fin de ampliar las bases de datos en los siguientes años. La idea principal fue implementar y nutrir una plataforma interactiva que retomaría la división de indicadores propuestos por la ACNUDH a nivel internacional. De esta manera, se procedió a subdividir cada “derecho humano [...] a tres tipos de indicadores: estructurales (bases legales), de proceso (metas de políticas públicas) y de resultado (evaluando los objetivos plasmados y logros reales).

En consecuencia, se buscó implementar un eje transversal relevante para este estudio: la desagregación de datos para cada indicador a los niveles más reducidos posibles (por ejemplo, según género, religión, etnicidad, edad, rural, urbano, etc.). El objetivo detrás de SIDERECHOS fue cerrar la brecha de “aplicabilidad” entre métodos y generación de conocimiento en el campo compartido de desarrollo, ayuda humanitaria y DD. HH.¹⁰ En otras palabras, se trató de aumentar la operatividad de los DD. HH. en vista de iniciativas medibles como los Objetivos del Desarrollo Sostenible; además de hacer a los derechos mismos, más visibles y tangibles. Adicionalmente, la esperanza fue que, a través de los indicadores de los DD. HH., la sociedad civil sería empoderada para demandar que se respeten y garanticen cada vez más estos derechos, como resultado de que, mediante información constante, coherente y desagregada, se facilite

Nature Rights and Human-Nature Development in Ecuador”, *Journal of Social Quality*, No. 2 (2015): 7-28. Disponible en <<https://doi.org/10.3167/IJSQ.2015.050202>>.

8. UN ACNUDH, *Construcción de Indicadores de Derechos Humanos: Experiencias Regionales* (México: UNHCHR, 2013); UN ACNUDH, *Informe de misión. Asistencia técnica al proyecto SIDERECHOS, Septiembre 2010* (Quito, 2010); UN OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Nueva York/Ginebra: UN OHCHR, 2012).
9. UN OHCHR, “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”, *International Human Rights Instruments* (Ginebra: UN OHCHR, 2008). Disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. UN OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*.
10. Gauthier de Béco, “Human rights indicators and MDG indicators: building a common language for human rights and development organizations”, en Paul Gready y Wouter Vandenhoe, edit., *Human Rights and Development in the New Millennium* (Oxon/New York: Routledge, 2014), 50-70.

el monitoreo civil, para así fortalecer la transparencia en cuanto a la implementación de las políticas públicas.

Actualmente la falta de disponibilidad de SIDERECHOS revela una incoherencia importante frente a la lógica inicial del diseño, la promoción y la protección de DD. HH. en el país. Sin embargo, esta perspectiva particular de los indicadores de DD. HH. sirve como marco metodológico y analítico para evaluar los resultados preliminares de la investigación.

En los casos particulares de Esmeraldas y Manabí, se presenta una falta o carencia de consideraciones, como son las realidades individuales y locales, es decir, del nivel “desagregado” de conocimiento, que de hecho sería necesario para responder y ampliar adecuadamente la protección y realización de los DD. HH. con respecto a la población particularmente vulnerable después del terremoto.

Íntimamente vinculado con la metodología de indicadores sobre DD. HH. se encuentra también otro enfoque relevante para la discusión presentada: el desarrollo humano,¹¹ concepto que se incluyó también en la Constitución de 2008,¹² así como en los Planes Nacionales del Buen Vivir (2009-2013¹³ y 2013-2017¹⁴). El mismo término también sirvió para nombrar el programa nacional de transferencias condicionales “Bono del Desarrollo Humano”, que, como analizaremos, se convirtió en pieza clave en términos de control social y financiero para la posterior entrega de casas reconstruidas mediante copago.

Según varias fuentes, la idea inicial de hacer los DD. HH. “tangibles” y aptos al monitoreo a través de indicadores surgió en vista del éxito de los indicadores del desarrollo humano elaborados por Amartya Sen, filósofo y premio Nobel en Economía de 1998, y Mahbub Ul-Haq, durante los años de 1990 para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹⁵

-
11. Nussbaum, *Frontiers of Justice; Disability, Nationality, Species Membership*; Sen, *Development as Freedom*; Alkire, “Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts”; Nussbaum, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*; Séverine Deneulin y Lila Shahani, edit., *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency* (London: Earthscan, 2010).
 12. Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador* (2008), art. 59.
 13. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* (Versión resumida) (Quito: SENPLADES, 2009), 28, 31, 32, 38, 49, 53, 72, 74, 258.
 14. SENPLADES, “Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017” (Quito: SENPLADES, 2013), 28, 66, 12, 222.
 15. Eibe Riedel, Gilles Giacca y Christophe Golay, “The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law: Introduction”, en Eibe Riedel, Giacca Gilles y Christophe Golay, edit., *Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 3-48;

El postulado principal del desarrollo humano es tomar en consideración lo que los individuos valoran como base para la construcción de políticas públicas, incluso las de gestión de riesgos. En otras palabras, el desarrollo humano se centra en “lo que hace que nuestra vida humana tenga valor”.¹⁶ Esto quiere decir que, en lugar de construir políticas desde arriba hacia abajo, se debería primero sondear lo que se valora y es importante para las personas al nivel local, así como sus capacidades y posibilidades.¹⁷ En esta visión son los individuos quienes deben ser los sujetos del desarrollo, son ellos quienes sientan medidas y fines del desarrollo.¹⁸

La evaluación del desarrollo debe ser realizada estimando “si las libertades de los individuos han sido ampliadas”, ya que el desarrollo debería lograrse por medio de la libre agencia de los individuos”.¹⁹ Así, Sen afirma que en las actividades del desarrollo, “los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo”.²⁰ Desde esta perspectiva, el desarrollo se basa en las libertades de las personas, entendidas como oportunidades que estas tienen para tomar decisiones y avanzar en los objetivos principales de sus vidas. De manera que los individuos deben decidir qué tipo de desarrollo desearían para sí mismos. Además, es fundamental que estas oportunidades requieran un marco legal-político adecuado. De ahí la conexión entre el monitoreo de los DD. HH. en las políticas públicas y el enfoque del desarrollo humano. Solo cuando los individuos y los grupos sociales se reconocen como agentes, pueden definir sus prioridades y elegir los mejores medios para alcanzarlas.

El gobierno del Ecuador en los últimos años ha puesto un mayor énfasis en las oportunidades de participación e inclusión del individuo dentro de la sociedad. Ha buscado implementar el concepto de Buen Vivir como enfoque de desarrollo humano en el país, resaltando la importancia de las relaciones participativas del ser humano

De Béco, “Human rights indicators and MDG indicators: building a common language for human rights and development organizations”.

16. Sen, *Development as Freedom*.

17. Basándose en un estudio profundizado de los aportes culturales y filosóficos de la India y del Occidente, la filósofa Martha Nussbaum presentó una lista de las diez capacidades fundamentales. Nussbaum, *Frontiers of Justice; Disability, Nationality, Species Membership*, considerando elementos como la soberanía corporal, la posibilidad de jugar y soñar, algunas necesidades básicas económicas y materiales así como libertades políticas y del pensamiento.

18. Séverine Deneulin, “Beyond Individual Freedom and Agency: Structures of Living together in the Capability Approach”, en Flavio Comim, Mozaffar Qizilbash y Sabina Alkire, edit., *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 107.

19. Sen, *Development as Freedom*, 4.

20. *Ibíd.*, 75.

con su familia, comunidad local, gobierno nacional y medioambiente en particular.²¹ Dentro de esta política, las nociones de libertad del individuo y autonomía de los pueblos, junto con la coexistencia e inclusión social, mencionados por Catherine Walsh,²² no necesariamente se contraponen, sino que trabajan en conjunto para crear una sociedad que –en teoría– no solo tiene la posibilidad de participar activamente, sino que es capaz de participar efectivamente en varios niveles del Estado. Esto está reflejado en el Objetivo 8 del “Plan Nacional Para el Buen Vivir 2013-2017”, que trata de “fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.²³

Para el siguiente análisis, este marco combinado entre el enfoque de capacidades e indicadores de DD. HH. es altamente relevante, ya que las políticas públicas del Ecuador deben ser guiadas por los mismos enfoques, tanto a nivel de gestión de riesgos *ex ante*,²⁴ como de reconstrucción *ex post*. Ambos marcos teóricos-políticos subrayan como algo imprescindible el enfoque a lo individual, así como adaptar las intervenciones estatales y privadas a las aspiraciones, capacidades y derechos de cada persona afectada según sus propias características y necesidades.

Entonces, lo que sigue es una descripción de los casos analizados aquí: el desalojo forzado en Muisne y Chamanga, en Esmeraldas, justificado por un estudio de riesgo elaborado por la Escuela Politécnica del Ejército y la Dirección Nacional de Defensa Civil²⁵ hace varios años, y sin sustento por otros estudios corroborativos. Estos casos son puntualmente completados por algunas observaciones sobre la situación de la reconstrucción en Canoa, Manabí.

La metodología empleada para la recolección de datos comprende estancias repetidas en el campo (julio y diciembre 2016, enero y abril 2017), la realización de veinte entrevistas semiestructuradas en las tres comunidades, y en Quito, además de un sinnúmero de conversaciones informales y grabaciones de fotos y videos aéreos en diferentes lugares.

21. Ryan J. Cobey y M. L. Bandeira, “Sumak Kawsay or Buen Vivir, an alternative model in the Andean State?”, *Farol, Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, No. 3 (2010): 481-537.

22. Catherine Walsh, “The (Re)articulation of Political Subjectivities and Colonial Difference in Ecuador: Reflections on Capitalism and the Geopolitics of Knowledge”, *Neplanta: Views from South*, No. 1 (2002).

23. SENPLADES, “Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017”.

24. Abhas K. Jha et al., *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction after Natural Disasters* (Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010).

25. Mario A. Cruz DeHowitt, María Cristina Acosta y Nelson Eddy Vásquez, *Riesgos por tsunami en la Costa ecuatoriana* (Quito: Escuela Politécnica del Ejército, s. f.).

BIOPOLÍTICA Y COACCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES

El terremoto de abril de 2016 repercutió particularmente en las provincias de Esmeraldas y Manabí, donde hubo diversos grados de afectaciones. Ante esta eventualidad, el gobierno desplegó funcionarios de múltiples instituciones (MIES, MIDUVI, Instituto Nacional de Estadística y Censos/INEC, Comando Conjunto, Policía, Bomberos, entre otras) para atender a la población, levantar información de estimación de daños en diferentes áreas y posteriormente para restaurar ciertos niveles de “normalidad”.

Según las directrices internacionales, dentro de las primeras setenta y dos horas se debe levantar una Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN). Sin embargo, el uso de esta herramienta fue suspendida en el año 2014, y fue reemplazada por una Evaluación Inicial de Necesidades (EVIN) que fue diseñada con apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA). En el caso del terremoto, dicha evaluación se realizó el 20 de abril de 2016,²⁶ lo que demuestra que las decisiones se tomaron de acuerdo con los planes de contingencia pensados para la posible emergencia de erupción del volcán Cotopaxi en 2015, considerando que el gobierno estableció alerta naranja y se inició un amplio proceso de prevención a nivel nacional.

Por la magnitud del fenómeno, tal cual establece la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres,²⁷ el gobierno realizó la Declaratoria de Estado de Excepción (en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo, Los Ríos y Guayas)²⁸ para disponer de los recursos jurídicos, económicos y políticos para intervenir en las zonas de desastres, y en el resto del país para asegurar ciertos niveles de gobernabilidad. Posteriormente, el gobierno decretaría un Estado de Excepción para las provincias de Esmeraldas y Manabí con el fin de asegurar y “coordinar esfuerzos a fin de ejecutar las acciones necesarias indispensables para mitigar y prevenir los riesgos”.²⁹

Este tipo de intervenciones buscaron reinstaurar la “normalidad” mediante una pronta provisión de bienes y servicios para la población afectada. En el caso ecuatoriano identificamos en las actuaciones gubernamentales el predominio de una perspectiva *fiscalista*, que concibe los desastres como eventos físico-naturales externos a

26. Información disponible en Plan V, *La SGR, de espaldas al riesgo* (Quito, 2016). <<http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/la-sgr-espaldas-al-riesgo>>. Consulta: 12 de diciembre de 2017.

27. S. Bass, R. Selvaraju, Dey de Pryck y F. Battista, *Análisis de sistemas de gestión del riesgo de desastres* (s. l.: Organización de las Naciones Unidas, 2009).

28. Decreto Presidencial No. 1001, firmado el 17 de abril de 2016.

29. Decreto Presidencial No. 1215, firmado el 14 de octubre de 2016.

las voluntades humanas, imprevisibles y por tanto incontrolables que afectan la vida social.³⁰ No obstante, lo más relevante es que esta visión tiende a cuantificar los efectos (fallecidos, edificios destruidos, infraestructura afectada, etc.) para implementar medidas y reconstruir la infraestructura y aparato productivo. Según Lavell, este tipo de perspectiva y manejo subordina las dinámicas sociales al desastre, que de otro modo habrían sido “interrumpidas” por el terremoto, y la solución pasaría por reinstaurar un “orden”, reconstruir las instalaciones y los edificios para que “la población vuelva a su vida normal”.³¹

Los estudios de desastres más recientes han demostrado que son las condiciones socioeconómicas vulnerables y precarias previas a la catástrofe las que se convierten en un verdadero desastre humano.³² En lugar de volver al estatus anterior, lo cual significaría ningún mejoramiento cualitativo, se ha sugerido a través de estándares internacionales buscar y ampliar la resiliencia local por medio de un proceso de desarrollo sostenible local a largo plazo.³³ Para alcanzarlo es fundamental construir las políticas públicas de atención a partir de las voces de los actores locales, lo que además plantea el marco legal-político de SIDERECHOS.

Otro documento que deber ser considerado es la Carta Humanitaria impulsada por el Proyecto Esfera³⁴ que establece tres derechos fundamentales: *derecho a vivir con dignidad*, *derecho a recibir asistencia humanitaria*, *derecho a la protección y seguridad*, que consideran cuatro principios de protección:

1. Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de las acciones;
2. Velar para que las personas tengan acceso a una asistencia imparcial;
3. Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y coerción;

30. Allan Lavell Thomas, “Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso”, *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2 (abril-junio 1993): 253-85.

31. *Ibíd.*

32. Haque y Etkin, edit., *Disaster Risk and Vulnerability. Mitigation through Mobilizing Communities and Partnerships*; Ann-Margaret Esnard y Alka Sapat, *Displaced by Disaster. Recovery and Resilience in a Globalizing World* (Nueva York/Oxon: Routledge, Taylor & Francis, 2014).

33. Overseas Development Institute, *The future framework for disaster risk reduction. A guide for decision-makers* (Londres: ODI, 2014); Abhas K. Jha et al., *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction after Natural Disasters*.

34. El Proyecto Esfera fue iniciado en 1997 por un grupo de organizaciones no gubernamentales y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a fin de elaborar un conjunto de normas mínimas universales en ámbitos esenciales de las respuestas humanitarias.

4. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, reparación y recuperarse de los efectos de los abusos sufridos.³⁵

Sin embargo, muchos de estos principios no fueron acatados; en cambio, las acciones promovidas por el gobierno vulneraron los derechos y sus consiguientes principios, tal como más adelante lo expondremos.

El manejo fiscalista de desastres tiende a vulnerar algunos derechos humanos de las personas ya afectadas y vulnerables. Una de las medidas que refuerzan esta inadvertencia y la de efectos psicológicos y afectivos de la población, por ejemplo, es la Declaratoria de Emergencia, que de alguna manera establece “el tiempo que durará el desastre” y, así, la posibilidad de suspensión de normas legales, libertades y derechos, con el justificativo de necesitar recursos jurídicos, económicos y logísticos para atender el desastre y tener márgenes de gobernabilidad en todo el territorio. Así, la declaratoria se convierte en una especie de “estrategia combinada de cooptación-represión y de prácticas clientelares y corporativas”,³⁶ dejando al margen la participación de la sociedad civil.

El estado de excepción habilita al gobierno para realizar acciones que justifiquen vulneración de derechos humanos, pues el decreto suspende, por ejemplo, el derecho a la vivienda (estipulado además en detalle en el diseño de SIDERECHOS), y permite la requisición de personas en tránsito. Según el *derecho a vivir con dignidad*, el espacio en un albergue debe ser de 3,5 metros por persona, sin incluir otras áreas (cocina, baños, comedores, almacén), derecho que no se cumplió, pues las carpas tenían cerca de doce metros cuadrados para una familia, en las que habían más de cuatro integrantes.

Además, el estado de excepción como herramienta jurídica es atentatoria frente a los desbordes sociales que exigen mayor atención o provisión de alimentos, medicamentos u otros suplementos necesarios de subsistencia. El régimen de emergencia establece el desplazamiento de las poblaciones, sobre todo para asegurar la situación y poder establecer zonas de control, como los así llamados “albergues”. Estos campamentos³⁷ son estacados vigilados por cámaras que “constituyen espacios de gestión de

35. *Manual de Esfera, Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria* (s. l.: Proyecto Esfera, 2011), 139.

36. Daniel Rodríguez Velásquez, “La política pública frente a desastres en el contexto de la reforma del Estado: opciones desde la sociedad civil”, en *Políticas públicas y desastres* (México D. F.: Cooperación Internacional, 2008), 44.

37. Se establecieron tres en Muisne, uno en Canoa y uno en Chamanga, respectivamente.

la vida: confinan sufrimientos sociales vueltos invisibles, formas de violencia que no son computadas por las estadísticas, y se convierten en espacios de abandono social”.³⁸

Este fue el caso de los albergues en Muisne, en donde la población vivía bajo un régimen militarizado, con horarios estrictos para cocinar, bañarse, despertar, dormir, recibir visitas y otros aspectos centrales de la vida cotidiana; si bien en las directrices internacionales esto es necesario para establecer cierto orden en los recintos, lo que va en contra es el tiempo de duración de los albergues, pues la Carta Humanitaria establece un tiempo reducido para su duración (entre dos y cinco días), pero en este caso los recintos duraron alrededor un año y quince meses. Durante ese período nadie tenía formalmente permiso de trabajar, lo que no solamente choca con algunos derechos fundamentales, sino que además parecía absurdo frente a la situación precaria de los damnificados.

Así, en adelante esta realidad se constata con el testimonio de una habitante del albergue 1, con quien logramos conversar fuera del campo; a pesar de la prohibición de entrada para cualquier persona no gubernamental:

Al principio, cuando llegaron donaciones de todo lado del país, del exterior, sí recibíamos todo, pero luego el MIES y el ejército acumulaban las donaciones en los centros de acopio, y todo lo llevaban a las carpas militares y desaparecía. Con el paso del tiempo recibimos cada vez menos, ni agua tenemos, cuando alguien trae un poco, el resto le pide, porque esas carpas son calientes y ahí todo el mundo se sofoca. Y tampoco podemos recibir ayuda o donación, porque los del MIES o militares se atajan y no dejan que nos den [...]. No podemos sacar fotos, no hay internet, no podemos recibir visitas; si viene la prensa o gente de afuera, estamos prohibidos de quejarnos, nos amenazan con sacarnos del albergue y no recibir las casas que nos prometieron o la ayuda; por eso callamos.³⁹

Este régimen de censura en los albergues fue posible gracias a un instrumento elaborado y creado para el control de la población, nos referimos al Registro Único de Damnificados (RUD), que es la base de datos elaborada por el INEC en coordinación con otras instancias gubernamentales. Esta herramienta se supone que contiene datos personales, estatus de damnificación, ubicación geográfica y el tipo de política de la que será beneficiado (casa, crédito, bono u otro):

Ese registro se alimentó de toda la riqueza de la base de datos de albergues y refugios, podíamos identificar el tipo de damnificado, si había perdido su casa, si había perdido un

38. Víctor Marchezini, “La producción silenciada de los desastres naturales en catástrofes sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2 (2014): 263.

39. Entrevista 1: damnificada viviendo en el albergue No. 1 de Muisne. Anónima por protección a la fuente, Muisne, 2 de abril de 2017.

miembro de familia, etc. [...]. El Registro Único de Damnificados nos interesaba identificar a la persona, llegar a ella con preguntas mucho más específicas y mucho más rápidas. Ahora, el Registro Único de Damnificados se fue constituyendo en una base grande. [...] entonces se definió el concepto damnificado en base a tres características: la persona que había perdido su vivienda; la persona que había perdido un miembro del hogar, que había muerto; o aquella que había perdido sus medios de vida.⁴⁰

Sí bien fue creado para tener una base de datos de la población, y de esa forma tener una vinculación con la sociedad civil y articularse para la mitigación y atención, el RUD se constituyó en una herramienta que refuerza la lógica *top-down* ejecutada por el gobierno, pues a diferencia del EDAN no tenía como objetivo analizar daños sino verificar afectados. Una prueba de ello fue la exclusión de un amplio número de damnificados, debido a que no todos aceptaron vivir en los albergues, ya sea por las condiciones de los mismos (excesivo control, escasa privacidad, restricción para retomar sus vidas) o porque decidieron volver a sus hogares para cuidar los restantes bienes antes de ser robados o saqueados.

Lo anterior atenta contra los principios de protección de la Carta Humanitaria, ya que las personas no recibieron asistencia imparcial sino condicionada, no se evitó daños a causa de las acciones gubernamentales, se ejerció coerción sobre los afectados, y no se ayudó a reivindicar otros derechos humanos. Según las evidencias del campo, muchas personas en Esmeraldas y Manabí resultaron marginadas de la distribución de algunos bienes (kits alimenticios, carpas y otros), es decir, no recibieron atención del gobierno, pues un requisito para ser beneficiario era quedarse en los albergues y someterse al régimen de control, lo que demostraba la ineficiencia del RUD. Además, como indican los siguientes testimonios, hubo casos de personas no damnificadas que recibieron ayuda. Esta práctica pudimos documentarla en varios otros ámbitos, en particular, en la entrega de casas por parte del MIDUVI en las zonas rurales de Canoa y Jama:

Hemos sido encuestados por todo el mundo, dos, tres veces, pero aquí nos ve olvidados. Las donaciones son para la gente de los campamentos, al principio recibimos algunas cosas, sobre todo alimentos, y por ello damos gracias, pero luego nos marginaron. Por suerte vinimos a este terreno de un familiar y como sea logramos construir este solar... No todos los afectados recibimos cosas, es más, algunos que no necesitaban y que tampoco fueron damnificados, recibieron incluso casa; las razones no las sabemos.⁴¹

40. INEC, *Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias*, 32.

41. Entrevista 2: damnificada, anónima por protección a la fuente, Chamanga, 3 de abril de 2017.

Los problemas de la identificación y distribución correcta de las casas igualmente han sido señalados por parte del ejecutivo. Queda, sin embargo, el interrogante sobre la efectividad y por tanto el propósito verdadero del registro detallado del INEC:

La distribución de las casas es un tema muy complicado, a pesar de que el gobierno trata de hacerlo mejor siempre aparece un vivo, por eso siempre pedimos que la población nos acompañe, pues a veces reciben la casa pero luego los pobladores dicen que “ese no era el dueño”, ya no es culpa del gobierno, la gente debe decir eso, para evitar cometer errores, porque la gente no avisa, les decimos que hablen, pero a veces no lo hacen por no enemistarse con el vecino o cosas así...

El control poblacional ejercido por el gobierno, de alguna manera se parece a lo que Foucault analizó como biopolítica, es decir “incidir sobre la vida, administrarla, organizarla, regularla e inhibirla; se amplifica el rol de la misma en la existencia humana”.⁴² Esto implica su estudio o generación de información a través de censos, encuestas u otros instrumentos científicos que permitan ese fin. La biopolítica ejercida por el gobierno no solo discrimina entre los que viven y los que decidieron no vivir en los albergues, sino que también condiciona a ambos para recibir ayuda; de esa forma, incide sobre sus hábitos y rutinas para tener control de los posibles reclamos y peticiones de la sociedad civil. Este tipo de régimen atenta contra el derecho de vivienda digna, pues el otorgamiento de las casas está condicionada, y los campamentos estatales, por su carácter temporal, son precarios en condiciones de seguridad, privacidad y servicios básicos.

Otro ejemplo de esta intervención centralizada se refiere a los tejidos sociales y familiares. Bajo pretexto de “aprovecharse de la reconstrucción para poner orden”, en palabras del MIDUVI Esmeraldas, se iban a modificar los núcleos familiares (extendidos en la Costa) bajo un mismo techo. Las casas otorgadas por el MIDUVI no permiten más de cuatro familias bajo un techo con los espacios reducidos (cuarenta metros cuadrados), con el fin –por lo general– de limitar “pasivamente” el crecimiento de familias vistas como pobres y precarias. Adicionalmente, sobre todo aquellas de las urbanizaciones, tuvieron el carácter de permanente, aunque muchas no cumplen con los parámetros de la Carta ya sea en superficie o materiales (algunas de plancha de metal, otras de madera), y tampoco aseguran próximas condiciones dignas, pues están en zonas de riesgo (inundación, tsunami u otros); tal es el caso de la zona de Bunche, que, a pesar de que es la nueva urbanización para los afectados de Muisne, también podría verse afectada por un tsunami. En caso de un desastre, la situación de Bunche

42. Michel Foucault, *Nacimiento de la biopolítica*. Curso del Collège de France (1978-1979) (Madrid: Akal, 2009), 75.

se agrava por la existencia de una única ruta de escape y completamente rodeada por camaroneras.

Según los interlocutores entrevistados, no había ninguna encuesta referente a las construcciones o instalaciones que indaguen sobre las necesidades y aspiraciones de la gente afectada. En este sentido, el gobierno a través de diferentes maneras presionó a la gente a someterse, atentando de esa forma múltiples derechos y reduciendo posibilidades de mejorar sus condiciones, todo ello respaldado con el argumento que “el gobierno quiere su seguridad”:

Lo que sí le falta a Chamanga es ordenamiento porque es una parroquia que ha crecido en un total desorden, no habido un lineamiento de calles, nada, se ha puesto en un relajo, no habido un control, necesitamos que el Municipio junto con la Junta Parroquial realice un verdadero ordenamiento, para que se vea bonito y así vaya cambiando.⁴³

VERTICALIDAD Y CEGUERA LOCAL

Estas estructuras de verticalidad son igualmente reproducidas a nivel cantonal. Si bien el gobierno nacional busca que los municipios trabajen en conjunto con los GAD parroquiales para asegurar un mayor ordenamiento de las parroquias afectadas por el terremoto, el poder de decisión aún se queda dentro del propio municipio en algunos casos.

Durante una entrevista con el presidente del GAD Parroquial de Canoa, y otros representantes actuales, se mencionó que la participación del pueblo de Canoa en el uso de los suelos es muy escasa. Según ellos, los proyectos de reconstrucción realizados en Canoa son notificados a las autoridades locales, pero la toma de decisiones se queda específicamente dentro de la competencia del Municipio sin contar con la participación del GAD Parroquial.⁴⁴

En particular, el Municipio de San Vicente ha realizado varios proyectos propios de reconstrucción en la región, que incluye la construcción de un conjunto de diez casas nuevas en Canoa utilizando recursos de cooperación ofrecidos por la empresa internacional DIRECTV.

Cerca de la playa en Canoa se encuentran varios espacios vacíos donde existían hoteles, hostales y restaurantes antes del terremoto. Según el GAD Parroquial, el Mu-

43. Entrevista 3: directora provincial del MIDUVI, Esmeraldas, 3 de abril de 2017.

44. Entrevista 4: presidente del GAD Parroquial de Canoa, 2 de junio de 2017.



Figura 1: Vista aérea del conjunto de casas construidas a través del proyecto del Municipio de San Vicente con la empresa DIRECTV. Hay dos viviendas ubicadas a la izquierda del conjunto, construidas por el MIDUVI. Se pueden observar otras viviendas similares alrededor. Fotografía propia.

nicipio de San Vicente se encargó de la planificación para el uso del suelo, reflejado en la figura 2, donde fue el sitio de un hotel construido con capital extranjero.

Hoy se tiene previsto reubicar todos los restaurantes y bares que están actualmente en la playa para así crear espacio para dos nuevos complejos turísticos con inversión extranjera. Aunque el Municipio de San Vicente tiene el poder de decisión en este caso, los planes de reconstrucción de este suelo no cuentan con la participación del GAD Parroquial, y tampoco con la población afectada. En efecto, es probable que un cambio de este tipo afectaría profundamente los tejidos socioeconómicos entre pescadores artesanales y servicios gastronómicos.

Otro aspecto sin tomar en cuenta sobre las necesidades locales es la distribución de casas. Así, para obtener una casa del MIDUVI, la entrega fue condicionada según el mismo patrón (en Manabí y Esmeraldas), ya sea que las personas estén dentro los albergues o para los que no quisieron vivir en ellos. Como resultado, los damnificados debían cumplir con ciertos requisitos para recibir la tan ansiada ayuda, aunque



Figura 2: Vista aérea de los lotes baldíos donde existieron edificios y se derrumbaron a causa del terremoto. Estaban ubicados en la calle de artesanías, cerca al malecón de Canoa. Fotografía propia.

esta contenga ciertas irregularidades o no respondan a las necesidades reales de las personas:

...en otros casos mucha gente ha recibido ayuda, pero no real, por ejemplo, mi mami, a ella le dieron un certificado que dicen que le construyeron la casa, pero eso no pasó; a ella le arreglaron la casa, en su casa se cayeron dos paredes y eso lo arreglaron, sí pusieron dos paredes, pero nunca construyeron la casa. Le dieron un certificado de que sí recibió la casa. La casa cuesta 10 mil dólares, pero los arreglos no fueron ni cuatro mil.⁴⁵

La lógica vertical incluye otras decisiones que están acordes con objetivos políticos del gobierno. El mejor ejemplo son las decisiones gubernamentales sobre la península Muisne de Esmeraldas después del terremoto. Esta parroquia tiene ciertas

45. (Entrevista 5).

particularidades,⁴⁶ primero, por su carácter peninsular y, segundo, por la dependencia político-administrativa de la alcaldía ubicada en el continente, que le hizo más vulnerable al ejercicio de gubernamentalidad y biopolítica ejercida por el gobierno.

La isla de Muisne tuvo 256 heridos, 1.104 albergados, 312 casas destruidas, y 276 edificaciones afectadas. Los daños fueron mayores en las zonas aledañas o ubicadas en los esteros o manglares, además se afectaron los servicios básicos, telecomunicaciones y otras infraestructuras.

Ante este panorama, el gobierno a través de la Secretaria de Gestión de Riesgos emitió la Resolución No. SGR-73-2016 que declaró la isla como “zona de riesgo” por estar debajo de la zona de inundación y peligro de tsunami, indicando que para salvaguardar a la población esta debe ser reubicada en el continente. Sobre este punto hay polémica, pues pobladores de la península y activistas desacreditaron dicha decisión ya que estaría basada en un informe del 1 de junio de 2016, que se respaldó en una tesis de pregrado de 2004,⁴⁷ que, a su vez, copia datos sobre un tsunami de 1906. No obstante, según estudios y modelos matemáticos del Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), las zonas de San Lorenzo, Muisne, Mompiche, Cojimíes y Boca de Briceño son zonas de muy alto riesgo de tsunamis.⁴⁸

La mencionada resolución establece que la gobernación, prefectura y otras dependencias administrativas dispongan dicha reubicación, que se inició con el traslado de los centros gubernamentales, de salud, educación y otros servicios pocos meses después el terremoto. Posteriormente se prohibió que las ONG, organizaciones humanitarias y sociales y los organismos internacionales puedan prestar ayuda en la isla. Dichas decisiones buscaban obligar a la gente a dejar sus actividades, hogares y que, de a poco, se acojan a la ayuda del gobierno y se instalen en los albergues.

Muisne tiene aproximadamente doce mil habitantes, y la reubicación de todos ellos supondría la creación de una infraestructura grande, con capacidades que permitan albergar a dicha cantidad de personas, además de dotar de los medios de vida por un tiempo indeterminado. En otras palabras, este plan implicaría construir una ciudad en un breve lapso de tiempo.

46. Muisne es una península rodeada de manglares y estero del mar, lo que dificulta su accesibilidad, pues la única forma de acceso era a través de la lancha que cruce el río.

47. Mario Cruz DeHowitt, María Cristina Acosta y Nelson Eddy Vásquez, *Riesgos por tsunami en la Costa ecuatoriana* (Quito: ESPE, 2004). Disponible en <<http://www.ipgh.gob.ec/documentos/recursos/Riesgos%20Tsunami%20Costa%20ecuatoriana.pdf>>. Consulta: 12 de diciembre de 2017.

48. Julio Granados, “Ubicación de un sistema de señalización frente a la amenaza de tsunamis para las playas de la provincia de Esmeraldas”. Monografía de grado del Segundo Diplomado en Gestión Integral de Riesgos y Desastres (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2010). Disponible en <<http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/437/1/IAEN-M019-2010.pdf>>.

La reubicación, según el gobierno, sería a la zona de Bunche en el continente, donde se construyen mil viviendas, según información del Dirección Provincial de MIDUVI. Sin embargo, estas serían para los damnificados del terremoto, además que no cubrirían las necesidades de toda la población de Muisne: “No les exigimos que desalojen, pero deben hacerlo por su bien. Ahora el Estado no puede construir viviendas para que estén deshabitadas. Si dejan la isla, el gobierno puede construir, pero no lo vamos a hacer en vano”.⁴⁹

Obtener una casa del MIDUVI requiere, sin embargo, un copago de 10% sobre los costos totales de la construcción.⁵⁰ Se descontará automáticamente los montos faltantes del Bono del Desarrollo Humano en el caso de personas con demora en pago, lo que impacta directamente las capacidades reales de la gente afectada, además de disciplinarlas, según los planteamientos de la biopolítica en el sentido de Foucault.

Para las organizaciones sociales, las zonas del Relleno y Bunche también se encuentran en riesgo y son susceptibles de sufrir los estragos de un tsunami. Entonces el traslado no lograría dar seguridad a la población. Otro elemento que contradice los argumentos oficiales es que el gobierno tiene en efecto un plan y un proyecto eco-turístico para implementarse en la isla, como pudimos constatar en Dirección Provincial del MIDUVI. Este plan, parte del Programa Nacional de Destinos de Excelencia del Ministerio de Turismo ya desde el junio de 2016,⁵¹ previene transformar la isla, pues dejaría de ser habitable y ser un gran complejo turístico donde se puedan visitar zonas protegidas y áreas recreacionales (parque acuático, zonas de restaurantes y otras):

En el caso de Muisne nosotros contratamos un proyecto turístico que esperamos se ejecute, no se obliga a nadie a reubicarse, eso es voluntario, les decimos que su actividad comercial no la dejen, pero sí que vivan en el continente, la escuela de los chicos, su vida, etc. La idea es que allá no se realice nada de vida familiar, solo actividad turística, avistamiento de tortugas, visitas a los manglares. Es un proyecto total que comprende toda la isla. La administración será municipal, nosotros le entregamos el proyecto, y ellos se encargan de financiar y ver la ejecución, nosotros esperamos que se realice.⁵²

Es llamativo que para los casos de Canoa y Chamanga, ya que también existen proyectos turísticos previstos desde el MIDUVI, donde las familias de los actuales

49. Directora provincial MIDUVI.

50. Según la directora de la Subsecretaría de Vivienda en Quito, los costos de todas las construcciones (para cuatro familias hasta para una familia) son iguales: 10.000 dólares.

51. Elizabeth Bravo, “El sismo del 16 de abril en Manabí visto desde la ecología política del desastre”, *Universitas* No. 26 (2017): 245. Disponible en <<https://doi.org/http://doi.org/10.17163/uni.n26.2017.10>>.

52. Entrevista directora provincial del MIDUVI Esmeraldas, Esmeraldas, 3 de abril de 2017.

pescadores artesanales podrán trabajar, paradójicamente solo durante el día, una vez que su reubicación bajo el pretexto de riesgo sea finalizada.

Los objetivos y políticas planteadas por el gobierno en el caso del reordenamiento de Chamanga, o el proyecto ecoturístico en Muisne, tienen un carácter unilateral, en el que no existe participación de la población; tampoco hubo procesos de consulta, según nuestros interlocutores, por lo que la ciudadanía es receptora al margen de estar de acuerdo, o si le resuelven los problemas o necesidades reales.

La declaratoria de emergencia permitió que el gobierno tome una serie de decisiones que fueron impuestas sobre la población. Las soluciones nunca contaron con la participación de la gente y muchas de las políticas no estuvieron enfocadas en la población sino en la reconstrucción física, lo que les obliga a cambiar la forma y los medios de vida de las personas, sin considerar sus afectos y dinámicas sociales:

Si la idea es de uno, esa idea es personal, entonces no es trabajo de la gente, y eso no siempre funciona, la gente debe participar... la ayuda es eso, debe ayudar a que la gente progrese, que la gente tenga, se sienta cómoda, para vivir mejor, por ejemplo, a las personas les dicen que renuncien a sus solares para ir a vivir a esas casas, pero que no son propias de uno.⁵³

En el presente caso, la lógica *top-down* de la política implementada acrecentó las brechas sociales, económicas y políticas, pues mantiene o reproduce vulnerabilidades existentes *ex ante*, impidiendo que se consoliden y creen condiciones para el pleno cumplimiento de derechos de las poblaciones. Además la política de reactivación económica en las zonas de desastre, en lugar de construir resiliencia por medio de un desarrollo local,⁵⁴ privilegia la entrega de créditos a negocios con gran capital (económico o inmueble) que pueden respaldar las deudas ante entidades bancarias.

Según nuestros diarios de campo, los créditos fueron otorgados a camaronerías cuyos dueños frecuentemente no son de la zona sino de ciudades como Guayaquil, Santo Domingo o Quito. Estos cuentan con amplio capital, lo que en el futuro mantendrá una estructura capitalista que ve en la población mano de obra dependiente de este tipo de actividades comerciales. Se trata además de un negocio que se expande en detrimento de la protección natural frente a tsunamis, es decir, los manglares o zonas protegidas (particularmente en Canoa y Muisne). En cambio, los pescadores artesanales y pequeños negocios (restaurantes, tiendas, hoteles, etc.), que eran los que mantenían la estructura y el dinamismo económico de las poblaciones afectadas, no recibieron la

53. Entrevista 5: damnificada, anónima por protección a la fuente, Chamanga, 3 de abril de 2017.

54. Ann-Margaret Esnard y Alka Sapat, *Displaced by Disaster: Recovery and Resilience in a Globalizing World*.

atención o respaldo crediticio por no contar con garantías necesarias para sostener el pago de una deuda.

Los emprendimientos para mejorar las condiciones de vida de algunos damnificados tampoco son respaldados, pues la política bancaria requiere garantías de capital o algún bien inmueble, algo que no pueden cumplir la mayoría de afectados. Tradicionalmente, muchos agricultores o pescadores artesanales no tienen títulos de propiedad, ya que siempre tuvieron el derecho propietario, por lo que no hay forma de usar sus tierras o casas como garantía. En resumen, como ya se dijo, algunas políticas mantienen las desigualdades económicas, sociales y culturales que equivalían a un incumplimiento de algunos derechos humanos. Adicionalmente la verticalidad de la reconstrucción evita que las estructuras económicas cambien y exista una diversificación que responda a encadenamientos productivos distintos a los oligopólicos de grandes capitales (camaroneras, atuneras, monocultivos, u otros).

CONSIDERACIONES FINALES

Mediante algunas herramientas etnográficas, esta contribución ha revisado el proceso de la reconstrucción en espacios semiurbanos en Manabí y Esmeraldas. A pesar del carácter preliminar de nuestro estudio, el objetivo planteado fue ampliar las perspectivas *fiscalistas* que se presentan como dominantes hasta hoy día, unilateralmente y desde arriba hacia abajo. El enfoque ampliado es igualmente demandado por el marco legal y político vigente en el país y fue adicionalmente recién defendido a nivel internacional en el marco del último UPR del Comité de los DD. HH. Sin embargo, de manera interna, no se cumple con el mismo.

Desde tiempos coloniales Manabí y Esmeraldas se han caracterizado por limitaciones importantes en cuanto al respeto, protección y realización de los derechos civiles y políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales. Ello por la existencia de grandes terratenientes, políticamente poderosos, economía clandestina, estructuras clientelistas, la degradación de importantes espacios ecológicos, entre otros.⁵⁵ Adicionalmente, estas regiones siempre estuvieron al margen de la planificación estatal para la dotación de servicios básicos, seguridad, monitoreo de construcciones y, más ampliamente, del desarrollo sostenible local. Estas condiciones contribuyeron a la transformación de una aguda catástrofe natural en un verdadero desastre socioeconómico.

55. Carmen Dueñas de Anhalzer, *Historia económica y social del norte de Manabí* (Quito: Abya-Yala, 1986).

Sin embargo, contrariamente a lo que subrayan guías y estándares internacionales de la reconstrucción como principios primordiales,⁵⁶ las decisiones políticas con respecto a la atención de los afectados fueron tomadas y ejecutadas sin la participación de organizaciones sociales o instituciones locales de las zonas afectadas, lo que dificulta no solo su implementación, sino la reconstrucción del tejido social y de las dinámicas económicas y políticas en las zonas afectadas.

La biopolítica ejercida por el gobierno restringió y vulneró de manera indirecta varios derechos humanos,⁵⁷ ya sea durante el “restablecimiento” de la vida normal, o en la administración de los albergues, donde de alguna manera, suprimieron capacidades y derechos, estableciendo un régimen militar de control, que impedía que los afectados puedan retomar de a poco con su vida. Son estas rupturas de la trayectoria individual que pueden ser muy impactantes en términos de capacidades e inclusive causar traumas permanentes, particularmente en los casos del desalojo forzado.⁵⁸ Las acciones gubernamentales, si bien dieron ayuda y asistencia, no fueron imparciales sino condicionadas por criterios y objetivos políticos, además de que se vulneraron los principios de protección.

Brindar respuestas sensibles a las condiciones de vida ante la catástrofe, alterándolas a largo plazo de manera sostenible y desde abajo hacia arriba, requería la creación y constante adaptación de estrategias de marcos de reconstrucción a través de la colaboración interinstitucional y con la sociedad civil.⁵⁹

Para aterrizar estas herramientas y construir un marco tal desde las necesidades y derechos individuales, se sugiere tomar en cuenta el marco legal y político (supuestamente) vigente, los indicadores de DD. HH. y el enfoque del desarrollo humano. Estas perspectivas no solo permiten evitar en principio las fallas discutidas en este artículo, como, por ejemplo, las estrategias de biopolítica, la intervención incoherente, profusa y en contra de la sostenibilidad, sino también la limitación de capacidades a nivel

56. GFDRR et al., “Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks. Sendai Conference Version”, en Jennifer E. Duyne Barenstein y Esther Leemann, edit., *Post-Disaster Reconstruction and Change. Communities’ Perspectives* (Boca Raton/London/New York: CRC Press/Taylor & Francis, 2013).

57. Solo con vista a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) son directamente afectados (sin ser exhaustivos) el derecho a trabajo (art. 23), a la seguridad personal (art. 3), derecho a la libre movilidad (art. 13), a la expresión libre (art. 19), a estándares adecuados de vida (art. 25).

58. Jennifer Duyne Barenstein y Brigitte Marti Rojas Rivas, “Is Resettlement a Viable Strategy to Mitigate the Risk of Natural Disasters? Views and Voices from the Citizens of Santa Fe, Argentina”, en Jennifer E. Duyne Barenstein y Esther Leemann, edit., *Post-Disaster Reconstruction and Change: Communities’ Perspectives*.

59. Abhas K. Jha et al., *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction after Natural Disasters*; GFDRR et al., “Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks. Sendai Conference Version”.

local. Asimismo, permiten ampliar la protección ambiental y derechos al nivel local, lo que, a largo plazo, promoverá la confianza en las instituciones y en el Estado de derecho, al mismo tiempo que facilitaría la construcción de un marco apropiado para la prevención de desastres.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, Sabina. “Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts”. *OPHI Working Papers*, No. 36 (2010). <<http://www.ophi.org.uk/human-development-definitions-critiques-and-related-concepts>>.
- Bass, S., R. Selvaraju, Dey de Pryck y F. Battista. *Análisis de sistemas de gestión del riesgo de Desastres*. s. l.: Organización de las Naciones Unidas, 2009.
- Bravo, Elizabeth. “El sismo del 16 de abril en Manabí visto desde la ecología política del desastre”. *Universitas*, No. 26 (2017). Disponible en <<https://doi.org/http://doi.org/10.17163/uni.n26.2017.10>>.
- Cobey, Ryan J., y M. L. Bandeira. “Sumak Kawsay or Buen Vivir, an alternative model in the Andean State?”. *Farol, Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade*, No. 3 (2010).
- Consejo de Derechos Humanos. “Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos-Ecuador”. Ginebra, 4 de julio de 2017.
- Cruz DeHowitt, Mario A., María Cristina Acosta y Nelson Eddy Vásquez. *Riesgos por tsunami en la Costa ecuatoriana*. Quito: Escuela Politécnica del Ejército, s. f.
- De Béco, Gauthier. “Human rights indicators and MDG indicators: building a common language for human rights and development organizations”. En Paul Gready y Wouter Vandenhoele, edit., *Human Rights and Development in the New Millennium*. Oxon/New York: Routledge, 2014.
- Deneulin, Séverine. “Beyond Individual Freedom and Agency: Structures of Living together in the Capability Approach”. En Flavio Comim, Mozaffar Qizilbash y Sabina Alkire, edit., *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- , y Lila Shahani, edit. *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency*. London: Earthscan, 2010.
- Dueñas de Anhalzer, Carmen. *Historia económica y social del norte de Manabí*. Quito: Abya-Yala, 1986.
- Duyné Barenstein, Jennifer E., y Brigitte Marti Rojas Rivas. “Is Resettlement a Viable Strategy to Mitigate the Risk of Natural Disasters? Views and Voices from the Citizens of Santa Fe, Argentina”. En Jennifer E. Duyné Barenstein y Esther Leemann, edit., *Post-Disaster Reconstruction and Change: Communities’ Perspectives*. Boca Raton/London/New York: CRC Press/Taylor & Francis, 2013.

- , y Esther Leemann, edit. *Post-Disaster Reconstruction and Change. Communities' Perspectives*. Boca Raton/London/New York: CRC Press/Taylor & Francis, 2013.
- Ecuador. *Constitución Política de la República*. Montecristi, 2008.
- Esnard, Ann-Margaret, y Alka Sapat. *Displaced by Disaster. Recovery and Resilience in a Globalizing World*. Nueva York/Oxon: Routledge, Taylor & Francis, 2014.
- Foucault, Michel. *Nacimiento de la biopolítica*. Curso del Collège de France (1978-1979) Madrid: Akal, 2009.
- GFDRR, et al. “Guide to Developing Disaster Recovery Frameworks. Sendai Conference Version”. En *Disaster Recovery Framework*. Washington D. C.: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery/Banco Mundial/PNUD/Unión Europea, 2015.
- Haque, C. Emdad, y David Etkin, edit. *Disaster Risk and Vulnerability. Mitigation through Mobilizing Communities and Partnerships*. Montreal/Kingston/London/Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2012.
- INEC. *Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2017.
- Jha, Abhas K., Jennifer Dwyne Barenstein, Priscilla M. Phelps, Daniel Pittet, y Stephen Sena. *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstruction after Natural Disasters*. Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.
- Lavell Thomas, Allan. “Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso”. *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2 (abril-junio 1993).
- Marchezini, Víctor. “La producción silenciada de los desastres naturales en catástrofes sociales”. *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2 (2014).
- Nussbaum, Martha. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- . *Frontiers of Justice; Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- Overseas Development Institute. *The future framework for disaster risk reduction. A guide for decision-makers*. Londres: ODI, 2014.
- Pallares, Martín. “El Comité de Reconstrucción... es el mismo gobierno”. *Cuatro Pelagatos (blog)*. 30 de abril de 2016. Disponible en <<http://4pelagatos.com/2016/04/30/el-comite-de-reconstruccion-es-el-mismo-gobierno/>>.
- Proyecto Esfera. *Manual del proyecto Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. s. l.: Proyecto Esfera, 2011.
- Riedel, Eibe, Gilles Giacca y Christophe Golay. “The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law: Introduction”. En Eibe Riedel, Giacca, Gilles, y Christophe Golay, edit., *Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

- Rodríguez Velásquez, Daniel. *La política pública frente a desastres en el contexto de la reforma del Estado: opciones desde la sociedad civil. Políticas públicas y desastres*. México, D. F.: Cooperación Internacional, 2008.
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press, 1999.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013.
- . *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* (Versión resumida). Quito: SENPLADES, 2009.
- UN ACNUDH. *Construcción de Indicadores de Derechos Humanos: Experiencias regionales*. México: UNHCHR, 2013.
- . “Informe de misión. Asistencia técnica al proyecto SIDERECHOS. Septiembre 2010”. Quito, 2010. Private copy; with permission of the authors.
- UN OHCHR. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*. New York and Geneva: UN OHCHR, 2012.
- . “Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights”. *International Human Rights Instruments*. Ginebra: UN OHCHR, 2008. Disponible en <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>.
- Waldmüller, Johannes M. “Human Rights Indicators as ‘Development 2.0’?”. *Alternautas*, No. 1 (2014).
- . “‘Living Well Rather Than Living Better’ Measuring Biocentric Human-Nature Rights and Human-Nature Development in Ecuador”. *Journal of Social Quality*, No. 2 (2015). Disponible en <<https://doi.org/10.3167/IJSQ.2015.050202>>.
- Walsh, Catherine. “The (Re)articulation of Political Subjectivities and Colonial Difference in Ecuador: Reflections on Capitalism and the Geopolitics of Knowledge”. *Neplanta: Views from South*, No. 1 (2002).

ENTREVISTAS

- Entrevista 1: Damnificada viviendo en el albergue 1 de Muisne. Anónima por protección a la fuente, Muisne, 2 de abril de 2017.
- Entrevista 2: Damnificada, anónima por protección a la fuente, Chamanga, 3 de abril de 2017.
- Entrevista 3: Directora provincial del MIDUVI Esmeraldas, Esmeraldas, 3 de abril de 2017.
- Entrevista 4: Presidente del GAD Parroquial de Canoa, Canoa, 2 de junio de 2017.
- Entrevista 5: Damnificada, anónima por protección a la fuente, Chamanga, 3 de abril de 2017.

Fecha de recepción: 30 de junio de 2017.
Fecha de aprobación: 19 de diciembre de 2017.

Acompañamiento psicosocial en dos comunidades de Manabí tras el terremoto del 16 de abril: una perspectiva desde la salud colectiva y los derechos humanos

Fernanda Solíz, Antonio J. Canela-Ruano,***

*Paula Yépez-Tito,*** Lorena Pérez,**** Carlos Reyes******

RESUMEN

El artículo presenta dos experiencias de acompañamiento psicosocial que se realizaron en la provincia de Manabí en Ecuador en los meses posteriores al terremoto del 16 de abril de 2016. La primera transcurrió en el barrio Ébano en Jama, y la segunda en el barrio Los Cañonazos en Portoviejo. En ambos casos, el acompañamiento se orientó al fortalecimiento del tejido comunitario que pone de manifiesto los efectos perversos asociados a los desastres, tales como la concentración de tierras o la discriminación ambiental. Para esto, se describen las fases de puesta de contacto, las actividades realizadas, la metodología utilizada y las conclusiones sobre el acompañamiento realizado, bajo una perspectiva de la salud colectiva y derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: terremoto Ecuador, Manabí, acompañamiento psicosocial, salud colectiva, derechos humanos.

ABSTRACT

This paper intends to present two experiences of psychosocial accompaniment that were carried out in the province of Manabí, Ecuador in the next months following the earthquake of April 16, 2016. The first one takes place in the neighborhood Ebony in Jama and the second in the neighborhood Los Cañonazos in

* Coordinadora de la Maestría en Epidemiología y del Posdoctorado en Salud Colectiva de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

** Docente de la Universidad San Francisco de Quito / Colectivo Espiral.

*** Docente de la Universidad de las Américas, Sede Ecuador / Colectivo Espiral.

**** Docente de la Universidad de las Américas, Sede Ecuador / Colectivo Espiral.

***** Docente del Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Portoviejo. In both cases, the accompaniment is aimed to the strengthening of the community organization, which reveals the perverse effects associated with disasters, such as land concentration or environmental discrimination. The phases: contact establishment, activities, methodology and conclusions are described, from a perspective of collective health and human rights.

KEYWORDS: earthquake Ecuador, Manabí, psychosocial accompaniment, collective health, human rights.

FORO

INTRODUCCIÓN

El terremoto del 16 de abril de 2016 presentó una magnitud de 7,8 en la escala de Richter, devastó la provincia de Manabí y afectó a otras cuatro, especialmente Esmeraldas. Manabí, tradicionalmente ligada a la pesca, la agricultura o la exportación de productos artesanales, ha presentado históricamente un proceso de pérdida de identidad comunitaria que se ha profundizado tras el terremoto.

Así, se desorganizó una situación ya precaria de exclusión y pobreza, poniendo al desnudo una verdad oculta: el 42,3% de la población vive bajo la línea de pobreza, el 74,4% no cuenta con acceso a agua potable, el 60% de la población urbana no dispone de servicio de alcantarillado, y únicamente el 15% cuenta con servicio de recolección de residuos.¹

Bajo este contexto, se presentan dos experiencias de acompañamiento psicosocial realizadas en los meses posteriores al terremoto, con el objetivo de fortalecer la organización comunitaria para abordar algunas de las problemáticas de modo cohesionado. Para esto, se trabajó en dos barrios: en primer lugar se describirá el acompañamiento realizado en el barrio Ébano en Jama, y a continuación en el barrio los Cañozos en Portoviejo. En ambos casos se describen los daños observados, el contacto establecido con las comunidades y las evaluaciones realizadas, bajo una metodología común de la Investigación Acción Participativa (IAP).

1. Senplades 2015. Rendición de cuentas 2014. Disponible en <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Informe-final-de-rendici%C3%B3n-de-cuentas-Zona-5-.pdf>>.

Las experiencias describen, asimismo, las actividades que se orientan a la reparación de derechos vulnerados, y, en la última parte, se analizan algunos principios orientados a la reparación integral en personas y comunidades afectadas por desastres.

EXPERIENCIA 1: ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL² EN EL BARRIO ÉBANO, JAMA

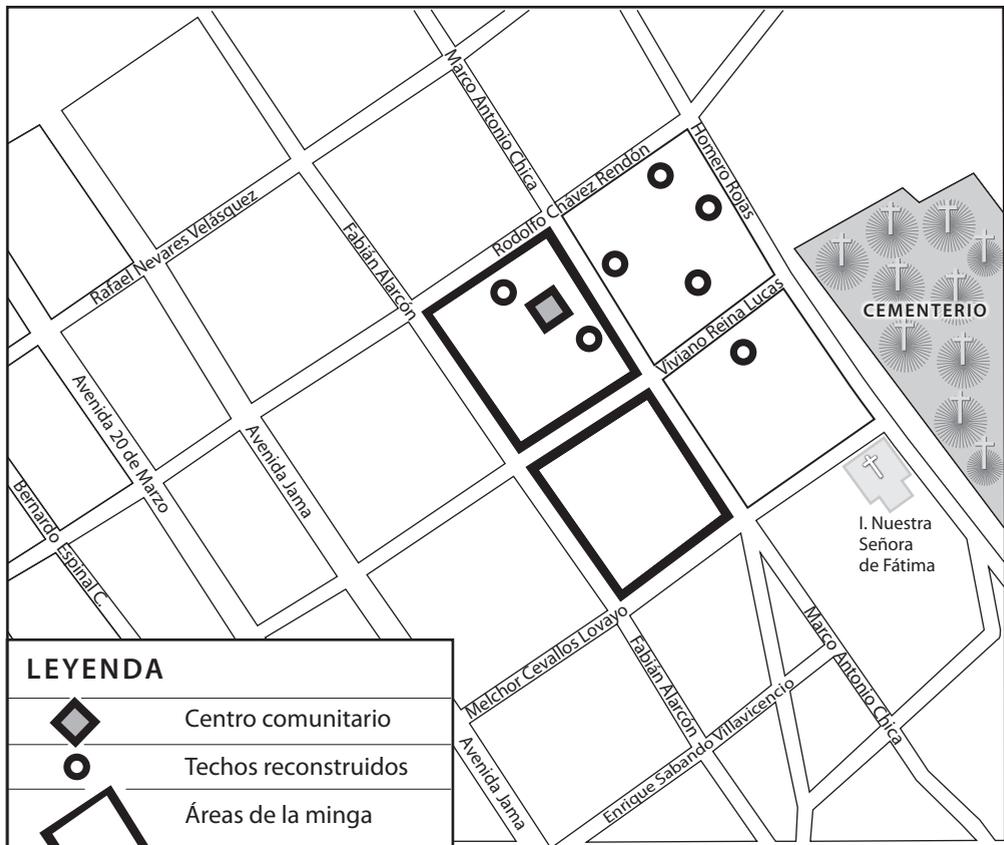
El barrio Ébano de Jama constituye una de las poblaciones más cercanas al epicentro del terremoto, y ya presentaba complejas condiciones sociales preexistentes.³ El cantón alberga 25.448 personas, siendo el 72% rural, y, según el INEC, se presentan altos índices de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI): 90,3%, e índices de pobreza por consumo, 56%.⁴

En el terremoto fallecieron veintiocho personas, y respecto a pérdidas económicas, se reportaron que, de un total de 1.449 viviendas, 940 fueron investigadas en el Registro Único de Damnificados, siendo 863 calificadas como damnificadas.⁵ Se levantaron un total de 17 albergues y refugios, que un año después del terremoto ya habían sido cerrados.

La intervención del Colectivo Espiral⁶ se organizó bajo un modelo de trabajo comunitario que no buscaba únicamente cubrir necesidades inmediatas (que fueron demandadas por los miembros del barrio), sino que también procuró trabajar con la vul-

-
2. Entendemos el acompañamiento psicosocial como un proceso respetuoso, horizontal, ampliamente participativo en el que el profesional trabaja por la recuperación y reparación de las afectaciones en las dimensiones social, cultural, psicoafectiva (sentimientos), psicosomática (manifestaciones físicas de daño) y cognitiva (en los mecanismos de comunicación y afrontamiento); comprendiendo que estas afecciones son procesos dotados de historicidad y territorialidad, enmarcados en una conflictividad social estructural y que se expresan a nivel de los individuos, sus familias y sus grupos sociales.
 3. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el cantón se presentan múltiples necesidades básicas: un 13,3% no tiene acceso a la luz eléctrica, un 10,5% de las viviendas no disponen de acceso a la red de alcantarillado, hay un 43,3% de hacinamiento, y un 5,6% de los hogares tienen niños y niñas que no asisten a la escuela. Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Censo de Población y Vivienda 2010* (Quito: INEC, 2010).
 4. Andrea Molina et al., *Mapa de pobreza y desigualdad por consumo Ecuador 2014* (Quito: INEC-BM, 2015), 87.
 5. Brenda Sempértegui et al., *Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias* (Quito: INEC, 2017), 18-84.
 6. El Colectivo Espiral es un grupo interdisciplinario integrado por profesionales psicólogos, educadores y médicos voluntarios, que se conformó espontáneamente tras el terremoto.

Mapa 1. Acciones realizadas en el Barrio Ébano, Jama



nerabilidad social, motivacional y física del entorno,⁷ evidenciando las capacidades de la propia población para generar cambios en su comunidad.

Las actuaciones en el barrio Ébano se focalizaron en el centro comunitario, que se convirtió en un espacio de reunión para las diferentes actividades que trataremos posteriormente. En el mapa 1 se observan las distintas zonas de acción, una de las cuales implica la reconstrucción de diferentes techos en el barrio, incluyendo el centro comunitario, y una minga en las áreas señaladas en las que los vecinos ayudaron a la limpieza del barrio.

7. Pau Pérez-Sales, "Intervención en catástrofes desde un enfoque psicosocial y comunitario", *Átopos*, No. 1 (2004): 5-16.

El acompañamiento comenzó un mes después del terremoto, enfocándose en los impactos comunitarios, procurando formar espacios de encuentro entre hombres, mujeres, niños, adolescentes y adultos mayores, tratando la vivencia individual y grupal posterior a la catástrofe. Esto implicó un reconocimiento de los miembros como agentes de intervención, con quienes se generaron en conjunto cambios dentro del entorno.⁸ De esta manera, el acompañamiento psicosocial del Colectivo Espiral asumió una postura horizontal, que permitió vivenciar las experiencias de cada integrante del barrio, considerándolos como sujetos activos y no como objetos de intervención.⁹ Este acompañamiento psicosocial en el barrio Ébano se orientó en cuatro aspectos: a) acompañamiento a grupos vulnerables; b) proceso de diagnóstico comunitario y conformación de directiva; c) actividades comunitarias relevantes; y d) gestión de ayudas externas.

a) Acompañamiento a grupos de atención prioritaria

Entre las actividades generadas a partir del diálogo con los miembros del barrio, se conformó un trabajo con dos grupos: un espacio con niños y niñas de 4 a 12 años, y otro con mujeres.

Niños y niñas

El trabajo fue lúdico y estuvo vinculado al reconocimiento de emociones, al evidenciarse miedo e ira luego del desastre. En este punto se brindaron espacios para hablar del terremoto, reconocer e integrar emociones básicas. La capacidad para reconocer y categorizar expresiones faciales aparece en la infancia entre los 3 y 6 meses, y luego se presenta de forma más gradual entre los 5 y 7 años hasta la adolescencia.¹⁰ Dicho reconocimiento de emociones propias y ajenas constituye un proceso que permite discernir entre ellas, de tal forma que puedan generar empatía en los demás.

-
8. Catherine Walsh, edit., "Pedagogías decoloniales". En *Prácticas insurgentes de resistir, (re) existir y (re) vivir* (Quito: Abya-Yala, 2013).
 9. Paula Yépez, Carolina Cedeño, Eduardo Granja y Tarquino Yacelga, "Aproximación a los enfoques de género e interseccionalidad: Aprendizajes significativos en la interacción de estudiantes universitarios con una comunidad indígena del Ecuador", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 6 (2017): 67-79.
 10. Javier Celdrán y Carmen Ferrándiz, "Reconocimiento de emociones en niños de Educación Primaria: Eficacia de un programa educativo para reconocer emociones", *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, No. 10 (2012): 1321-42.

Mujeres

El acompañamiento en este grupo consideró el enfoque de género como un eje fundamental para descubrir cuánto de arbitrario hay en la posición que mujeres y varones ocupan en la sociedad.¹¹ Las mujeres después del terremoto han sido visibilizadas como un eje de cohesión, nutricio y de conocimiento de los entornos comunitarios, a pesar de que no necesariamente configuran un liderazgo. Al respecto, se decidió conformar un grupo de mujeres para conocer sus necesidades y fomentar un espacio de encuentro y escucha en el que pudieran expresar ideas y sentimientos. El grupo estaba conformado por integrantes de entre 12 y 70 años. Se compartieron habilidades y conocimientos de cada una, así como estrategias de fortalecimiento del grupo y del barrio.

b) Proceso de diagnóstico comunitario y conformación de una directiva comunitaria

Este proceso se inició con el reconocimiento de las necesidades, los cambios y conflictos internos. La metodología utilizada fue la cartografía social, técnica participativa que permite identificar información sobre un territorio social de problemas, redes y la dinámica comunitaria.¹² Luego, se generó la discusión de los límites espaciales del barrio, que permitió identificar la falta de espacios comunitarios y, por ende, de actividades colectivas. Asimismo, se identificaron reacciones de incertidumbre y desamparo, pues percibieron que no son escuchados ni atendidos por instituciones públicas. Además, describieron la ausencia de habitantes que abandonaron el sector y una alta preocupación a nivel laboral, ya que la actividad económica se paralizó, se observó escasa organización y convocatoria en adultos y conflictos informales entre vecinos. Dispusieron de escasa infraestructura, compuesta por material de plásticos y carpas temporales, que les produjo inseguridad y vulnerabilidad.

Ante esto, se buscó construir en conjunto soluciones que ayuden a enfrentar los problemas personales y colectivos posterremoto. A partir de lo anterior, se propone la generación de espacios en los cuales puedan trabajar lazos comunitarios y, luego, un trabajo organizativo.

11. Claudia Korol, comp., *Hacia una pedagogía feminista. Géneros y educación popular* (Buenos Aires: El Colectivo, 2007), 11.

12. Sabina Habegger y Iulia Mancila, “El poder de la cartografía social en las prácticas contrahegemónicas o la cartografía social como estrategia para diagnosticar nuestro territorio”, *Revista Araciega*, No. 14 (2006).

Así, surgió la necesidad de conformar una directiva barrial que los represente. Se promovió un recuento de los hechos relacionados con el terremoto y sus consecuencias, así como de los compromisos adquiridos en reuniones comunitarias. Luego se plantearon algunas preguntas con el fin de conocer sus percepciones sobre la pertinencia de una directiva barrial con el fin de explorar su compromiso. Las respuestas se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Proceso de conformación de una directiva en barrio Ébano

Preguntas orientadoras	Respuestas de la comunidad
1. ¿Para qué una directiva en el barrio Ébano?	-Para tener información sobre la llegada de asistencia material. -Para facilitar la gestión de las ayudas (buscar un espacio, limpiar la ruta de evacuación, exigir apoyo médico y de profesionales). -Para representar y conocer las necesidades del barrio. -Para organizarse y comunicarse mejor, fortalecer la unión.
2. ¿Cómo involucramos con la directiva?	-Comunicarse y pasar la voz. -Estar unidos y ser colaboradores. -Ser participativos, para que no toda la responsabilidad sea de la directiva. -Generar responsabilidad colectiva.

Fuente y elaboración: los autores, 2017.

Paralelamente a esta actividad se identifican tres factores sobre la directiva barrial: a) *manejo del dinero*, que describe necesidades de gestión e imprevistos, pero que debe contar con un reporte de gastos; b) *tiempo de duración*, se plantea un año de duración como mínimo; y c) *número de personas*, en el que se identifican siete directivos como mínimo, que incluye los cargos de presidente, vicepresidente, tesorero, secretario, y tres vocales que tendrán la función de coordinadores de actividades específicas.

c) Actividades comunitarias relevantes: minga-cine-festejos

La primera acción de la directiva comunitaria fue llevar a cabo una minga para alcanzar un beneficio equitativo de los productos o del entorno.¹³ El objetivo era reunir a la colectividad en un esfuerzo de mejora del barrio, actividad que se realizó el 11 de

13. Pascual Yépez, "Tradiciones indígenas en el mundo moderno y su impacto en la educación intercultural", *SOPHIA, Colección de Filosofía de la Educación*, No. 18 (2015): 231-51.

septiembre de 2016. Luis, presidente de la directiva, informó de la participación de aproximadamente 20 vecinos, en un trabajo que resultó satisfactorio y ameno.

Por otra parte, el cine-foro se centró en películas que favorecían el reconocimiento de emociones, como *Intensamente (Inside Out)*, *Wall-E*, o películas educativas tales como *Yo soy Sam* y *Cómo entrenar a tu dragón*. El cine fue usado para reforzar conceptos y, tras la proyección, compartir impresiones con los asistentes, especialmente con niños y niñas.

Los festejos se realizaron como espacios de conmemoración y celebración: por el Día del Niño al inicio del proyecto, en el cual se realizó una gymkana para fortalecer el trabajo en equipo; y en Navidad, como cierre del mismo, el cual fue implementado por los propios pobladores del barrio y la directiva. La comunidad organizó música, baile y agasajo con comida y se proyectaron dos videos, uno realizado por el Colectivo Espiral sobre las diferentes actuaciones, y otro enviado desde España por la ONG Corazón del Mundo, que apoyó económicamente algunas iniciativas para el barrio.

d) Gestión de ayudas externas: ONG y médicos

A raíz de los daños ocasionados por el terremoto y el fenómeno de El Niño durante el invierno de 2017 decidimos impulsar una iniciativa de inversión, en esta ocasión con la idea de construir ocho techos definitivos en estructuras que estaban seriamente dañadas a causa de la crudeza de la época de lluvias. Las siete familias seleccionadas estaban entre las más necesitadas del barrio, ya que por el terremoto habían perdido sus casas y las estructuras temporales construidas perdieron los techos de lona. Las personas estaban en alto riesgo por su avanzada edad, familias con varios hijos o monoparentales, por lo que se reconstruyeron ocho techos, incluyendo un espacio que se utiliza para reuniones y talleres comunitarios. El proyecto fue realizado por Embudo, al frente del cual estuvo Begoña Izquierdo y el Colectivo Espiral. Además, colaboraron las ONG españolas Corazón del Mundo, ADAPA y personas a título individual, los cuales financiaron los materiales. Embudo canalizó a los voluntarios para la instalación de los techos en estructuras que ellos mismos habían impulsado poco después del terremoto.

Otro aporte fue de profesionales en medicina, para realizar chequeos médicos básicos dirigidos hacia adultos mayores, quienes presentaban enfermedades crónicas tales como hipertensión y diabetes. Estas personas no habían acudido al centro de salud en Jama por temor a un nuevo terremoto, ya que este centro de salud presentaba huellas superficiales de lo ocurrido. También se realizó un taller de sexualidad enfocado en la prevención de embarazo adolescente. Finalmente, se gestionó la recepción de una donación de material escolar proveniente de Bélgica.

REFLEXIONES SOBRE EL ACOMPAÑAMIENTO EN EL BARRIO ÉBANO

Las diversas acciones que se realizaron desde el Colectivo Espiral se orientaron al respeto de la identidad comunitaria que busca consensos respecto a cómo minimizar los impactos del terremoto. En este sentido, se reconoce que la metodología de acompañamiento psicosocial distingue procesos y grupos, los cuales no siempre van en línea con una propuesta externa. En ocasiones, las personas afectadas esperaban un apoyo concreto, fundamentalmente ayudas materiales, lo cual configura un desafío el establecer y trabajar formas alternativas que se orienten a una contención emocional, proporcionar información, promover la organización comunitaria y gestionar recursos.

En este punto, la diversidad de profesionales y la realización de distintas actividades favoreció la recepción en los integrantes del barrio. Por otro lado, se intentó fortalecer las capacidades de sus integrantes, ya que habitualmente en estos contextos posdesastre, las comunidades esperan que sean sus líderes los que gestionen la ayuda externa. El camino recorrido con los habitantes del barrio Ébano ejemplifica que las acciones solidarias de grupos o asociaciones externas deben responder a las necesidades colectivas de las poblaciones afectadas por desastres, muchas de las cuales no son explícitas, que requieren de tiempo para ponerlas de manifiesto y que la propia comunidad vea y valore su pertinencia.

EXPERIENCIA 2: ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL EN EL BARRIO LOS CAÑONAZOS, PARROQUIA SAN PABLO, PORTOVIEJO

El barrio Los Cañonazos, ubicado en la parroquia urbano marginal San Pablo, constituye un territorio que históricamente ha sufrido discriminación social y ecológica. Viven aproximadamente 200 familias, 80% de las cuales se dedicaban hasta febrero de 2017, al reciclaje *a cielo abierto*, es decir, trabajaban en condiciones de *informalidad* en el basural del cantón Portoviejo. Por un lado, recuperaban, clasificaban y comercializaban residuos inorgánicos, y, por otro, utilizaban los residuos orgánicos para la alimentación de animales domésticos.

El basural a cielo abierto del cantón Portoviejo es uno de los sistemas de disposición final más antiguos del Ecuador (50 años), y con mayor población recicladora viviendo dentro y en sus alrededores. Con una extensión de 14 hectáreas, el botadero se localiza a 3,5 km de la ciudad de Portoviejo, al término de la parroquia urbano-marginal San Pablo. La estimación del volumen promedio de residuos tratados en este cantón es de 300 toneladas diarias, de las cuales el 60% está constituido por residuos

orgánicos, 35% inorgánicos, y el 5% restante desechos tóxicos. La disposición final se realizaba en condiciones sumamente precarias, puesto que no existía separación en la fuente, por lo que los residuos se vertían mezclados, incluso lodos de pozos sépticos y residuos industriales.

Con el terremoto del 16 de abril de 2016, Portoviejo, especialmente su casco central, fue una de las ciudades más afectadas del país. Desde una visión crítica que problematiza la comprensión de los fenómenos naturales como desastres, entendemos que no existen desastres naturales; por el contrario, existen fenómenos naturales que se convierten en desastres por la pauperización, la inequidad social y ecológica, y relaciones de poder desiguales que fundan y sostienen profundas brechas entre la opulencia y la miseria.

Bajo este enfoque crítico, podemos entender la segregación histórico-territorial de los daños sufridos en las familias de Portoviejo. Mientras los barrios centrales que eran esencialmente barrios populares-comerciales *desaparecieron*, barrios de inserciones socioeconómicas medias altas y altas, sufrieron pocos daños. Sin embargo, el barrio Los Cañonazos, en la parroquia San Pablo, pese, o mejor aún, al ser uno de los barrios más excluidos y que durante décadas ha amortiguado los impactos ecológicos, económicos y sociales del basural a cielo abierto, resultó prácticamente inmune al terremoto. Solamente cuatro casas sufrieron afecciones graves y debieron ser reconstruidas, no se registraron muertos y los heridos reportaron afecciones físicas leves.

Sin embargo, el trauma psíquico estuvo presente especialmente en las primeras semanas y meses que registraron réplicas. En algunos casos la intensidad del daño psicoafectivo se expresaba también en condiciones de daño psicossomático (marca en el cuerpo) e incluso en alteraciones cognitivas (especialmente en algunos niños y niñas y en adultos mayores). La magnitud de los daños obligó a buscar opciones para la disposición de las toneladas de escombros que fueron removidas en las primeras semanas, y el basural a cielo abierto de Portoviejo se constituyó uno de los principales lugares seleccionados. Es así que durante los meses de mayo a septiembre de 2016, las familias recicladoras pudieron recuperar muchos de los materiales dispuestos, por sobre la disputa con las autoridades municipales que reclamaban propiedad sobre materiales de alto valor comercial como el cobre.

En este contexto, las familias del barrio Los Cañonazos tuvieron ingresos adicionales importantes durante los primeros cuatro meses posteriores al terremoto, situación que contrasta con el aviso de *salida* o desalojo que recibieron por parte del municipio de Portoviejo en el mes de noviembre. El cierre del basural a cielo abierto, con el argumento del inicio de un proyecto de relleno sanitario, sin recicladores, se programó para el 20 de febrero de 2017, siendo el terremoto uno de los elementos determinantes para esta transición. Con el cierre del basural, únicamente 20 familias fueron incorporadas en el proyecto piloto para la recolección y reciclaje en fuente, quedando

aproximadamente 80 familias sin alternativas económicas y desatando una situación de conflictividad social estructural y disputa por derechos laborales y sociales.

En el marco de esta situación, retomamos los procesos de acompañamiento psico-social, que no inician con el terremoto, sino que vienen de un histórico de 10 años con familias de recicladores y recicladoras.

APROXIMACIONES METODOLÓGICAS

Desde un enfoque de salud colectiva, entendemos que el estado individual de fisiología/fisiopatología está determinado por tres niveles de la realidad: la realidad general (contextos histórico-territoriales), la realidad particular (los modos de vida de las comunidades, barrios y grupos sociales) y la realidad singular (los estilos de vida). Estos tres niveles operan en una suerte de relación dialéctica de interafección e interinfluencia. A su vez, estas estructuras sociales complejas sostienen relaciones dialécticas con la naturaleza de la que forman parte, en un proceso conocido como metabolismo social. De esta manera, al tiempo que los individuos organizados en sociedades, con sus modos de reproducción social y material, afectan a las naturalezas de las que forman parte, también son afectados por ellas.

Así, las naturalezas alteradas y los contextos histórico-territoriales opresores van a determinar las realidades particulares, es decir, los modos colectivos de vivir y finalmente los estilos de vida de las personas y sus condiciones de vulnerabilidad (procesos destructivos de la salud a nivel individual) y/o resiliencia (respuestas a procesos positivos y negativos a nivel individual). Los movimientos de interrelación entre estos tres dominios de la realidad son conocidos como movimientos de subsunción-autonomía relativa¹⁴ y determinan finalmente la encarnación, que es la expresión, en el cuerpo, de la exposición a esos procesos.

La operacionalización de la metodología, que se detalla en la tabla 2, se encuentra ajustada al movimiento dialéctico de la complejidad de los dominios: general, particular y singular, siendo las técnicas de investigación-intervención definidas en cada uno de estos tres espacios. Se considera, entonces, que las afecciones psico-emocionales descritas no pueden estudiarse aisladas del dominio particular (reproducción material –modelos productivos–; reproducción social –cuidado y crianza de la vida–; consumo; organización social; y relación con la naturaleza) y que, al mismo tiempo, este

14. Jaime Breilh, *Epidemiología crítica: Ciencia emancipadora e interculturalidad*, 2a. ed. (Buenos Aires: Lugar Editorial, 2004).

dominio particular o de los modos de vida obedece y cambia en función del escenario geopolítico local, nacional, regional y global (dimensión o dominio general).

Tabla 2. Operacionalización metodológica

Componente	Aproximación metodológica	Informantes
Segregación histórico-territorial del cantón Portoviejo ¹	Cartografía social, análisis de la organización sociohistórica del cantón Portoviejo	Senplades Levantamiento de información geográfica in situ
Modos de vida barrial	Etnografía a cinco Asambleas barriales	Autoridades municipales Pobladores del barrio Los Cañonazos
Salud individual y familiar	Acompañamiento psicosocial	Familias que solicitan acompañamiento

- Desde la Ecología Política, entendemos el territorio como un espacio socioecológico vivo en el que grupos sociales organizados, con sus formas de producción, reproducción social, con unos modos de consumo, una vida cultural y construcciones identitarias particulares, transforman sus naturalezas y en ese proceso también son transformados por ellas; así, la segregación histórico territorial comprende el análisis de las transformaciones de estos territorios en el tiempo, de los grupos sociales que los constituyen, de las relaciones de poder y los procesos protectores y destructivos que operan a este nivel.

Fuente y elaboración: los autores, 2017.

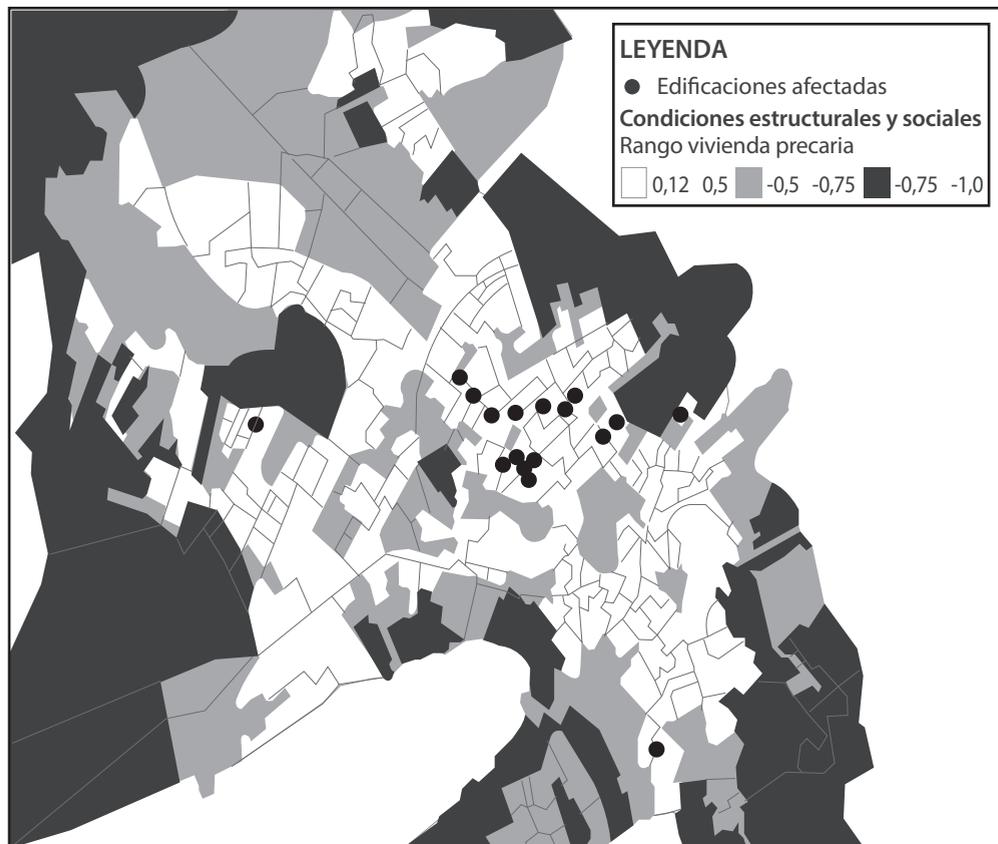
RESULTADOS Y HALLAZGOS:

RECUPERANDO LA SALUD, ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL

A nivel territorial

Las metodologías trabajadas a nivel barrio-territorio se centraron en el análisis colectivo de la segregación del daño en el cantón Portoviejo. En asamblea comunitaria, revisamos la proyección de varios mapas realizados por el Área de Salud de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, que demostraban la afección diferencial del terremoto, por inserción social y ecológica.

Este trabajo de reflexión-discusión nos permitió comprender de qué forma los procesos históricos de exclusión social y ecológica que habían determinado la ubicación del barrio Los Cañonazos en una zona marginal y próxima al basural a cielo abierto resultaron en un proceso protector de la vida. El tipo de construcción de las viviendas, elaborados de caña, fue determinante del mantenimiento casi intacto de la infraestructura del barrio. El análisis de territorio, por un lado, tranquilizó a las familias frente a las réplicas, en tanto existía claridad en relación a lo que se podría esperar del daño y afecciones. Por otro lado, permitió la toma de decisiones para la potenciación de

Mapa 2. Infraestructura afectada y precariedad de la vivienda

Fuente y elaboración: Jaime Breilh y Gianina Zamora, Área de Salud, Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.

procesos protectores de la salud y la vida, y el control de los procesos destructivos de la salud y la vida. El barrio se organizó realizando recorridos participativos para el fortalecimiento de las estructuras de caña, la identificación de las infraestructuras precarias de cemento y la reconstrucción de las casas caídas, priorizando materiales como la caña y la madera.

A nivel familiar-barrial

Este campo se trabajó a través de observación participante (etnografía) y asambleas comunitarias, primero quincenal y luego mensualmente. Las asambleas se rea-

Mapa 3. Afecciones en el barrio Los Cañonazos



Elaboración: Raúl Yépez.

lizaron con las familias de la asociación de recicladores y se orientaron a analizar de qué forma el terremoto había afectado las cinco dimensiones de los modos de vida comunitarios:

- Los modos de producción: se evaluó de qué forma la disposición de escombros en el basural a cielo abierto estaba constituyendo una oportunidad de ingresos económicos adicionales por la recuperación de materiales especialmente metálicos. No obstante, imponía nuevos procesos destructivos de la salud tales como la presencia de restos humanos, el incremento de transporte pesado en las zonas en las que los recicladores trabajaban diariamente, entre otras. El análisis se proyectó a los siguientes meses, con la claridad de que cada vez llegaban menos materiales, y, finalmente, con el aviso de desalojo. La preocupación por

el desalojo intensificó el daño psicosocial, en tanto se trataba de anular una actividad productiva que había sostenido durante al menos cuatro generaciones a estas familias. Hasta el día de hoy, algunas familias siguen viviendo dentro del basural, y, pese a lo autoritario de la medida, se niegan a dejar su trabajo, ingresan clandestinamente desde tierras forestales, caminando durante horas, en la noche y madrugada para seguir recuperando materiales dentro del basural. Se han reportado enfrentamientos violentos entre grupos de recicladores y fuerzas policiales municipales y nacionales.

Como se describió, 20 familias se han mantenido en el proyecto piloto para la recuperación domiciliar en un barrio de la ciudad. En este sentido, parte del fracaso de esta transición se debe a que el municipio del cantón no ha provisto de condiciones materiales reales a los recicladores para iniciar esta transición, no tienen triciclos para trasladar el material, no tienen centros de acopio y solo disponen de una ruta para el trabajo.

- b) Reproducción social: el cuidado, crianza y trabajo doméstico en las familias ha estado históricamente relegado a las mujeres. Es así que, a raíz del terremoto, las mujeres manifiestan que se encuentran sobrecargadas, el daño psicoafectivo se intensifica en condiciones de intenso estrés laboral. El 67% de las mujeres recolectoras presenta un nivel severo de estrés laboral, en comparación con el 18,8% de los varones dedicados a la misma actividad. Asimismo, el 70,8% de las mujeres reporta sufrimiento mental severo, y el 81% de ellas son recolectoras. Mientras los varones han optado por el consumo de drogas que los mantiene ajenos a la realidad, las mujeres naturalizan y normalizan las condiciones precarias de vida, acumulando todos los conflictos, presiones y temores. Las mujeres manifiestan que sus parejas gastan el dinero en actividades recreativas que realizan luego del reciclaje, mientras que ellas deben encargarse, además del trabajo, de las actividades de cuidado y crianza. En consecuencia, una de las propuestas assemblearias fue el fortalecimiento de los circuitos de apoyo y recreación para mujeres.
- c) Consumo: el incremento de los ingresos económicos durante los primeros cuatro meses posteriores al terremoto, por un lado, devino en un incremento del consumo de alcohol y drogas, especialmente en recicladores varones y jóvenes. Muchas de las familias aprovecharon ese ingreso adicional para la compra de celulares y televisores modernos y algunas mejoraron la infraestructura de su casa. Se trató de un pequeño *boom* que no tuvo implicaciones estructurales en el mejoramiento de la vida, inserción social y económica de las familias. Todos estos elementos fueron problematizados durante las sesiones assemblearias.
- d) Organización social y de la cultura: si bien al inicio del terremoto se retomó y fortaleció la organización social de la asociación de recicladores, la presencia

de las familias en las reuniones y asambleas no fue permanente: oscilaban entre 40-50 familias en el mejor de los casos, y en ocasiones 10 a 20 familias. La organización de la asociación se vio fortalecida frente al aviso de desalojo; sin embargo, finalmente fueron aproximadamente 20 a 30 familias las que se incorporaron al proceso de trabajo y transición al proyecto piloto para la recolección en fuente.

- e) Relaciones con la naturaleza: indudablemente, el terremoto cambió las relaciones con la naturaleza, imponiendo lógicas de temor, pero también de reconocimiento de las relaciones dialécticas entre los grupos sociales y sus entornos ecológicos. Varias reflexiones se realizaron desde aproximaciones de Ecología Política que fortalecieron la comprensión y apropiación del territorio no como elementos externos sino como construcción social y material de la que somos parte.

A nivel familiar-individual

Con las familias que remitían condiciones importantes de afección psicoafectiva, se desarrollaron procesos de acompañamiento psicosocial en sus casas, con todos los miembros que querían participar, y cuando fue necesario se trabajó individualmente con los más afectados. Se realizaron libretas de sueños y miedos en las que cada familia dibujaba o escribía, registros que se trabajan quincenalmente. Con los niños y niñas se trabajaron metodologías lúdicas y gráficas y se sostuvieron procesos de alegría.¹⁵ Con las mujeres se realizaron reuniones y talleres lúdico-testimoniales y grupos de apoyo, y con los adultos mayores se trabajó en escucha y masaje-terapia.

REFLEXIONES SOBRE EL ACOMPAÑAMIENTO EN EL BARRIO LOS CAÑONAZOS

La continuidad de los procesos de IAP desarrollados posterior al terremoto se orientaron al fortalecimiento de procesos asociativos, de formación política y organización social, al tiempo que permitieron acompañar a familias que manifestaban afecciones psico-emocionales, psicosomáticas y psicosociales, estado de alerta exagerado e incapacidad de continuar con la vida cotidiana. El diseño, aspiraciones, objetivos, estrategias y funciones de este trabajo se definieron en reuniones con la Asociación

15. Su creador Julio Monsalvo la define como alegría circulada por la sangre. Para él, la alegría significa estar sanos, y encontrarse con las siete "A": agua, aire, alimento, arte, amor, albergue, aprendizaje.

de recicladores(as) y en Asambleas Comunitarias. Los productos derivados de este proceso fueron varios: agendas de compromisos comunitarios, el fortalecimiento de la Asociación de recicladores(as), informes científicos, publicaciones populares, intercambios, entre otros.

En este contexto, el presente artículo pretende denunciar las condiciones de opresión en las que viven los(as) recicladores(as) informales, condiciones que se hicieron particularmente visibles tras el terremoto. Esto abre el debate público sobre la urgencia de establecer políticas de reparación integral en comunidades afectadas por la disposición final de residuos.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ACOMPañAMIENTO Y REPARACIÓN INTEGRAL CON UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El enfoque de Derechos Humanos describe una perspectiva que se centra en la población afectada por el terremoto del 16A que presenta desprotección, marginación, exclusión y/o discriminación, producto de vulneraciones a los derechos humanos. En este caso, los impactos que se generan en determinados grupos de población no son considerados efectos de un desastre natural, sino que, con anterioridad, no estaban provistas las condiciones que aseguraran que estos colectivos tuvieran acceso a derechos tales como vivienda digna, educación, salud o todos los relativos a los derechos económicos, sociales y colectivos. Esto a su vez condiciona que los procesos de recuperación posteriores al desastre se orienten al logro de una reparación integral, donde el Estado se responsabiliza en su acción vulneradora y reparadora.

Los procesos de acompañamiento psicosocial como los descritos en estas experiencias configuran dinámicas que se orientan a una reparación integral en algunos de los derechos vulnerados para estas comunidades. Según Wilches-Chaux,¹⁶ es posible identificar distintos derechos que se producen en contexto de desastre,¹⁷ que, bajo lo presentado en los barrios de Ébano y Los Cañonazos, pueden trabajarse desde grupos externos, no obstante representa una obligación del Estado.

16. Gustavo Wilches-Chaux, "Derechos de personas y comunidades afectadas por desastres", *Coyuntura Política*, No. 3 (1999).

17. El autor identifica nueve siguientes derechos: 1. Derecho a la protección del Estado; 2. Derecho a la información; 3. Derecho a la participación; 4. Derecho a la autogestión; 5. Derecho de prioridad; 6. Derecho a la continuidad de los procesos; 7. Derecho frente a los medios de comunicación; 8. Derecho a la prevención; 9. Derecho a la integralidad de los procesos. Un décimo derecho que se propone aquí es el derecho de las personas afectadas a recibir una atención integral en salud y salud mental.

Así, el acompañamiento psicosocial de ambas experiencias se enmarca en el desarrollo de procesos que se caracterizan por incorporar:

- a) La identificación de derechos vulnerados en las poblaciones afectadas, algunos de los cuales se relacionan con un antes y después del desastre.
- b) Una aproximación territorial y compleja desde los barrios, que identifica además las necesidades de las personas, sus familias y sus grupos sociales.
- c) Una orientación metodológica bajo el enfoque de la investigación acción participativa, que, por un lado, asume a la participación como un derecho, un deber y un mecanismo; y, por otro, busca llegar a la praxis o acción transformadora.
- d) Una reflexión permanente en conjunto sobre las actividades y los procesos entre la comunidad y los equipos de acompañamiento.

Finalmente, las experiencias descritas en este texto presentan un cierre, confirmando que los procesos de acompañamiento configuran acciones temporales que potencian la organización comunitaria. Consideramos que el camino hacia la reparación integral, como obligación del Estado, requiere incluir una perspectiva amplia desde distintas disciplinas. Asimismo, resulta indispensable que los profesionales y/o integrantes de instancias académicas planifiquen y asuman una posición crítica tanto conceptual como metodológica en toda acción de acompañamiento que se oriente a la reparación integral de comunidades afectadas por desastres.

BIBLIOGRAFÍA

- Breilh, Jaime. *Epidemiología crítica: ciencia emancipadora e interculturalidad*. 2a. ed. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2004.
- Celdrán Baños, Javier, y Carmen Ferrándiz García. “Reconocimiento de emociones en niños de Educación Primaria: Eficacia de un programa educativo para reconocer emociones”. *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, No. 10 (2012).
- Fernández, Itziar, Francisco Morales y Fernando Molero. *Psicología de la intervención comunitaria*. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2011.
- Habegger Sabina, e Iulia Mancila. “El poder de la cartografía social en las prácticas contrahegemónicas o la cartografía social como estrategia para diagnosticar nuestro territorio”. *Revista Araciega*, No. 14 (2006).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Quito: INEC, 2010.
- Korol, Claudia, comp. *Hacia una pedagogía feminista*. Buenos Aires: El Colectivo, 2007.
- Matter, Anne, Martin Dietschi y Christian Zurbrugg, “Improving the Informal Recycling Sector through Segregation of Waste in the Household. The case of Dhaka Bangladesh”, *Habitat Int.*, No. 38 (2013).

- Medina, Martín. “Serving the unserved: Informal Refuse Collection in Mexican Cities”. *Solid waste collection that benefits the urban poor. CWG Workshop, Dar es Salaam*, Paper No. 17, Tanzania, 2003. Disponible en <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0734242X05057698>>.
- Molina, Andrea, et al. *Mapa de pobreza y desigualdad por consumo Ecuador 2014*. Quito: INEC-BM, 2015.
- Montero, Maritza. *Introducción a la psicología comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- Pérez-Sales, Pau. “Intervención en catástrofes desde un enfoque psicosocial y comunitario”. *Átopos*, No. 1 (2004).
- Sempértegui, Brenda, et al. *Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias*. Quito: INEC, 2017.
- Solíz, Fernanda. *Salud colectiva y ecología política: La basura en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / La Tierra, 2015.
- , y Adolfo Maldonado. *Guía de metodologías comunitarias participativas*. Quito: Clínica Ambiental, 2010.
- Van Eerd, Dwayne. *The Occupational Health Aspects of Waste Collection and Recycling. A Survey of the Literature*. Toronto: UWEP, 1996. Disponible en <http://docs.watsan.net/Downloaded_Files/PDF/Eerd-1996-Occupational>.
- Walsh, Catherine, comp. *Pedagogías decoloniales. Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir*. Quito: Abya-Yala, 2013.
- Wilches-Chaux, Gustavo. “Derechos de personas y comunidades afectadas por desastres”. *Coyuntura Política*, No. 3 (1999).
- Yépez, Pascual. “Tradiciones indígenas en el mundo moderno y su impacto en la educación intercultural”. *Sophia, colección de Filosofía de la Educación*, No. 18 (2017). Recuperado el 24 de julio 2017. Disponible en <<http://revistas.ups.edu.ec/index.php/sophia/article/view/18.2015.12/134>>.
- Yépez, Paula, Carolina Cedeño, Eduardo Granja y Tarquino Yacelga. “Aproximación a los enfoques de género e interseccionalidad: aprendizajes significativos en la interacción de estudiantes universitarios con una comunidad indígena del Ecuador”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 6 (2017).

Fecha de recepción: 18 de agosto de 2017.
 Fecha de aprobación: 10 de diciembre de 2017.

Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador*

*Hugo Cahueñas Muñoz***

RESUMEN

El artículo estudia el marco jurídico ecuatoriano relativo a la gestión de riesgos de desastres en dos momentos. Primero, se describe el marco jurídico que existía previo al terremoto del 16 de abril de 2016 (16A); y, en segundo lugar, se analiza el marco jurídico generado a partir de decretos expedidos como respuesta al terremoto. A base de este análisis se concluye que las acciones de respuesta ante el 16A no se adecuaron plenamente al marco jurídico existente; al contrario, se presentó una sobreposición de funciones e instituciones. En consecuencia, teniendo presente el mandato del poder constituyente y la obligación estatal de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza de los efectos negativos de los desastres, el Ecuador debe adoptar una ley de gestión de riesgos que adecue la dispersión de normas e instituciones, colme las lagunas jurídicas, y solucione la inconstitucionalidad por la no adecuación legislativa.

PALABRAS CLAVE: desastres, terremoto, gestión de riesgo, estado de excepción, declaración de emergencia, respuesta a desastres, inconstitucionalidad, no adecuación legislativa.

ABSTRACT

The article studies the Ecuadorian legal framework related to disaster risk management in two moments. First, it describes the legal framework that existed prior to the earthquake of April 16, 2016 (16A); and, secondly, the legal framework generated from decrees issued in response to the earthquake is analyzed. Based on this analysis, it is concluded that the response actions to 16A were not fully adapted to the existing legal framework, on the contrary, an over position of functions and institutions was presented. Consequently, bearing in mind the mandate of the constituent power and the state obligation to protect individuals, communities and the

* La asistencia de investigación brindada por Angie Agama y Erick Guapizaca, estudiantes de pregrado de la Universidad San Francisco de Quito, constituyó un aporte básico en las etapas redacción y revisión.

** Docente del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.

nature of the negative effects of disasters, Ecuador must adopt a risk management law that adapts the dispersion of standards and institutions, fill the legal gaps, and solve the unconstitutionality due to the lack of legislative adaptation.

KEYWORDS: Disasters, earthquake, risk management, state of emergency, declaration of emergency, response to disasters, unconstitutionality, non legislative adaptation.

FORO

INTRODUCCIÓN

Un terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter se registró en la región Costa del Ecuador el 16 de abril de 2016 (en adelante 16A), generando graves consecuencias humanitarias, entre las cuales se cuantifican: 663 personas fallecidas, 6.274 personas heridas, 113 personas rescatadas con vida, y cerca de treinta mil personas albergadas.¹

Con el objetivo de gestionar los riesgos y consecuencias humanitarias de los desastres, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 incluye como una de sus prioridades fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo, para lo cual “es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos”.² En la respuesta al terremoto del 16A se evidenció una débil gobernanza de la gestión de riesgos; por ejemplo, a las setenta y dos horas de ocurrido el terremoto, el Presidente de la República designó a varios “ministros para que asuman el control de la respuesta en cada uno de los cantones afectados”.³

Se debe tener presente que la gestión de riesgo de desastres, según la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), es “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones,

1. Secretaría de Gestión de Riesgos, “Informe de Situación No. 71, 19/05/2016 (20h30)”. Disponible en <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/INFORME-n71-SIS-MO-78-20302.pdf>. Consulta: 7 de junio de 2017.
2. Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/69/283: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, párr. 26.
3. Secretaría de Gestión de Riesgos, “Informe de Situación No. 65, 16/05/2016”. Disponible en <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Informe-de-situación-n°65-especial-16-05-20161.pdf>. Consulta: 7 de junio de 2017.

destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”.⁴ Bajo ese concepto, este artículo tiene como objetivo analizar el marco jurídico ecuatoriano relativo a la gestión de riesgos antes y después del 16A.

En primer lugar, se describe el marco jurídico constitucional, legal y reglamentario que existía previo al terremoto, y, en segundo lugar, se analiza el marco jurídico generado a partir de decretos expedidos como respuesta al terremoto ocurrido en 2016. A partir de este análisis se concluye que las acciones de respuesta ante el 16A no se adecuaron plenamente al marco jurídico existente; al contrario, se presentó una sobreposición de funciones e instituciones. En consecuencia, el sistema de gestión de riesgos ecuatoriano no utilizó todas las normas jurídicas para reducir el impacto adverso del terremoto.

Por lo tanto, teniendo presente la obligación constitucional de proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza de los efectos negativos de los desastres, el Ecuador requiere una ley de gestión de riesgos que adecue la dispersión de normas e instituciones, llene las lagunas jurídicas, y resuelva la inconstitucionalidad por no adecuación legislativa.

MARCO JURÍDICO QUE REGULA(BA) LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES (ANTES DEL 16 A)

La Constitución del Ecuador establece normas jurídicas relacionadas con la gestión de riesgo de desastres. En primer lugar, señala que las personas víctimas de desastres, naturales o antrópicos, son parte de los grupos de atención prioritaria.⁵ Adicionalmente, reconoce la obligación del Estado de proteger “a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico”.⁶ La protección de las personas se debe realizar por medio de “la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la

4. Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR) (Ginebra, 2009), 19. Disponible en <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>. Consulta: 7 de junio de 2017.

5. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 35.

6. *Ibíd.*, art. 389.

condición de vulnerabilidad”.⁷ A continuación se detalla el marco jurídico relativo a la institucionalidad de la gestión de riesgos a nivel constitucional, legal y reglamentario.

La Constitución ecuatoriana señala que la gestión de riesgos de desastres será una competencia que actuará bajo el principio de descentralización subsidiaria, es decir que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales son responsables directos dentro de su ámbito geográfico, pero cuando sus capacidades sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y capacidad (GAD Provincial o Gobierno Nacional) brindarán el apoyo necesario, sin relevar de su responsabilidad a las instancias menores.⁸ Dentro de este sistema, el Estado central “ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley”.⁹

Este organismo técnico es responsable de articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de:

- a) Prevenir y mitigar los riesgos, así como enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre”;¹⁰
- b) Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.¹¹

Es decir, es responsable, entre otros, de ejecutar y coordinar las acciones en las fases de respuesta, recuperación y rehabilitación ante desastres y emergencias, además de garantizar el financiamiento para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional en materia de gestión de riesgo.¹²

En el momento de la ocurrencia del terremoto del 16 de abril, la gestión de riesgo de desastres estaba regulada principalmente por dos cuerpos normativos con rango de ley: a) la Ley de Seguridad Pública y del Estado (en adelante Ley de Seguridad Pública); y b) el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).¹³ La primera incluye a la gestión de riesgos como parte del Sistema de Seguridad Pública y del Estado; sin embargo, no se regula el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Además, la referida ley señala que la

7. *Ibíd.*

8. *Ibíd.*, art. 390.

9. *Ibíd.*, art. 389.

10. *Ibíd.*, art. 389.5.

11. *Ibíd.*, art. 389.6.

12. *Ibíd.*, art. 389.7.

13. Adicionalmente ver: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010, art. 64. (“En el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales. [...]”).

Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) ejercerá la rectoría de la gestión de riesgos.¹⁴ Sin embargo, la propia ley restringe las competencias constitucionales del organismo técnico; enfocándose solamente en la prevención, la reducción y la mitigación de riesgos y vulnerabilidades. Es decir, la Ley de Seguridad Pública no otorga a la SGR las competencias en relación a la respuesta, la recuperación y rehabilitación. De hecho, en el capítulo II “De los casos de estado de excepción”, la Ley de Seguridad Pública señala que, en caso de desastre natural:

la planificación, organización, ejecución y coordinación de las tareas de prevención, rescate, remediación, asistencia y auxilio estarán a cargo del organismo responsable de la defensa civil, bajo la supervisión y control del Ministerio Coordinador de Seguridad o quien haga sus veces [...] El organismo responsable de la defensa civil actuará en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil, también contará con el apoyo de las Fuerzas Armadas y otros organismos necesarios para la prevención y protección de la seguridad, ejecutará las medidas de prevención y mitigación necesarias para afrontarlos y minimizar su impacto en la población.¹⁵

De la lectura de la Constitución y la Ley de Seguridad Pública, cabe preguntarse: primero, ¿es la Ley de Seguridad Pública la ley que establece el organismo técnico de gestión de riesgo? Si la respuesta es afirmativa, la segunda pregunta sería: ¿cuál es el organismo técnico que ejerce la rectoría? De conformidad con el artículo 11 podría ser la SGR; sin embargo, según el artículo 34, podría ser el organismo responsable de la defensa civil o el Ministerio Coordinador de Seguridad (MCS) o quien haga sus veces.¹⁶

Cabe mencionar que, mediante decreto ejecutivo y no por ley, se creó la SGR y esta institución asumió las funciones de la defensa civil,¹⁷ por lo que las responsa-

14. Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (2009), art. 11.

15. *Ibíd.*, art. 34.

16. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 7 de 6 de junio de 2017 se suprimió el Ministerio Coordinador de Seguridad; sin embargo, no existe una mención específica sobre la transferencia de las responsabilidades en materia de gestión de riesgos; la única referencia es al equipo del Ministerio Coordinador de Seguridad encargado de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, donde el presidente tiene un plazo de 90 días para definir la instancia que asume referida responsabilidad, mientras tanto el referido equipo técnico pasará a formar parte del Secretaría de la Presidencia.

17. Mediante Decreto Ejecutivo No. 1046-A de 26 de abril de 2008, publicado en Registro Oficial No. 345 de 26 de mayo de 2008, se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil, mediante la figura de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa. Mediante Decreto Ejecutivo No. 42 del 10 de septiembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 31 de 22 de septiembre de 2009, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos pasará a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Mediante Decreto Ejecutivo No. 62, de 5 de agosto de 2013, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos pasa a denominarse Secretaría de Gestión de Riesgos.

bilidades en gestión de riesgos estarían divididas entre estas dos instituciones: SGR y MCS. Una tercera interrogante, ¿exclusivamente, cuando se declare un estado de excepción, el organismo responsable de la defensa civil es el competente en la respuesta a desastres, bajo supervisión y control del MCS? En consecuencia, ¿quién es el competente cuando no se ha declarado un estado de excepción? Como se señaló anteriormente, por el principio de descentralización subsidiaria, las instituciones locales serían las responsables dentro de su ámbito geográfico; y, para que intervenga el organismo de la defensa civil se requeriría de un estado de excepción. Finalmente, la Ley de Seguridad Pública tiene un enfoque exclusivamente antrópico de la gestión de riesgos, cuando la Constitución menciona que se debe proteger tanto a las personas como a las colectividades y la naturaleza.

El problema sobre la falta de claridad en la institucionalidad se repite en el COOTAD, que señala que la competencia en materia de gestión de riesgos se “gestionará de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable”.¹⁸ Nuevamente, cabe la pregunta ¿cuál es el organismo nacional responsable, la SGR o el MCS?

Como corolario de la poca claridad sobre lo institucional en la legislación secundaria, y pese a que la Constitución señala que la gestión de riesgos se debe regular por medio de una ley, el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública señala expresamente que “la [SGR] es el órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos”.¹⁹ Sin embargo, la formulación de políticas, estrategias, planes y normas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, se realizará “bajo la supervisión del [MCS], para la aprobación del Presidente de la República”.²⁰ Este reglamento también establece las competencias para la SGR. En términos generales, el reglamento repite las competencias constitucionales asignadas para el ente rector de la gestión de riesgos; sin embargo, añadió las siguientes competencias:

1. Diseñar programas de educación, capacitación y difusión orientados al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y los ciudadanos en la gestión de riesgos;
2. Coordinar la cooperación entre la ayuda humanitaria y la información para hacer frente a situaciones emergentes y / o desastres causados por fenómenos naturales, socio-naturales o antropogénicos a nivel nacional e internacional.²¹

18 Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (2010), art. 140.

19. Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2010, artículo 3. El artículo 18 reitera que el Estado ejerce la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos a través de la SGR.

20. *Ibid.*, artículo 18.b.

21. *Ibid.*, artículo 3.g-h.

Asimismo, se modificó la responsabilidad relacionada con la financiación, ya que la Constitución dice que “garantizar una financiación suficiente y oportuna”,²² mientras que el reglamento establece “gestionar los fondos necesarios”.²³ El reglamento institucionaliza y organiza el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos,²⁴ que “incluye el conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres”.²⁵

Además, el referido reglamento establece el Comité Consultivo Nacional de Gestión de Riesgos, el cual es presidido por la SGR e integrado por todos los ministerios coordinadores.²⁶ Paralelamente, el Reglamento señala que los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) “son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre”.²⁷ Bajo el principio constitucional de descentralización subsidiaria, los COE son responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico; es decir, existirán COE nacional, provinciales y cantonales.²⁸ El Reglamento señala que la SGR normará la conformación y funcionamiento de los COE.²⁹ Bajo ese mandato, en el año 2014, la SGR adoptó el Manual de Gestión de Riesgos para Emergencias y Desastres. Este manual organizó las instituciones para todos los componentes de gestión de riesgos, incluyendo la respuesta a desastres o emergencias.³⁰

Pese a que la Constitución del Ecuador dispone que mediante ley se debe establecer un órgano técnico rector de la gestión de riesgos, desde el año 2008 no se ha adoptado la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres.³¹ En la actualidad, ciertas normas

22. CRE, artículo 389.7.

23. Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2010, artículo 3.e.

24. *Ibíd.*, artículos 15-24.

25. *Ibíd.*, artículos 16.

26. En junio de 2017, todos los ministerios coordinadores fueron suprimidos, por lo que esta norma debe ser actualizada.

27. Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010), art. 24.

28. *Ibíd.*

29. *Ibíd.*

30. Secretaría de Gestión de Riesgos, *Manual del Comité de Gestión de Riesgos*, Resolución No. 38. Publicación del Registro Oficial, Edición Especial No. 211, 25 de noviembre de 2014.

31. Asamblea Nacional, Comisión Especial Permanente sobre Biodiversidad y Recursos Naturales, Proyecto de Ley de Cambio Climático, Informe para el Segundo Debate. (7 de mayo, 2013). Disponible en <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a35d00fe-7214-4497-8eec-6e7bdb-89f28d/Informe%20Segundo%20Debate%20Tr.%20135907.pdf>>. Consulta: 7 de mayo de 2017.

(El 10 de julio de 2012, un legislador presentó el “Proyecto de Ley de Gestión de Riesgos del Sistema Nacional Descentralizado”, sin embargo, el 7 de mayo de 2013 sobre el informe para el segundo debate, el proyecto fue rechazado y archivado).

relacionadas con la gestión de riesgo de desastres están dispersas en diferentes leyes y reglamentos.

Bajo este confuso marco jurídico ocurrió un terremoto en la costa ecuatoriana el 16 de abril de 2016.

RESPUESTA JURÍDICA E INSTITUCIONAL ANTE EL TERREMOTO DEL 16A

La poca claridad existente en relación a la organización de la gestión de riesgo se agudizó luego del terremoto del 16A. Hasta junio de 2017 se han adoptado diez decretos de estado de excepción relacionados con el terremoto. Además, mediante decreto se creó también un comité de reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto.

ESTADOS DE EXCEPCIÓN POR EL 16A

La Constitución menciona los desastres “naturales” como una causal para la declaratoria de estado de excepción,³² el cual es “un mecanismo o arreglo normativo-constitucional [...] para garantizar los derechos de los ciudadanos dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares”.³³

Por lo tanto, un decreto de estado de excepción “será dictado en caso de estricta necesidad, es decir, si el orden institucional no es capaz de responder a las amenazas de seguridad de las personas y del Estado”.³⁴ En este sentido, la Corte Constitucional, como el “máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”,³⁵ analizó la constitucionalidad de los Decretos Ejecutivos: a) 1001 del 17 de abril de 2016 por el cual se declaró el estado de excepción a causa de los eventos telúricos presentados el 16 de abril de 2016; y, b) 1002 del 18 de abril de 2016 mediante cual se amplió la extensión en el tiempo del primer decreto. Posteriormente se han dictado de manera periódica renovaciones del estado de excepción,

32. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 164.

33. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-15-DEE-CC, caso No. 009-11-EE del 13 de mayo de 2015.

34. Ecuador, *Ley de Seguridad Pública y del Estado* (2010), art. 29.

35. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 436.

en los que se pueden observar como operaron ciertos aspectos institucionales y como se suspendieron ciertos derechos.³⁶

En su parte considerativa, todos los decretos se fundamentan en el artículo 389 de la Constitución, el cual señala que el Estado ejercerá la rectoría de la gestión de riesgos mediante un organismo técnico establecido en la ley.³⁷ De hecho, en los considerandos también se dice que la SGR es el organismo rector del referido sistema.³⁸ Sin embargo, los propios decretos no tienen concordancia con la institucionalidad mencionada. Por citar un caso en concreto, el MCS solicitó en la mayoría de ocasiones la renovación del estado de excepción.³⁹ Por su parte, la SGR solicitó la declaratoria de estado de excepción solamente en dos ocasiones.⁴⁰ Estos hechos muestran la falta de institucionalidad en la respuesta al terremoto.

Las medidas adoptadas durante la excepción constituye otro punto donde se visibiliza esta falta de institucionalidad. Mediante los dos primeros decretos de estado de excepción se establecieron tres medidas no ordinarias:

- a) Disponer la movilización en todo el territorio nacional de tal manera que todas las entidades de la administración pública central e institucional, en especial las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias afectadas, coordinen esfuerzos con el fin de ejecutar las acciones necesarias e indispensables para mitigar y prevenir los riesgos, así como enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas [...]
- b) Se ordena al Ministerio de Finanzas que sitúe los fondos públicos necesarios para atender la situación de excepción, pudiendo utilizar todas las asignaciones presupuestarias disponibles, salvo las destinadas a salud y educación.

36. Mediante los decretos ejecutivos No. 1101 de 16 de junio de 2016, No. 1116 de 15 de julio de 2016, No. 1191 de 13 de septiembre de 2016, No. 1215 de 14 de octubre de 2016, No. 1274 de 13 de diciembre de 2016, No. 1295 de 12 de enero de 2017, No. 1338 de 12 de marzo de 2017, No. 1364 de 12 de abril de 2017 y No. 27 de 12 de junio de 2017.

37. Decreto Ejecutivo No. 1001 del 17 de abril de 2016, considerando cuarto.

38. *Ibid.*, considerando quinto. Decreto Ejecutivo No. 1101 de 16 de junio de 2016, considerandos cuatro, cinco y seis.

39. Decretos ejecutivos: 1101 de 16 de junio de 2016, considerando diez; 1191 de 13 de septiembre de 2016, considerando nueve; 1215 de 14 de octubre de 2016, considerando nueve; 1279 de 14 de diciembre de 2016, considerando nueve; 1295 de 12 de enero de 2017, considerando diez; 1364 de 12 de abril de 2017, considerando diez; y, 1338 de 12 de marzo de 2017, considerando nueve.

40. Decretos ejecutivos: 1116 de 15 de julio de 2016, considerando nueve; y, 27 de 13 de junio de 2017, considerando nueve.

- c) Se dispone las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida, las mismas que se harán en casos de extrema necesidad y en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico.⁴¹

Dentro de estas medidas, llama la atención la movilización de todas las entidades de la administración pública, sin un orden ni un liderazgo específico del organismo rector. De hecho, el Presidente de la República encarga la ejecución de los decretos de estado de excepción a los Ministerios: Coordinador de Seguridad, Interior, Defensa, Finanzas, Salud, Inclusión Económica y Social; y la SGR.⁴² Es decir la implementación de las medidas excepcionales está a cargo de diversas instituciones, sin establecer la rectoría de la SGR o del MCS.

Adicionalmente, a partir de la renovación del estado de excepción, se agrega la suspensión de los siguientes derechos:

el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio y de libre tránsito de los afectados por el terremoto [...], en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por cuanto algunos ciudadanos pretenden retornar a sus hogares situados en inmuebles que precisamente constituyen un riesgo para su vida o integridad física. El [MCS] determinará la forma de aplicar esta medida para conseguir la finalidad señalada.⁴³

La propia redacción del artículo indica que *de facto* estos derechos ya se encontraban suspendidos porque luego del terremoto algunas personas pretendían ingresar a lugares donde su vida e integridad física se encontraban en riesgo. En efecto, durante los primeros días de la respuesta sí se suspendieron varios derechos de rango constitucional como la inviolabilidad del domicilio por el necesario ingreso de equipos de búsqueda y rescate en varias viviendas; además, se limitó el derecho a la libre movilidad, ya que se prohibió el ingreso a ciertas zonas de riesgo. Por ejemplo, en mayo, el MCS informó que para ingresar a la zona cero de Portoviejo se requería un salvoconducto.⁴⁴

41. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 002-16-DEE-CC, caso No. 002-16-EE del 27 de abril de 2017, 13.

42. Decreto ejecutivo No. 1001 del 17 de abril de 2016, artículo 6. En los decretos en que se renueva el estado de excepción se encarga la ejecución a los mismos ministerios; salvo el último decreto, No. 27, en el cual ya no se menciona al MCS debido a que fue suprimido.

43. Decretos ejecutivos: 1101 de 16 de junio de 2016, artículo 3; y, 1116 de 15 de julio de 2016, art. 3.

44. Ministerio Coordinador de Seguridad, Boletín de Prensa No. 101, "Gobierno Autónomo Descentralizado emitirá salvoconductos para ingreso a la Zona Cero", 23 de mayo de 2016. Disponible en <<http://www.seguridad.gob.ec/gobierno-autonomo-descentralizado-emitira-salvoconductos-para-ingreso-a-la-zona-cero/>>. Consulta: 7 de mayo de 2017.

Consecuentemente, llama la atención que se suspendan estos derechos luego de dos meses de ocurrido el terremoto. Adicionalmente, un aspecto institucional que salta a la vista es que se encarga al MCS determinar cómo aplicar la suspensión de derechos. Este punto se complejiza en el decreto No. 27, que, luego de la supresión del MCS, señala que “los ministerios del Interior y de Defensa determinarán la forma de aplicar la suspensión de derechos”.⁴⁵ Se debe recordar que al ente rector de la gestión de riesgos le correspondería “realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir [...] eventuales efectos negativos derivados de desastres”.⁴⁶ Por lo que el organismo rector debería determinar la forma de aplicar la suspensión de derechos en el contexto del desastre.

Por otro lado, dentro de los dictámenes previos de la Corte Constitucional se observan varios aspectos que evidencian la falta de institucionalidad en la gestión de riesgo. En primer lugar, se observa que la Corte Constitucional notificó de los casos de manera indistinta a ciertas instituciones. En el caso número 0002-16-EE, la jueza sustanciadora del proceso constitucional notificó al Presidente de la República, la Presidencia de la Función Legislativa, los ministerios: Coordinador de Seguridad, Interior, Defensa, Finanzas, Salud, Inclusión Económica y Social, la SGR; y, la Procuraduría General del Estado (PGE). De la misma manera, sobre los decretos 1191 y 1295 se notificó a las mismas instituciones.⁴⁷ Sin embargo, del decreto No. 1101, el juez sustanciador notificó al Presidente de la República, la PGE y la Presidencia de la Asamblea Nacional;⁴⁸ de los decretos 1116, 1215 y 1364 se notificó exclusivamente al Presidente de la República;⁴⁹ y, del decreto 1274 no se notificó a persona o institución alguna.

Adicionalmente, cuando la Corte Constitucional debía evaluar la idoneidad de las medidas, solo se limitó a mencionar su “fin legítimo”, es decir, la mitigación de los hechos y la garantía de la seguridad e integridad de las personas.⁵⁰ Para valorar la idoneidad de las medidas, la Corte Constitucional debería emplear herramientas sobre la gestión de riesgos de desastre, incluyendo los informes del organismo rector.⁵¹

45. Decreto ejecutivo No. 27 de 12 de junio de 2017.

46. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 329.6.

47. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 008-16-DEE-CC, caso No. 005-16-EE del 29 de noviembre de 2016, 1. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 002-17-DEE-CC, caso No. 002-17-EE del 8 de febrero de 2017, 1.

48. *Ibíd.*, dictamen No. 004-16-DEE-CC, caso No. 003-16-EE del 3 de agosto de 2016, 1.

49. *Ibíd.*, dictamen No. 005-16-DEE-CC, caso No. 004-16-EE del 3 de agosto de 2016, 1; dictamen No. 007-16-DEE-CC, caso No. 006-16-EE del 22 de noviembre de 2016, 1; dictamen No. 006-17-DEE-CC, caso No. 004-17-EE del 19 de mayo de 2017, 2.

50. *Ibíd.*, dictamen No. 002-16-DEE-CC, caso No. 002-16-EE del 27 de abril de 2017, 17.

51. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 389.1.

Finalmente, en todos los casos, al concluir su análisis jurídico y bajo un formato similar, la Corte Constitucional emitió un dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción. Como señala Juan Pablo Aguilar, la Corte Constitucional “a la hora de examinar cada decreto [de estado de excepción] recurre a cualquier pirueta mental para conseguir que, a la larga, se justifique precisamente la clase de decisiones que la teoría busca descalificar”.⁵² Por ejemplo, justifica la declaratoria de estado de excepción por la “necesidad de articular las instituciones para que coordinen acciones y esfuerzos a fin de prevenir y mitigar los riesgos; así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones adversas que provoquen los eventos telúricos”.⁵³ Sin embargo, textualmente esa es una de las funciones constitucionales del organismo técnico de la gestión de riesgo.⁵⁴ De igual manera, la Corte Constitucional dijo que para emprender la recuperación y reconstrucción no es suficiente el marco jurídico ordinario; por lo que se requiere la declaratoria de estado de excepción para hacer efectiva la intervención del Estado y sus instituciones en el proceso de reconstrucción.⁵⁵ Sin embargo, los decretos de estado de excepción no fueron el único instrumento jurídico para regular la respuesta institucional ante el terremoto, dado que mediante decreto ejecutivo se instituyó un comité para la reconstrucción.

DEL COMITÉ DE RECONSTRUCCIÓN Y REACTIVACIÓN

Sumando a esta dispersión de normas e instituciones, mediante Decreto Ejecutivo No. 1004 del 26 de abril de 2016, el Presidente de la República creó el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva. En el decreto se considera que para implementar políticas, proyectos y programas para la reconstrucción y reactivación, es necesaria una institucionalidad que establezca mecanismos de coordinación transversal.⁵⁶ En este sentido, los objetivos del Comité de reconstrucción son:

- a) Ejecutar la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto; y,

52. Juan Pablo Aguilar, “Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción”, *Iuris Dictio*, No. 13 (2010): 65.

53. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 005-16-DEE-CC, caso No. 004-16-EE del 3 de agosto de 2016, 5.

54. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 389.5.

55. Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 004-16-DEE-CC, caso No. 003-16-EE del 3 de agosto de 2016, 13.

56. Decreto ejecutivo No. 1004 del 26 de abril de 2016, considerandos quintos y sexto.

- b) Implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación de la producción y de empleo en las zonas afectadas.⁵⁷

Este comité es presidido por el Vicepresidente de la República; además, lo integran: el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; el Ministro Coordinador de Desarrollo Social; el Ministro Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad; el Ministro Coordinador de Seguridad; el Prefecto de Manabí; y dos alcaldes en representación de las zonas afectadas.⁵⁸

En primer lugar, se observa la ausencia de la SGR, supuesto organismo rector de la gestión de riesgos. Es más, el propio decreto 1004, en los considerandos, cita el artículo 389 de la Constitución, específicamente cita varias de las funciones principales del organismo técnico de la gestión de riesgos, relacionadas con: a) el fortalecimiento de capacidades para identificar y reducir riesgos; b) la articulación de instituciones para que coordinen acciones de prevención y mitigación de riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre; c) la reducción de vulnerabilidades y la prevención, mitigación, atención y recuperación ante efectos negativos derivados de desastres o emergencias; y d) el financiamiento para el funcionamiento del Sistema de gestión de riesgos, contemplando la coordinación de la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.⁵⁹ Específicamente, el Comité de Reconstrucción ejecuta acciones en las siguientes etapas posdesastre:

- Emergencia: rescate, salud, alimentación, albergues, remoción de escombros y demolición de edificaciones inhabilitadas. El [MCS] es responsable de este eje.
- Reconstrucción: construcción y reconstrucción de infraestructura pública, rehabilitación integral de servicios públicos, diseño, planificación y construcción de vivienda para damnificados. Cada Ministerio rector es responsable de este eje.
- Reactivación productiva: ejecución de planes, programas, políticas y regulaciones productivas, reactivación de empleo local y nacional; y, de financiamiento para las zonas afectadas. El Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad es el responsable de este eje.⁶⁰

Evidentemente, el Comité de Reconstrucción asumió competencias que le correspondían al organismo rector de la gestión de riesgos de desastres. Adicionalmente, a

57. *Ibíd.*, art. 1.

58. *Ibíd.*, art. 2.

59. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 389, numerales 4, 5, 6 y 7. Citados en Decreto ejecutivo No. 1004 del 26 de abril de 2016, considerando segundo.

60. Decreto ejecutivo No. 1004 del 26 de abril de 2016, art. 5.

nivel institucional, se creó la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva, con el objetivo de coordinar y dar seguimiento a los ejes de acción del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva.⁶¹ Por otro lado, se reformaron las funciones de la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico, incluyendo la siguiente:

Planificar, diseñar, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los planes, programas y proyectos de inversión necesarios para la construcción y reconstrucción de infraestructura pública y vivienda y de reactivación productiva y de empleo en las zonas de afectación de desastres naturales y de influencia de los proyectos de sectores estratégicos.⁶²

Finalmente, se dispuso que el Ministerio de Finanzas cree una cuenta específica, alimentada por recursos internos y externos, para la construcción, reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas por el terremoto,⁶³ lo cual muestra la dispersión de instituciones en la respuesta al desastre.

CONCLUSIONES

Antes del terremoto del 16 de abril de 2016, y a pesar del mandato constitucional, el marco jurídico de la gestión de riesgo de desastres era disperso y poco claro respecto a la institucionalidad. La Ley de Seguridad Pública y el COOTAD incluyen normas sobre la materia; sin embargo, las mismas no cumplen con el espíritu constituyente, dado que no cubren todas las fases de la gestión de riesgo de desastres.

A nivel institucional, la Ley de Seguridad Pública otorga funciones en materia de gestión de riesgos a la SGR, el MCS y la Defensa Civil. Sin embargo, el reglamento a la Ley de Seguridad Pública otorga competencias exclusivamente a la SGR. El problema radica en que las tres instituciones en referencia han sido creadas, reformadas y suprimidas por decretos ejecutivos y no por ley, como ordena la Constitución en su artículo 389. Referido reglamento además agrega competencias y modifica otras, en contraposición a las disposiciones constitucionales y legales.

En la respuesta al terremoto, la gobernanza de la gestión del riesgo fue aún más confusa. Diversas instituciones fueron designadas para la implementación de los estados de excepción, pero otras fueron encargadas de la reconstrucción. En ambos

61. *Ibid.*, art. 6. Ver también: Acuerdo Vicepresidencial No. 001-2013 de 24 de mayo de 2013 (Estatuto orgánico por procesos de la Vicepresidencia de la República, capítulo V).

62. Decreto Ejecutivo No. 1004 del 26 de abril de 2016, art. 8.

63. *Ibid.*, art. 9.

casos se pasó por alto al supuesto organismo técnico rector de la gestión de riesgos. Asimismo, el MCS y la SGR solicitaron de manera indistinta la renovación del estado de excepción, por lo que surge la pregunta ¿quién debía requerir la renovación del estado de excepción? Bajo la norma constitucional debería ser el organismo técnico de la gestión de riesgos, establecido por ley. Tampoco existió claridad sobre cuál era la institución encargada de aplicar la suspensión de derechos.

En materia de gestión de riesgos actualmente existe una inconstitucionalidad por omisión legislativa.⁶⁴ La declaratoria de inconstitucionalidad por omisión consiste en evidenciar que las violaciones a derechos o las afectaciones a la observancia a las normas constitucionales pueden darse por una omisión de un mandato constitucional que no ha sido atendido; por ejemplo, cuando no se atiende condiciones específicas exigidas por la Constitución.⁶⁵ En el presente análisis se ha demostrado que en materia de gestión de riesgos la función legislativa no ha establecido, mediante ley, el organismo rector de la gestión de riesgos, por lo que la designación ha quedado al albedrío de la función ejecutiva.

Con el fin de profundizar el estudio de la gobernanza de la gestión del riesgo durante el terremoto sería oportuno analizar los informes del Comité de Reconstrucción, de la Contraloría General del Estados y del Sistema de Contratación Pública.

Luego del terremoto se han adoptado nuevas leyes como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, y, el Código Orgánico del Ambiente, que contienen disposiciones relacionadas con la gestión de riesgo de desastres, por lo que su institucionalidad puede haber sido, nuevamente, modificada.

Ante esta dispersión de normas e instituciones, la función legislativa debe adoptar una ley de gestión de riesgos que adecue esa dispersión, llene las lagunas jurídicas, y solucione la inconstitucionalidad por no adecuación legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Vicepresidencial No. 001-2013 de 24 de mayo de 2013 (Estatuto orgánico por procesos de la Vicepresidencia de la República, capítulo V).

Aguilar, Juan Pablo. “Entre la retórica de lo nuevo y la persistencia del pasado: La Corte Constitucional y los estados de excepción”. *Iuris Dictio*, No. 13 (2010).

64. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 424, 425 y 426. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 2009, art. 128-130.

65. Paúl Córdova, *Derecho Procesal Constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 254-60.

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución A/RES/69/283: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Asamblea Nacional, Comisión Especial Permanente sobre Biodiversidad y Recursos Naturales. Proyecto de Ley de Cambio Climático, Informe para el Segundo Debate (2013).

Córdova, Paúl. *Derecho Procesal Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 003-15-DEE-CC, caso No. 009-11-EE del 13 de mayo de 2015.

—. Dictamen No. 002-16-DEE-CC, caso No. 002-16-EE del 27 de abril de 2017.

—. Dictamen No. 004-16-DEE-CC, caso No. 003-16-EE del 3 de agosto de 2016.

—. Dictamen No. 005-16-DEE-CC, caso No. 004-16-EE del 3 de agosto de 2016.

—. Dictamen No. 007-16-DEE-CC, caso No. 006-16-EE del 22 de noviembre de 2016.

—. Dictamen No. 008-16-DEE-CC, caso No. 005-16-EE del 29 de noviembre de 2016.

—. Dictamen No. 001-17-DEE-CC, caso No. 008-16-EE del 25 de enero de 2017.

—. Dictamen No. 002-17-DEE-CC, caso No. 002-17-EE del 8 de febrero de 2017.

—. Dictamen No. 005-17-DEE-CC, caso No. 003-17-EE del 29 de marzo de 2017.

—. Dictamen No. 006-17-DEE-CC, caso No. 004-17-EE del 19 de mayo de 2017.

Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (UNISDR), Ginebra, 2009.

Ministerio Coordinador de Seguridad. Boletín de Prensa No. 101, “Gobierno Autónomo Descentralizado emitirá salvoconductos para ingreso a la Zona Cero”, 23 de mayo de 2016.

Secretaría de Gestión de Riesgos. “Informe de Situación, No. 65 (2016).

—. “Informe de Situación No. 71 (2016).

—. Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Resolución No. 38. Publicación del Registro Oficial, Edición Especial No. 211, 25 de noviembre de 2014.

Fecha de recepción: 30 de junio de 2017.

Fecha de aprobación: 11 de diciembre de 2017.

Review of the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Enabling Child-Centred Agency

*Anne Carr**

ABSTRACT

The Global Assessment Report on the evidence base developed from child-centred disaster risk reduction projects in the Philippines and El Salvador provides an overview of institutional and legal frameworks that limit or enable developing capacity rather than focusing on vulnerability. In many countries, disaster risk management policy and functions remain focused on a humanitarian and aid driven emergency response agenda, often focusing on the immediate economic loss of the disaster event and the cost of rehabilitation and repair of major infrastructure. The evidence demonstrates that when communities including children are engaged in understanding the causal factors of differentiated vulnerability they can ensure specific needs are planned for before and protected during emergencies. Emphasising the value of engagement with children is not to expect them to have all the answers. Rather it reinforces the case for policy-making to include bottom-up processes to ensure approaches are context specific and take account of the needs of all community members.

KEYWORDS: child centred participation, disaster risk reduction, community capacity building.

RESUMEN

El Informe de Evaluación Global sobre la base de evidencia desarrollada a partir de proyectos de reducción del riesgo de desastres centrados en los niños en Filipinas y El Salvador ofrece una visión general de los marcos institucionales y legales que limitan o permiten desarrollar la capacidad en lugar de centrarse en la vulnerabilidad. En muchos países, las políticas y funciones de gestión del riesgo de desastres siguen centradas en una agenda de respuesta a emergencias impulsada por la ayuda humanitaria, a menudo centrada en la pérdida económica inmediata del desastre y el costo de la rehabilitación y reparación de la infraestructura principal. La evidencia demuestra que cuando las comunidades, incluidos los niños,

* Profesora de la Universidad del Azuay, Cuenca.

se involucran en la comprensión de los factores causales de la vulnerabilidad diferenciada, pueden garantizar que las necesidades específicas se planifiquen antes y estén protegidas durante las emergencias. Hacer hincapié en el valor del compromiso con los niños no es esperar que tengan todas las respuestas. Más bien refuerza el argumento para que la formulación de políticas incluya procesos ascendentes para garantizar que los enfoques sean específicos del contexto y tengan en cuenta las necesidades de todos los miembros de la comunidad.

PALABRAS CLAVE: participación centrada en los niños, reducción del riesgo de desastres, desarrollo de la capacidad de la comunidad.

FORO

INTRODUCTION

This review of the Global Assessment Report serves as the background research for interviews that were carried out in December 2017 with 9-11 year olds in Canoa, Ecuador about their understanding and emotions across the disaster life cycle as well as before the possible next earthquake.¹

The authors of the Global Assessment Report note that from a child rights perspective, disaster impacts affect not only a child's basic right to survival and development, but cut across their right to participate and for decisions to be made in their best interests. Child-centred approaches recognise the role and rights of children as citizens and agents of change, seeking to engage them in Disaster Risk Reduction (DRR)/Child-Centred Approach (CCA) decision-making and accountability processes and supporting child-centred community-based programs of action.²

-
1. Anne Carr, M. Abad y N. Ullauri, *Conversations about Natural Disasters: Listenig to Children*, 2018. (submitted for publication).
 2. Fran Seballos, Thomas Tanner, *Global Assessment on Disaster Risk Reduction-Enabling Child-Centred Agency* (s. l.: ISDR, 2011), 3. Available <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bg-docs/Seballos_&_Tanner_2011.pdf>.

RESEARCH EVIDENCE FOR CHILDREN'S RIGHTS TO DISASTER PREVENTION PARTICIPATION

Previous research within the Children in a Changing Climate³ coalition has looked at spaces where children have opportunities to influence and engage in Disaster Risk Reduction climate change policy and developed an evidence base from which to articulate the capacity of children as agents of change within their communities.

The Global Assessment Report (GAR) on Disaster Risk Reduction: Enabling Child-Centred Agency provides an overview of the institutional and legal frameworks for disaster risk reduction (DRR) and child-centred policies in the Philippines and El Salvador as they are translated into practice. Empirical examples of the political, cultural and institutional environment underpinning child-centre DRR programs conclude with lessons learnt from both countries to articulate the key elements of an enabling environment for child centred DRR policies and practice.

Children under Article 1 of the United Nations Convention on the Rights of the Child are defined as those who are “under 18” - in line with the “age of majority” in many countries thus the emphasis of the Report is on those internationally recognised as children.

Child-centred DRR is an overarching framework that recognises children as both beneficiaries and active citizens engaged in decision-making, planning and accountability processes for prevention, preparedness and response to be supported as agents of change in their spheres of influence-household, school, the community and beyond.

FROM VULNERABILITY TO CAPACITY

In many countries, disaster risk management policy and functions remain focussed on a humanitarian and aid driven emergency response agenda, often focusing on the immediate economic loss of the disaster event and the cost of rehabilitation and repair of major infrastructure. Yet there are immediate and long-term human dimensions of loss by an estimated 66.5 million children annually⁴ with most literature pointing towards higher mortality and morbidity rates among children as a result of climate

3. Available en <www.childreninachangingclimate.org>.

4. Angela Penrose, y Mia Takaki, “Children’s rights in emergencies and disasters”, *The Lancet*, vol. 367 (2006): 698-9. Available <[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(06\)68272-X/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(06)68272-X/abstract)>.

stresses and extreme events.⁵ This is especially acute for children and households with low resilience in developing countries where governance is weak, education systems are poor, coping capacities are lower and where climate-sensitive health factors such as malnutrition, diarrhoea and malaria are higher.

By moving away from a concept of vulnerability involving passivity and suffering, this means increasing capacities and therefore fostering and enabling people's resilience which requires engagement with communities to understand the causal factors of differentiated vulnerability, the specific nature of risk, and working with those actors to build household and community resilience to external shocks, as well as influencing the wider institutional arena and implicating child-centred approaches to ensure specific needs are planned for and protected during emergencies.⁶

THE IMPORTANCE OF SCHOOLS

Schools remain a focus of much of the action on children and disasters, including through teaching on environmental issues and hazard risks, disaster proofing of buildings to make them safer, and preparedness drills. Schools are also increasingly seen as a community institution from which to undertake community-wide awareness raising. The extensive and growing range of guidance and teaching materials for school-based child-centred DRR is evidenced by the extensive collection of over 2000 items in the Prevention web Educational Materials Collection.⁷

Emphasising the value of engagement with children is not to expect them to have all the answers. Rather it reinforces the case for... policy-making to include bottom-up processes to ensure approaches are context specific and take account of the needs of marginalised groups.⁸

-
5. Victor Balaban, "Psychological assessment of children in disasters and emergencies", *Disasters*, vol. 30 (2006): 178-98. Available in <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.0361-3666.2006.00314.x>>.
 - T. Waterson, "Climate change-the greatest crisis for children?", *Journal of Tropical Pediatrics*, vol. 52 (2006): 383-5.
 6. Inka Weissbecker, Sandra Sephton, Meagan Martin, David Simpson, "Psychological and Physiological Correlates of Stress in Children Exposed to Disaster: Review of Current Research and Recommendations for Intervention", *Children, Youth and Environments*, vol. 18 (2008): 30-70. Available <<https://www.jstor.org/stable/10.7721/chilyoutenvi.18.1.0030>>.
 7. Ben Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon, and Ian Davis, *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (London/New York: Routledge, 2004). Bangay, C. and N. Blum (2010), "Education responses to climate change and quality: Two parts of the same agenda?", *International Journal of Educational Development*, 20: 359-68.
 8. Seballos, Thomas Tanner, *Global Assessment on Disaster Risk Reduction-Enabling Child-Centred Agency*.

THE ROLE OF INTERNATIONAL INSTITUTIONS AND GOVERNANCE - CHILDREN'S RIGHTS, NEEDS AND CAPACITIES

Much of the recent advocacy work around child agency and capacities for DRR and Child Centred Agency (CCA) are built on rights-based arguments. The United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC) sets out four main principles which reflect all the articles in the convention, these are: survival and development; non-discrimination; child participation; and the best interests of the child. Many of these underpin the need for child centred DRR and CCA to take a protective approach to ensuring that disasters and the changing climate do not erode a child's basic right to health, shelter, food, clean water, education and freedom from harm. However, participation, as one of the four fundamental principles, is increasingly recognised as fundamental to policy making that is sensitive to children's needs and well-being, and therefore of value to wider society. It is also fundamental to children's self-esteem and a means of empowerment. Child participation is recognised as a right under Article 12, but participation is also a means to children realising their rights more generally.⁹

Recognising a child's right to participate empowers them as individuals and members of civil society-as citizens - it gives them the opportunity to exercise their citizenship rights and to influence the actions and decisions that affect their lives.

Despite internationally supported frameworks for promoting childhood well-being and securing child rights, it is increasingly recognised that recurring disasters and the changes in climate are "...causing child rights to become even more difficult to safeguard, as adults, communities and governments do not fully appreciate the threats to their children's future or are increasingly powerless to fulfil their responsibilities to protect them."¹⁰

FOCUSED CASE STUDIES: EL SALVADOR AND THE PHILIPPINES

The Global Assessment Report focuses on research that took place in the Philippines (2008-09 and 2010) and in El Salvador (2008-09). The susceptibility of the

9. Ibid.

10. CCD, "Closing the Gaps", en *Commission on Climate Change and Development* (Stockholm: UNICEF, 2008); *Our Climate, Our Children, Our responsibility. The implications of climate change for the world's children* (s. 1.: UNICEF, 2008).

Philippines to disaster is revealed through Office of Civil Defence statistical records covering the period 1997 to 2007 which show that the total cost of damages brought about by various types of disasters was P176.733 billion (over \$4billion). This does not include the indirect losses nor does it factor in the loss of lives. In 2004, the World Bank estimated the cost of disaster annually to be 15 billion or 0.5 per cent of the country's gross national product. A report from the Centre for Research and Epidemiology of Disasters places the Philippines as number one in occurrence of disasters in the world for 2009, with the third highest number of deaths globally and 14.8 per cent of the population being affected.¹¹

- a) El Salvador is also highly susceptible to disaster events due to its geographic location on tectonic boundaries and tropical storm tracks, the presence of active volcanoes, exposure to drought events, and low levels of capacity to respond due to widespread poverty and degradation of natural ecosystems. El Salvador in 2009 ranked second globally for relative loss in GDP, losing 4.4 per cent, when recording deaths per 100,000 people it ranked fourth.

Climate change is likely to add to the burden in both countries due to the increasing unpredictability of weather, and changes to the frequency and magnitude of extreme events including storms, drought, flooding, and heat and cold waves.

- b) While national bodies in both the Philippines and El Salvador have their basis in science-based approaches, interviews undertaken with key actors relating to DRR at local regional levels in the study areas revealed an approach focused primarily on understanding and tackling the human causes of disaster events rather than hazard management. Most respondents stressed underlying causes of vulnerability based on the levels of socio-economic development and human behavioural factors influenced by cultural tradition. The poverty and livelihoods context of the case study communities were therefore seen as the dominant entry points for improving risk reduction by the majority of regional and local DRR actors.

ADULT PERCEPTION OF CHILD AGENCY

The research suggests that adult views on child agency have the potential to foster or stifle child participation and contributions to reducing disaster risk. Whilst families

11. Sheridan Bartlett, "The Implications of Climate Change for Children in Lower-Income Countries", *Children, Youth and Environments*, vol. 18 (2008): 71-98.

value the potential of children as actors within the household they are often not prescribed with individual agency or voice within the home and this is often carried over into the community sphere. Even where adults vocalised support for child-led DRR activities this was commonly contradicted by household decision making structures in which children have little or no voice. However, the support of the family for a child's action is a central enabler for child participation and agency.

As a reflection of this, the children themselves often expressed concern over their physical capacity to act on behalf of the community due to their multiple commitments to the school and the family. Some household interviews revealed that schooling and family duties had to be completed prior to extra activities with youth groups. This was particularly evident in the more remote rural villages visited.

Amongst officials at the municipal and provincial level the dominant view follows that of Jose Rizal, a Philippine national hero, who is famously quoted as saying "the youth is the hope of our future". The officials consistently depicted children as the "inheritors of the future" and the "leaders of tomorrow", but in need of both protection and guidance today.

CHILDREN NEED TO BE SEEN TO BE HEARD

There was considerable evidence that the visibility and experience of children's group activities was a crucial enabling factor in fostering community support. Many adults and even parents of group members were not aware of the DRR activities of the children's groups. Yet where adults had been exposed to or involved in the activities, they were more supportive and there was a significantly higher level of support for child participation in communities with longer standing experiences. Visible demonstrations of children engaging in activities to reduce risks in the household and community provide a lived experience that acts as an important catalyst for shifting cultural understandings to support child agency.

INCLUSION AND EXPERIENCE GENERATE SUPPORT

Household support provides not only formal permissions for children to participate and engage in activities, but also confirmation to the children that their actions are valued within the community, that their motivations are respected and thus they are empowered to continue in their efforts and advocacy.

FACILITATION IS A CRUCIAL ENABLING FACTOR

The research demonstrates that children are capable actors, but they need stimuli and support. There was a common perception that realising the potential of children is necessarily a guided and supported process that may come through community based sources such as schools, health centres or adult-led disaster groups, or through external interventions by NGOs and CSOs. This catalytic role enables children's groups to draw on outside expertise for training and resources, as well as opening up potential interaction with policy spaces and actors outside the community.

CHILDREN WORKING TOGETHER GENERATE AGENCY AND ACTION

Facilitation needs to go beyond training and knowledge, and support analysis, debate, prioritisation and action at community level, as well as dissemination of learning. The ability to transform training and knowledge into action is lost without the support of others with common and shared knowledge and agency. Holding training events with a mix of adults and children provides an important route to common ownership of the DRR agenda. It is essential that training and awareness of DRR policy and practice is delivered community-wide.

Creating opportunities for presenting work to parents and adults in the community, and safe spaces for engaging with authority figures represents an important part of a child-sensitive enabling approach. Children are often overwhelmed by the notion of authority, so bringing officials into spaces where children feel secure, such as facilitated workshops, is important. The creation of formal spaces for informal engagement between government institutions and children allows adults to be exposed to the children as they learn, discuss and debate, building recognition of the agency and capacity of children and seeing the potential of engagement.

COMMUNITY DEVELOPMENT AND EXISTING PROGRAMS ARE STARTING POINTS FOR ACTION

Where existing programmes such as health and education are seeking to meet the basic needs of child welfare and improve well-being, it is important that the contribution of these programmes for DRR is communicated and understood; as children and communities see the multiple benefits of their action, they are motivated to continue and strive harder to achieve the common goals. Focussing early activities on nationwide campaigns builds links with the local, municipal and provincial authorities.

INDIVIDUAL CHAMPIONS ARE OFTEN THE DIFFERENCE BETWEEN SUCCESS AND FAILURE

Authority figures (or champions) in the community who already command the respect and trust of both children and adults, especially ones not subject to political influence and whose roles directly pertain to child welfare such as school directors or health workers provide a working link between outside networks and facilitation and a reference point for parents regarding the appropriateness of group activities.

GROUPS NEED TO ENGAGE WITH WIDER NETWORKS TO ACCESS RESOURCES AND POLICY SPACES

Wider support networks enable groups to exert influence beyond their own households and community members, as well as interact with others. These networks were often developed through schools, health workers, and NGOs rather than enabled by government structures. Where groups were well linked with municipal government, child groups accessed opportunities to exchange with peers, attend municipal wide training and secure resources to undertake actions that are visible to community members. The relationship also provided potential access to higher level policy spaces.

ACCESS TO POLICY SPACES AND LONG-TERM CULTURAL SHIFTS LEAD TO SUSTAINABLE CHILD GROUPS

Building partnerships and networks within and beyond the community appears to be critical in sustaining children's participation, including links with formal institutions to access and mobilise resources. Community structures can help sustain the enabling environment through providing policy spaces where children's voices can be heard in community committees or school planning boards.

Importantly, there was a significantly higher level of support for child participation in communities with longer standing experiences, and especially where former children's group leaders are now in local executive positions or indeed parents themselves. This suggests that just as awareness and behavioural change around DRR will be carried into adulthood, investment in child participation is a multi-generational mission.

WHAT CHILDREN ACCOMPLISHED DURING THE RESEARCH PERIOD

- Documented change in participation that was successfully undertaken by children's groups with relative autonomy in the Philippines: Mangrove reforestation projects (Age: 10-16 years).
- Earthquake and cyclone preparedness drills (Age: 8-15 years).
- Removal of large stones above school buildings (Age: 8-15 years).
- Planting hill slope stabilizing plants to prevent landslides (Age: 11-16 years).

Documented activities that required behavioral change by other members of the community in El Salvador:

- Advocacy and protests over quarrying of river beds (Age: 10-20 years).
- Identifying high risk structures and discussing reinforcement with owners (Age: 10-15 years).
- Banning artisanal mining near the community to reduce contamination and flood risk (Age: 14-18 years).
- Awareness campaigns and provision of communal waste disposal (Age: 12-16 years).

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

THE ROLE OF DECENTRALISATION

Decentralization is often viewed as a governance solution to enable local and appropriate risk reduction measures yet it requires investment from the national level to make it work. The research identifies four key issues for decentralisation in engaging children in DRR.

i) First, the research found strong support for the decentralised approach to DRR on the basis of local appropriateness. While decentralisation is limited in El Salvador and the country relatively small, in the Philippines there is significant heterogeneity across regions and islands.

“...because each region is unique. It is relative; the implementation is not always the same to all. There are traditions and rules in certain areas that should be followed”.¹² Decentralisation can enable DRR at the local level to recognise the heterogeneity of the community (including children), through community-based risk assessment and the identification of locally relevant risk reduction actions - policy or practice.¹³ Local level institutions also support community mobilisation through their ability to embed historical cultural norms and values concerning intra-community cooperation.

ii) Second, decentralisation enables greater coherence across sectors at the delivery level. At the municipal and local level, policies come together from across formal institutions with the potential to deliver holistic programmes of community development that incorporate activities and programmes that contribute to DRR at the local scale.

“The most useful measures to protect children’s health are also fundamental in reducing risks from potential disasters-such as adequate drainage, waste removal and proper sanitation”.¹⁴

iii) Third, although there is a lack of explicitly coherent DRR policy in either the Philippines or El Salvador, the role of policy within other sectors provides an institutional framework for local action. For example, in the Philippines the Department of Environment and Natural Resources annual national coastal clean-up campaign was delivered through schools via a national level partnership with DepEd; at the municipal scale the Pamugsay Festival in the Camotes Island - which raises awareness of sound management of coastal resources - was delivered by the Pilar National High School through the municipal government’s Coastal Resource Management Project.

Such examples demonstrate a blend of cross-sector and local programs of action that deliver relevant and context specific messages and action for mobilising children for DRR.

iv) Finally, stronger decentralisation of both mandate and resources to the community level is required to make this happen. It is important that the lowest levels are enabled to carry out effective planning even if budgets for disaster prevention are

12. Provincial DepEd representative, Surigao Del Norte, Philippines.

13. Van Aalst, M. K., T. Cannon, and I. Burton, “Community level adaptation to climate change: The potential role of participatory community risk assessment”, *Global Environmental Change*, vol. 18 (2008): 65-179.

14. Bartlett, “The Implications of Climate Change for Children in Lower-Income Countries”.

minimal at the municipal level and the skills, knowledge and politics for delivering are weak. DRR and community planning at the local level needs strong support from higher levels of governance.

The research and analysis of child-centred DRR in both El Salvador and the Philippines provide a number of common findings and recommendations based on investigating the realities of child-centred DRR in areas of relative poverty and high disaster risk. The GAR on the research findings point to a set of key issues which need to be addressed in order to realise child agency and capacity for DRR in disaster prone countries:

- Adult perception of child agency.
- Children need to be seen to be heard.
- Inclusion and experience generate support.
- Facilitation is a crucial enabling factor.
- Children working together generate agency and action.
- Community development and existing programmes are starting points for action.
- Individual champions are often the difference between success and failure.
- Access to policy spaces and long-term cultural shifts lead to sustainable child groups.

BIBLIOGRAPHY

- Balaban, Victor. "Psychological assessment of children in disasters and emergencies". *Disasters*, vol. 30 (2006). Available in <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.0361-3666.2006.00314.x>>.
- Bangay, C., and N. Blum. "Education responses to climate change and quality: Two parts of the same agenda?". *International Journal of Educational Development*, vol. 20 (2010).
- Bartlett, Sheridan. "The Implications of Climate Change for Children in Lower-Income Countries". *Children, Youth and Environments*, vol. 18 (2008).
- Carr, Anne, M. Abad, y N. Ullauri. *Conversations about Natural Disasters: Listenig to Children*, 2018. (Submitted for publication).
- CCD, "Closing the Gaps", en *Commission on Climate Change and Development*. Stockholm: UNICEF, 2008.
- . *Our Climate, Our Children, Our responsibility. The implications of climate change for the world's children*. s. l.: UNICEF, 2008.

- Penrose, Angela, y Mia Takaki. "Children's rights in emergencies and disasters". *The Lancet*, vol. 367 (2006). Available <[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(06\)68272-X/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(06)68272-X/abstract)>.
- Seballos, Fran, and Thomas Tanner. *Global Assessment on Disaster Risk Reduction-Enabling Child-Centred Agency*. s. l.: ISDR, 2011. Available <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Seballos_&_Tanner_2011.pdf>.
- Van Aalst, M.K., T. Cannon, and I. Burton. "Community level adaptation to climate change: the potential role of participatory community risk assessment". *Global Environmental Change*, vol. 18 (2008).
- Waterson, T. "Climate change -the greatest crisis for children?". *Journal of Tropical Pediatrics*, vol. 52 (2006).
- Weissbecker, Inka, Sandra Sephton, Meagan Martin, David Simpson. "Psychological and Physiological Correlates of Stress in Children Exposed to Disaster: Review of Current Research and Recommendations for Intervention". *Children, Youth and Environments*, vol. 18 (2008). Available <<https://www.jstor.org/stable/10.7721/chilyoutenvi.18.1.0030>>.
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, and Ian Davis. *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. London/New York: Routledge, 2004.

Fecha de recepción: 5 de junio de 2017.

Fecha de aprobación: 10 de diciembre de 2017.

Lineamientos para una propuesta de política pública de recuperación productiva: Manabí 2016

*Elisa Lanas Medina**

*Genoveva Espinoza Santeli***

RESUMEN

El terremoto de 2016, con epicentro en Manabí generó la oportunidad para analizar si el Ecuador cuenta con políticas públicas para la gestión del riesgo, analizar la institucionalidad de los mecanismos para responder durante y después de un desastre, y si la gestión posdesastre incluye políticas para reactivar las actividades productivas. Es una investigación mixta, con alcance exploratorio y descriptivo, con el objetivo de proponer lineamientos para la política pública en gestión de posdesastre con procesos alternativos de producción, basados en la economía solidaria, como mecanismos de recuperación.

El hallazgo más significativo es que el país no cuenta con políticas públicas adecuadas, las instituciones encargadas de la gestión del riesgo son débiles, y la sociedad no es resiliente; además, se identificó que es preciso realizar un diagnóstico de la realidad del territorio para esbozar los lineamientos para proponer la política pública de recuperación productiva mediante procesos asociativos y solidarios.

PALABRAS CLAVE: desastres naturales, política pública, economía solidaria, organizaciones sin fines de lucro.

ABSTRACT

The 2016 earthquake, with an epicenter in Manabí, created the opportunity to analyze if Ecuador has risk management public policies, analyze the institutional framework of the mechanisms to respond during and after a disaster and, if the post-disaster management includes policies to reactivate productive activities. It is a mixed research, with exploratory and descriptive scope and the aim of proposing guidelines for public policy in post-disaster management with alternative production processes, based on solidarity economy, as a recovery mechanisms.

* Docente investigadora del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

** Docente investigadora del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

The most significant finding is that Ecuador does not have adequate public policies for risk management, the institutions are weak and the community is not resilient; also, it was identified that it is necessary to make a diagnosis of the reality of the territory to outline the guidelines to propose the public policy of productive recovery through associative and solidarity processes.

KEYWORDS: natural disasters, public policy, solidarity economy, non-profit organizations.

FORO

INTRODUCCIÓN

El 16 de abril de 2016 a las 18:58 el Ecuador sufrió un terremoto con una magnitud de 7,8 grados en la escala de Richter seguido de 2.709 réplicas hasta el 27 de octubre del mismo año. El epicentro del evento estuvo situado entre las parroquias de Pedernales y Cojimíes, provincia de Manabí, y el movimiento telúrico también se sintió y afectó a otras zonas y provincias del país, como Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Santo Domingo y El Oro en la Costa, y en provincias de la Sierra como Carchi, Imbabura y Pichincha. Este suceso está considerado como el más destructivo desde el terremoto registrado en 1987 que tuvo una magnitud de 6,9 grados en la escala de Richter, con epicentro en el noroeste de Ecuador, en las provincias de Sucumbíos y Napo.

El terremoto de 2016, según cifras oficiales de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador, dejó 663 personas fallecidas, 9 personas desaparecidas, 6.274 personas heridas y con otras afectaciones directas, 113 personas rescatadas con vida, y 28.775 personas distribuidas en 37 albergues y 214 refugios.

En términos económicos, “Ecuador necesitaría más de 3.300 millones de dólares para obras de reconstrucción, lo que implica un decrecimiento de 0,7% del PIB del año anterior”.¹ Para la Federación Ecuatoriana de Exportadores, un total de 150 millones de dólares se dejaron de exportar considerando solo la producción de empresas exportadoras localizadas en la provincia de Manabí y Esmeraldas, y en términos macroeconómicos representó el 8% de las exportaciones totales a nivel nacional.

1. “Dos fuertes sismos sacuden Ecuador con epicentro en zona terremoto de abril”. *El Nuevo Herald* (Miami). 11 de julio de 2016. Consulta: febrero de 2017. Disponible en <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/americalatina/article88838672.html#storylink=cpy>>.

El Banco Interamericano de Desarrollo, con un modelo de regresión realizó un análisis de dos mil (2000) desastres naturales ocurridos entre 1970 y 2008, utilizando variables como la población del país, el PIB per cápita, el área del país, el PIB real y el número de fallecidos para determinar el costo del desastre,² obteniendo que para Ecuador el costo del terremoto estaría entre 500 y 600 millones de dólares. La agencia United States Geological Survey también realizó algunas estimaciones, indicando que las pérdidas económicas ascenderían al menos a mil millones. Por su parte, las fuentes oficiales del gobierno, después de realizar una valoración del costo mediante una metodología internacional de las Naciones Unidas, denominada “Evaluación Pos-desastres de Necesidades”, estima que el costo de la recuperación estaría en el rango de dos mil y tres mil millones de dólares, el equivalente al 2, 3% del PIB de 2016.

Concretamente en el sector productivo, según estimaciones de la SENPLADES,³ los costos de reconstrucción de este sector ascienden a los mil treinta y dos millones de dólares, siendo los subsectores afectados: el comercio en un 44%; agricultura, ganadería, acuicultura y pesca en un 31%; manufactura en un 16%; y servicios turísticos en un 9%. De esas afectaciones, el 22% corresponde al sector público y el 78% al sector privado, lo que indica que en el sector productivo son los propios afectados quienes deben encargarse de la recuperación.

Frente a este escenario de grandes pérdidas económicas, humanas, sociales y ambientales, y a más de un año del terremoto, se analizó la respuesta del gobierno ecuatoriano ante los desastres, y si es preciso plantear una política pública de largo plazo, para que, en la medida de lo posible, las personas recuperen su modo de vida en todos los aspectos, siendo la actividad productiva una de las más importantes, ya que “para las personas que perdieron tanto, no solo el trabajo, también a sus seres queridos, el trabajo les ayuda no solo a recuperar un sustento, también a superar el dolor, la desesperación y aporta esperanza”.⁴

El objetivo de este artículo es plantear los lineamientos de una política pública para la recuperación productiva de un territorio, en este caso Manabí, mediante procesos asociativos y solidarios, después de un desastre.

-
2. Eduardo Cavallo, Andrew Powell y Oscar Becerra, “Estimating the Direct Economic Damages of the Earthquake in Haiti”, *The Economic Journal*, No. 546 (2010): 298-312.
 3. SENPLADES, *Evaluación de los costos de reconstrucción sismo en Ecuador. Abril 2016*. Consulta: febrero de 2017. Disponible en <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Evaluacion-de-los-Costos-de-Reconstruccion-Libro-Completo.pdf>>.
 4. “Volver a la normalidad después del gran terremoto que azotó el este de Japón”. *Organización Internacional del Trabajo*, 2013. Consulta: mayo de 2017. Disponible en <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_208802/lang-es/index.htm>.

Con ese fin, se presenta un marco teórico y legal de respuesta al desastre, que servirá como sustento para elaborar un diagnóstico con miras a proponer políticas públicas adecuadas en materia de reactivación económica, que se afiance principalmente en alianzas estratégicas público-privadas para promover las iniciativas de la economía solidaria y del cooperativismo en la ardua tarea de recuperación de las zonas afectadas, concretamente de la provincia de Manabí.

MARCO TEÓRICO

Para poder cumplir con el objetivo de la investigación, que es aportar con lineamientos para una política pública de recuperación productiva en la provincia de Manabí que fomente la economía solidaria, es necesario rescatar los conceptos nucleares del problema de investigación. En un primer momento, se explican los procesos y procedimientos necesarios para lograr una recuperación integral en el corto, mediano y largo plazo, y posteriormente se desarrolla y explica cómo la economía solidaria puede ser una respuesta eficaz para la reactivación económica de la zona.

RESPUESTA AL DESASTRE

Un desastre es una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad que ocasiona muertes, pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales, que exceden la capacidad de respuesta de una comunidad.⁵

La gestión del riesgo de desastres es “el proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre”.⁶ Busca la recuperación integral de la zona a través de los procesos de rehabilitación y de reconstrucción.

La recuperación integral debe estar enmarcada en un modelo de planificación en el que el ordenamiento territorial y la construcción desde las comunidades locales sea

5. Allan Lavell, “Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición”, *Scripta Nova-Revista* (2001). Consulta: marzo de 2017. Disponible en <<http://microseguros.net/seminario/biblioteca/vulnerabilidad/doc15036-lavell-gestion-riesgo.pdf>>.

6. “Annual Report 2015 2014-15 Biennium Work Programme Final Report”. *Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres* (Ginebra). Consulta: junio de 2017. Disponible en <http://www.unisdr.org/files/48588_unisdrannualreport2015evs.pdf>.

una estrategia⁷ que se conjuga con la economía solidaria para construir territorios resilientes. La rehabilitación es una estrategia a corto plazo, que implica volver a poner en funcionamiento instalaciones vitales, estructuras físicas y estructuras de servicios esenciales,⁸ y la reconstrucción consiste en un proceso a mediano y largo plazo, dependiendo de la infraestructura previa y el nivel de daños ocasionados por el desastre, así como de las estrategias y políticas preexistentes. El nivel de impacto se determinará en varios momentos –después de la revisión inicial y en el momento del diseño de programas nacionales, privados y mixtos; actividades que entran en la reconstrucción pueden ser la dotación o rehabilitación de alcantarillados– dependiendo del nivel de daño, infraestructura de utilidad pública, carreteras, legalización de tierras, recuperación de espacios públicos, planificación territorial, planificación de contingencias, elaboración de un plan para la reducción del riesgo de desastres, que incluya estrategias de mitigación, preparación y prevención, desarrollo de capacidades de resiliencia entre la comunidad, desarrollo de un sistema de alerta temprana, entre otras.⁹

La recuperación integral, después de un desastre, es vista por muchos como una lucha en contra de la madre naturaleza para restablecer el orden en la comunidad. Sin embargo, el proceso de recuperación no es una serie de pasos que debe darse automáticamente después de ocurrido el desastre; debe ser entendido como un proceso, una serie de actividades sin un orden estricto que debe darse antes, durante y después del desastre.¹⁰ Es un momento de oportunidad para investigar el modelo de desarrollo económico empleado en la región, y en el momento del diseño de los programas y proyectos de reconstrucción y recuperación se deben discutir elementos del desarrollo sustentable en aras de mejorar la calidad de vida de los damnificados, replantear las actividades y la productividad para que sean sostenibles y sustentables, protegiendo y conservando el medioambiente.

-
7. Juan Márquez Domínguez y Adriano Rovira Pinto, “El desarrollo local: una propuesta social y económica con fuerte base territorial”, *Espacio y Desarrollo*, No. 14 (2002): 47-57.
 8. Tales como las redes eléctricas, provisión de agua y telecomunicaciones, puertos, transporte, hospitales, bomberos, policía y administración pública. Luis Carrio Carro, “El concepto de resiliencia y su aplicación en Avilés” (tesis de maestría, Universidad de Oviedo, Máster Universitario en Análisis y Gestión de Emergencia y Desastre, 2015). Disponible en <<http://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/32011>>.
 9. Jorge Enrique Vargas, *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*, Serie medio ambiente y desarrollo, No. 50 (Santiago de Chile: CEPAL, 2002).
 10. Ruth Jackson, Daniel Fitzpatrick y Prabin Man Singh, *Building Back Right: Ensuring Equality in Land Rights and Reconstruction in Nepal* (Oxford: Oxfam, 2016). Disponible en <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/building-back-right-ensuring-equality-in-land-rights-and-reconstruction-in-nepal-606028>>.

A través de una breve sistematización de los procesos y actividades que los países deberían tener institucionalizados en caso de atravesar por un desastre,¹¹ se elaboró una lista, con su consecuente explicación por proceso, de las actividades que un país debe poner en funcionamiento para lograr una recuperación integral, rehabilitación o reconstrucción de la zona. Estos procesos deben estar contemplados en una política pública o en un plan de riesgos y desastres, y es alrededor de estos procesos que se realizó el barrido de información en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

1. Ayuda humana inmediata y emergente.
2. Evacuación en las zonas de riesgo.
3. Provisión de refugios temporales.
4. Búsqueda y rescate.
5. Evaluación de daños.
6. Limpieza, remoción y disposición de escombros.
7. Restauración de servicios básicos y de comunicación.
8. Restablecimiento de las principales redes de transporte.
9. Habilitación de albergues.
10. Provisión de recursos financieros.
11. Análisis del impacto económico.
12. Inspección detallada de las edificaciones e instalaciones de propiedad privada y pública.
13. Planificación de desarrollo.
14. Evaluación ambiental.
15. Demolición de infraestructura insegura e inestable.
16. Reconstrucción.
17. Mitigación de riesgos.
18. Implementación de un sistema de alerta temprana para zonas propensas a los desastres.
19. Desarrollo de legislación pertinente.
20. Preparación para el siguiente desastre.

Estas actividades, sin llegar a ser una lista exhaustiva, deben ir atravesadas por varios procesos como: 1) desarrollo de capacidades, 2) coordinación de actividades, 3)

11. Se revisaron las sugerencias de varios autores (Bagai 2005; Adie 2001; Villanueva Haro 2007; Natt 2011; Vargas 2002; Jackson 2016 y Carter 2016).

planificación urbana, 4) involucramiento de la comunidad, 5) información, 6) gobernanza, 7) evaluación del daño, y 8) reactivación económica, los cuales son explicados a continuación.

1. El *desarrollo de capacidades* es el proceso mediante el cual la población combina todas sus fortalezas, atributos y recursos para lograr los objetivos formulados, debe ir acompañada de una capacidad de afrontamiento ante condiciones adversas o situaciones de emergencia; las capacidades pueden incluir tanto medios físicos como habilidades y destrezas, y se requiere de una concientización continua. Las comunidades que están seriamente comprometidas con la disminución de riesgos antes de un desastre, por lo general, se centran en operaciones y desarrollo de capacidades de prevención, evacuación, restablecimiento de energía.
2. Uno de los retos más significativos es *coordinar las actividades* para que no se den situaciones como: superposición o duplicación de acciones y uso ineficiente de recursos; tomar decisiones rápidas que podrían afectar el bienestar de la comunidad a largo plazo; no tomar en cuenta la materialidad de todos los actores; perder oportunidades para mejorar la infraestructura, reactivación económica, protección del medioambiente y mejoramiento de la calidad de vida.
3. La *planificación urbana* es el eje fundamental para la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de cualquier ciudad o zona después de haber sufrido un desastre natural. Para Villanueva dentro de la planificación urbana hay que considerar tres ejes fundamentales:
 - a) Los sistemas vitales de redes de agua, desagüe, electricidad, comunicaciones, transporte y seguridad;
 - b) Instalaciones de centros de salud, albergues, unidades educativas primarias y secundarias, depósitos de alimentos. Se debe analizar y considerar la seguridad de las edificaciones; y, en el caso de tener que reconstruir edificios y viviendas, reflexionar sobre aspectos como la compatibilidad de uso, diseño, tecnología, materiales, impacto ambiental y legislación pertinente; y,
 - c) Centros de coordinación y colaboración de actividades y proyectos públicos y privados.¹²

En la planificación territorial se deben considerar suficientes espacios comunales, tierra para construcción de viviendas sociales, planificar el crecimiento

12. Benito Villanueva Haro, "Terremoto en Ica-Perú: Por una reconstrucción con rostro social", *Derecho y Cambio Social*, No. 11 (2007). Disponible en <<http://www.derechocambiosocial.com/revista011/terremoto%20en%20ica.htm>>.

demográfico, cuidar las fuentes de agua, redes de alcantarillado y los lugares adecuados para la gestión de residuos sólidos. La elaboración de la planificación territorial y la selección de los objetivos de recuperación y reparación deben ser tratados y discutidos previamente con la comunidad, es decir, debe haber un desarrollo participativo de todos los proyectos, considerando los factores sociales, económicos, ecológicos, culturales y jurídicos para garantizar la calidad, pertinencia viabilidad y sostenibilidad de los proyectos

4. Por lo tanto, el proceso ideal de recuperación de un desastre, según Adie, se da cuando la comunidad apoya proactivamente al proceso de identificación de objetivos comunes,¹³ hay un *involucramiento directo* en el cual se identifican los obstáculos, se toman en cuenta los principios de la sustentabilidad y sostenibilidad en el desarrollo de los proyectos, se adoptan estrategias que buscan una reparación integral de la zona, existe un consenso en los marcos regulatorios, normativos y procesales, existe coordinación, liderazgo y personas capacitadas y comprometidas para llevar a cabo el proceso de gestión posdesastre. En este sentido, es recomendable que la comunidad participe en las siguientes actividades:
 - a) Decisiones de recuperación y reconstrucción para lograr que todos los intereses, necesidades y expectativas estén incluidas en los proyectos de desarrollo y reactivación y que se valoren más los objetivos y beneficios a largo plazo por sobre actividades cortoplacistas que benefician a un grupo minoritario.
 - b) Búsqueda de diversas fuentes de financiamiento.
 - c) Mejorar el desarrollo económico y la resiliencia y eficacia de la comunidad a través del aprovechamiento de las oportunidades de reconstrucción y recuperación.
 - d) Considerar las oportunidades de protección, conservación y recuperación del medioambiente y recursos naturales para optimizar las funciones de la naturaleza al mismo tiempo que se extienden los beneficios hacia la comunidad.

Muchas tareas, como verificar la información, encuestas y entrevistas, requieren de la inclusión de la comunidad para determinar los aspectos materiales del

13. Charles Adie, *Holistic Disaster Recovery: Ideas for Building Local Sustainability After a Natural Disaster*. Pennsylvania: Diane Publishing. 2001 Recuperado de <<http://www.preventionweb.net/publications/view/1746>>.

caso. Según Mileti¹⁴ los *stakeholders* o actores sociales¹⁵ deben colaborar con la creación de política pública para reducir la posibilidad de conflictos durante la implementación y desarrollo de los planes.

5. Uno de los retos es lograr compartir *información* entre los actores públicos, privados y del sector involucrados para alcanzar mayor eficiencia. Para Marjanovic y Hallikainen¹⁶ uno de los retos en el proceso de recuperación es compartir el conocimiento desde los diferentes contextos del proceso, los límites de la organización y los profesionales. Por otra parte, la provisión de presupuestos, consultoría y el proceso de adquisiciones son más eficientes cuando existe la suficiente información y está disponible para las diferentes dependencias del gobierno, ONG y entidades privadas.
6. El *gobierno y demás organizaciones* tienen el mismo rol al momento de implementar un proyecto, actividad que requiere cierto nivel de autoridad y responsabilidad. Se sugiere contratar a personal capacitado a tiempo completo para prevenir la falta de recursos humanos calificados durante la implementación de los diferentes proyectos de reconstrucción y recuperación de la zona; se requiere que exista una clara asignación de responsabilidades y roles para realizar el proceso de contratación de personal especializado.¹⁷

Hay que considerar que cada persona puede verse afectada, positiva o negativamente, por una decisión gubernamental o de una agencia de ayuda humanitaria o desarrollo, por lo que es de vital importancia incluir a todos los actores en el proceso de toma de decisiones; como estrategia, se sugiere construir una base de actores amplia e inclusiva.

7. En la *evaluación del daño* hay dos momentos en que se debe recoger la información necesaria para realizar la evaluación de daños: una visita in situ después del suceso, donde se utiliza como herramienta la observación, y un segundo

14. Dennis Mileti, *Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States* (Washington D. C.: Joseph Henry Press, 1999).

15. Los *stakeholders* o actores sociales “pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa. Los actores claves son usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma”. Esteban Tapella, *El mapeo de actores claves* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba/Inter-American Institute for Global Change Research, 2007).

16. Olivera Marjanovic y Petri Hallikainen, “Disaster Recovery-New Challenges and Opportunities for Business Process Management Research and Practice”, *Pacific Asia Journal of the Association for Information Systems*, vol. 5 (2013). Disponible en <http://aisel.aisnet.org/pajais/vol5/iss1/3/>.

17. Natt Leelawat, Anawat Suppasri y Fumihiko Imamura, “Disaster Recovery and Reconstruction Following the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami: A Business Process Management Perspective”, *International Journal of Disaster Risk Science*, No. 3 (2015): 310-4.

momento donde se hacen entrevistas y encuestas a las personas afectadas. Toda la información recolectada servirá para determinar si es necesario establecer una estrategia de recuperación o de reconstrucción; al mismo tiempo que servirá para evaluar rápidamente los objetivos de recuperación.¹⁸

8. Finalmente, para lograr la *reactivación económica*, Carter recomienda:
- a) La gestión de desastres debe incorporar, entre sus procesos, la comprensión de dónde y cómo las agencias deben comprometerse y participar para apoyar el desarrollo de los mercados existentes y nuevos y analizar los costos y beneficios de un marco conceptual apropiado de intervención.
 - b) Reformar el análisis de los mercados antes y después de las crisis a través de la evaluación de los mercados y el estudio de los sistemas de mercado para ampliar la base de los agentes del mercado.
 - c) Construcción de relaciones entre las agencias de ayuda humanitaria y la asistencia técnica en temas de desarrollo –económico, microfinanciero, productivo– para visibilizar y fortalecer las sinergias en el ordenamiento de los mercados.
 - d) Mejorar la colaboración y el trabajo en conjunto entre las agencias de ayuda humanitaria y el sector privado.¹⁹

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE LOS ACTORES

Para Joan Subirats, una política pública es “un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre *actores públicos y privados*, cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos que disponen y por las *reglas institucionales generales* (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y *específicas* (propias al ámbito de intervención en cuestión)”.²⁰

Toda intervención pública está encaminada a cambiar el estado “natural” de las cosas en la sociedad, por vía de unas determinadas acciones que generan impactos o efectos. Los efectos o impactos que se pretende generar con cada política pública suelen estar contenidos en los objetivos de la misma y constituyen la razón de su existencia.

18. Ibid.

19. Becky Carter, *Economic and Market Resilience before and After Shocks. Governance, Social Development, Humanitarian, Conflict (GSDRC)* (Birmingham: GSDRC/University of Birmingham, 2016). Disponible en <<http://www.gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/02/HDQ1328.pdf>>.

20. Joan Subirats y otros, *Análisis y gestión de políticas públicas*, vol. 1 (Barcelona: Ariel, 2008), 23.

Todo individuo o grupo social con un cierto grado de vinculación con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de dicha política. Ahora bien, la participación directa o indirecta de los actores en la política pública dependerá, entre otros elementos, del grado de conciencia que el actor tenga respecto de sus propios intereses, de su capacidad recursiva y de la construcción de coaliciones para defender sus derechos, así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o mantenerse fuera del espacio de toma de decisiones.²¹

Se puede distinguir a los actores de las políticas públicas en función de su carácter público, es decir, los actores político-administrativos –sean nacionales o internacionales–, o de su carácter no público, es decir, los actores que pertenecen a las esferas que se puede denominar *socio-económica* y *socio-cultural*. Los actores privados pueden dividirse a su vez en *grupos-objetivo* (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa (in)directa del problema), *beneficiarios finales* de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y grupos *terceros*, afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva (beneficiarios), o de manera negativa (afectados), reuniendo por tanto ambas categorías a todos los actores cuya situación personal se ve modificada por la política pública aun cuando la misma no los hubiera identificado.²²

A partir del marco teórico propuesto, este artículo busca resaltar la necesidad de intervención directa de los actores en todas las fases de política pública de reconstrucción productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016. Para ello, se partirá de lo previsto en la Constitución de la República 2008 y en la normativa secundaria respecto de la participación de los actores en la co-construcción de política pública, tanto en el caso de sus economías individuales como frente a situación de excepción como el caso de los efectos del terremoto en sus vidas y las de sus familias.

21. Peter Knoepfel, Larrue Corinne y otros, “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, *Ciencia Política, Perspectivas Teóricas*, No. 3 (2007).

22. Joan Subirats y otros, *Análisis y gestión de políticas públicas*.

POLÍTICA PÚBLICA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

SOBRE DESASTRES NATURALES

El artículo 389 de la Constitución Política del Ecuador de 2008 prevé que “el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad”.

El mismo artículo señala que el Estado es quien ejerce la rectoría del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo a través del organismo técnico establecido en la ley. Por su parte, la Ley de Seguridad Pública y del Estado establece que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos es el órgano rector del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo.

Al día siguiente del terremoto, el Presidente del Ecuador emitió:

- El Decreto 1001, que declara el estado de excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, por los efectos adversos del desastre natural, dispone la movilización nacional en esas provincias y ordena que se sitúe los fondos necesarios para atender la situación de excepción.
- El Decreto 1002, de 18 de abril de 2016, amplía el primero en el sentido de que la movilización es para todo el territorio nacional, y además dispone las requisiciones a las que haya lugar para solventar la emergencia producida. El Decreto 1003, de 23 de abril de 2016, declara Duelo Nacional durante ocho días por la pérdida de vidas humanas.
- El Decreto 1004, de 26 de abril de 2016, crea el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo en las zonas afectadas por el terremoto. Dicho Comité está integrado por el vicepresidente de la República, el secretario nacional de Planificación, el ministro coordinador de Desarrollo Social, el ministro coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, el ministro coordinador de Seguridad Interna y Externa, el prefecto de Manabí, y dos alcaldes en representación de las zonas afectadas. Se admite la asistencia de un delegado de las Cámaras de la Producción de Manabí, y otro delegado de los pequeños comerciantes y empresarios de la provincia de Manabí.

La primera crítica que cabe a la conformación de este comité es la ausencia de delegados de los afectados, que son actores principales por ser los afectados-beneficiarios de la política que se aplicará.

La coordinación de la gestión de emergencias, es decir, “la organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación”,²³ en Ecuador se coordina a través de los Comité de Operaciones de Emergencia (en adelante COE) a nivel nacional, provincial y cantonal. Las instituciones públicas que realizaron acciones en territorio son: Cuerpo de Bomberos de Quito, Fuerzas Armadas, Ministerio del Interior, Policía Nacional y Secretaría de Gestión de Riesgos.

Así mismo, por iniciativa del Ejecutivo, la Asamblea Nacional promulgó la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas,²⁴ norma que propuso medidas para obtener financiamiento para las actividades de recuperación integral, tales como:

- El aporte de un día de sueldo para quienes perciben más de mil (1.000) dólares, hasta el máximo de 5 días en caso de que el trabajador perciba cinco mil (5.000) dólares al mes;
- Incremento del IVA en dos puntos porcentuales: del 12 al 14%;
- Contribución del 3% adicional sobre las utilidades de las empresas, y contribución del 0,9% a las personas naturales con patrimonio mayor a un millón de dólares.

Se han dictado además normas tributarias, laborales, de crédito, de vivienda, entre otras, que atienden a la situación de los damnificados y prevén beneficios, exenciones o ampliación de plazos y flexibilización de condiciones para el cumplimiento de obligaciones de los habitantes de las provincias de Manabí y Esmeraldas, que han sido afectados por el terremoto.

El último informe, presentado el 30 de agosto de 2016 por el ministro de Finanzas del Ecuador y el secretario técnico del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva ante la Asamblea Nacional, indica que hasta el momento se han asignado 888 millones, de los cuales 182 millones han sido devengados. Los recursos entregados para vivienda, reparación y construcción, así como la atención a las familias alberga-

23. *UNISDIR 2009: Terminología sobre la reducción de riesgos de desastres* (Naciones Unidas: UNISDIR, 2009), 18. Disponible en <https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf>.

24. R. O.-S. 759, de 20 de mayo de 2016.

das en Manabí y Esmeraldas son los más elevados. También se ha destinado un fondo importante para vialidad y educación.

Se han definido 18 reasentamientos poblacionales para instalar a las familias que vivían en zonas declaradas de riesgo, lo que ha generado denuncias de que algunos de esos reasentamientos responden a otros intereses; esto ha pasado en ciudades como Muisne o Canoa. De responder a la realidad las denuncias, es decir, que en algunos casos los reasentamientos se debieron a otros intereses y no a salvaguardar la vida de quienes vivían antes en esos territorios, sería muy grave, pues significaría el aprovechamiento de una situación límite para obtener beneficios. En todo caso, lo que es indudable es la falta de comunicación y acuerdo entre el gobierno y los afectados, quienes, además de sufrir los estragos del terremoto, ahora son obligados, en algunos casos por la fuerza, a dejar sus tierras y a vivir en otros lugares.

También hay denuncias de utilización de los fondos para la reconstrucción con otros fines. Por estos motivos, se ha solicitado al Gobierno que se cree una Comisión de Vigilancia del manejo del presupuesto para reconstrucción, algo que no ha tenido eco en el Ejecutivo.

SOBRE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

A más de un año del terremoto es preciso evaluar la política pública de recuperación económica y productiva en las provincias más afectadas. Para ello, es importante tener a la vista la estructura económica prevista en la Constitución.

La Constitución Política ecuatoriana prevé un cambio de paradigma respecto del modelo económico. Así, el artículo 283 determina que la economía ecuatoriana es social y solidaria, y señala algunos principios que ayudan a definirla:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.²⁵

Grijalva y Trujillo sostienen que, en la economía social y solidaria que proclama la Constitución de 2008, el mercado pierde centralidad en el sistema económico, para convertirse en un mecanismo más, junto con otras formas de intercambio justo y de organización económica, no siendo el ánimo de lucro el móvil del sistema económico

25. Inciso primero del art. 283 de la Constitución de la República del Ecuador.

sino la armonía en las relaciones de los seres humanos entre sí, con la naturaleza y las futuras generaciones.²⁶

De acuerdo con estos autores, el sistema económico que se plantea en la vigente Constitución no es el de una economía planificada o estatista, ya que reconoce otras formas de organización económica, aunque regula fuertemente al mercado.²⁷ En este punto, Angélica Porras²⁸ sostiene que se deben considerar las implicaciones que tiene la noción prevista en nuestra Constitución sobre el *sumak kawsay*, que tiene importantes vinculaciones con el concepto de trabajo. Su tesis indica:

1. El *sumak kawsay* informa y justifica toda la Constitución, y por tanto no puede ser reducida a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o al Régimen del Buen Vivir contenidos en la Constitución, como se ha venido haciendo.
2. El *sumak kawsay*, en cuanto a lo social y político, busca la superación de la colonialidad y la construcción de una sociedad más relacional, responsable y respetuosa de las diferencias.
3. El *sumak kawsay*, en cuanto a lo económico, supone tres transformaciones trascendentales:
 - a) Un cuestionamiento al modelo de desarrollo y su matriz productiva.
 - b) Una nueva relación trabajo-capital.
 - c) Una nueva relación naturaleza-ser humano.²⁹

Es preciso aclarar, aunque sea de forma sucinta, en qué consiste el *sumak kawsay*:

El Buen Vivir andino (*sumak kawsay*) se establece como un consolidado comunitario en cuyo tejido, y para mantenerlo con-viven seres diferentes en una calidad de *mingados*, es decir, de seres (no solo humanos) que laboran desde y para el mantenimiento y reproducción de esa condición y calidad de vida. Humanos, plantas, animales y tierras son comunidad que se revitaliza incesantemente, complementándose, correspondiéndose, reciprocándose, es decir, relacionándose, dando lugar no solo al acuerdo, son al desacuerdo y a lo contrario, sin lo cual no podría tener un sentimiento de ciclicidad dinámica, pues lo andino

26. Agustín Grijalva y Julio César Trujillo, “El fundamento constitucional de la nueva economía”, *La Tendencia* 10 (marzo 2010). Consulta: junio de 2017. Disponible en <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4621#.WohNbq7iZ0w>>.

27. *Ibíd.*

28. Angélica Porras Velasco, “Constitución, *sumak kawsay* y trabajo”, en Ramiro Ávila, comp., *Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2013).

29. *Ibíd.*

es lo uno y lo otro, lo de arriba y lo de abajo, lo de un lado y lo de otro, representando al conjunto espacial asumido como Madre.³⁰

La Carta Fundamental recupera este concepto desde un ejercicio de diálogo plural, en el que se recogen importantes demandas del movimiento indígena, los pueblos afroecuatorianos, así como otros movimientos sociales, tales como los feministas, ambientalistas, juveniles, entre otros. Entre las principales propuestas innovadoras del concepto, está la ruptura con el paradigma desarrollista y con los procesos de acumulación material y explotación de la naturaleza, así como con la reducción del Estado impulsada por el neoliberalismo, y con la desigualdad social productiva y distributiva.³¹

Para alcanzar el objetivo final del *sumak kawsay*, la Constitución impulsa una relación diferente entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza, reconociendo el sistema económico como social y solidario, un sistema que subordina al mercado a la vida humana y natural.

En ese sentido, también han ido evolucionando los Planes Nacionales del Buen Vivir (PNBV), que en su primera versión de 2007-2009, hablaba de la iniciativa privada como motor de la economía. El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009-2013³² evoluciona respecto del primero, en el sentido de tener como una de sus principales estrategias la democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización. Estableciendo además que, “el escenario socioeconómico debe proyectarse como la combinación adecuada de formas organizativas que impulsen la economía social y solidaria y el reconocimiento de la diversidad en el sistema económico (formas de producción y comercialización, formas de propiedad) para asegurar su presencia activa en la representación y participación social en el escenario público de los próximos años”,³³ con especial énfasis en el sector agropecuario.

En el PNBV 2009-2013 se reconoce que el Estado debe auspiciar las formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoyar el trabajo para el autoconsumo, el intercambio democrático y

30. Cecilia M. Andrade y otros, *Cosmovisión andina, Sumak Ally Kawsay y economía comunitaria. Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador* (Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014).

31. *Ibíd.*

32. Que de acuerdo al art. 280 de la CE “es el instrumento al que deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”.

33. Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, 102.

el acceso adecuado de la ciudadanía en general a los bienes y servicios producidos.³⁴ Contempla como décimo primer objetivo, la necesidad de establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible, debiendo las acciones del Estado dirigirse a consolidar ese sistema, en el cual la planificación nacional y las intervenciones estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir.³⁵

Con el afán de tener continuidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 establece, como octavo objetivo, la consolidación del sistema económico social y solidario, de forma sostenible;³⁶ para ello plantea una serie de políticas y lineamientos estratégicos.³⁷

Por su parte, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario³⁸ contiene objetivos y principios que, junto con lo anterior, constituyen el marco ideológico que el Gobierno ha previsto como sustento de su política pública en materia de Economía Solidaria. La Ley, en su artículo 4 enuncia una serie de principios que deben guiar la actuación de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria, siendo estos:

- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común;
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable:

34. *Ibíd.*, 102 y 103.

35. *Ibíd.*, 330.

36. *Ibíd.*, 247.

37. Estas políticas y lineamientos estratégicos son los siguientes:

- a) Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales.
- b) Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.
- c) Fortalecer el manejo sostenible de las finanzas públicas.
- d) Fortalecer la progresividad y la eficiencia del sistema tributario.
- e) Afianzar la sostenibilidad de la balanza de pagos.
- f) Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos.
- g) Garantizar una adecuada gestión de la liquidez para el desarrollo y para administrar el esquema monetario vigente.
- m) Minimizar el riesgo sistémico de la economía.
- i) Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario.
- j) Articular la relación entre el Estado y el sector privado.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 264 y s.

38. Publicada en el R. O. No. 444, de 10 de mayo de 2011.

- d) La equidad de género;
- e) El respeto a la identidad cultural;
- f) La autogestión;
- g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y
- h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

A partir del marco normativo previsto, parece que la economía solidaria responde de mejor manera a los desafíos que la recuperación económica de las zonas afectadas por el terremoto presentan, y es que por vía de procesos asociativos y solidarios es mucho más sencillo no solo superar las pérdidas económicas que el terremoto provocó, sino incluso mejorar los niveles de vida y productividad anteriores al terremoto.

LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE MANABÍ

SITUACIÓN DE MANABÍ ANTES Y DESPUÉS DEL TERREMOTO

En contexto, la provincia de Manabí, de acuerdo con el último censo del año 2010, tiene 1'345.779 habitantes, lo que representa el 9,4% de los habitantes del Ecuador. El 63% de las personas vive en zonas urbanas, y el 37% en zonas rurales. La Población Económicamente Activa (PEA) de Manabí asciende al 28%, y según los datos del censo 2010 representa el 8% de la fuerza laboral del país. Su aporte económico a nivel nacional representa cerca del 5%.³⁹

La distribución de la PEA por actividad económica en la provincia es la siguiente: el 37,4% de la PEA de la provincia de Manabí se dedica a la agricultura, silvicultura, caza y pesca, siendo esta la actividad de mayor importancia para la provincia. La actividad que le sigue es el comercio que representa el 18,8% de la PEA. También tienen gran importancia las actividades de servicios (14,4%) y manufactura (9,2%). Las actividades no bien especificadas alcanzan los 9%, seguidas por la rama de la construcción que representa el 5,8% y transporte 5,5% de la PEA. Mientras que los establecimientos financieros representan apenas el 0,2%.⁴⁰

Estas actividades se han desarrollado mediante iniciativas personales, familiares o de empresas, lo que ha generado, en el caso de pequeños emprendimientos, poca productividad; y, en los emprendimientos grandes, una acumulación que no ha facilitado

39. Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en Ecuador.

40. *Ibid.*

el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población, sino de grupos pequeños. A eso hay que sumar la acumulación de la propiedad de la tierra, que en buena parte del territorio de la provincia son latifundios que están en pocas manos.

Al revisar los datos de la economía solidaria, tenemos que en el país, hasta el 29 de junio de 2015, existían 6.816 organizaciones de la economía solidaria, de las cuales, 5.852 pertenecen al sector real o no financiero, el resto son organizaciones del sector financiero. Del número de organizaciones del sector real,⁴¹ 535 se encontraban en la provincia de Manabí, representando un poco menos del 10% del total nacional. Esas 535 organizaciones de la economía solidaria del sector real en Manabí eran principalmente asociaciones de producción (272), y las restantes se distribuían entre asociaciones de consumo, servicios y cooperativas de producción, servicios y vivienda.⁴²

Desde el día después del terremoto hasta la primera semana de febrero de 2017, se crearon en Manabí 281 organizaciones de la economía social del sector real, que es una cifra bastante elevada si se miran las registradas antes de esa fecha. De las 281, 275 son asociaciones, y, de ese número, 205 son asociaciones de producción.⁴³

De la información proporcionada se puede ver un rápido crecimiento de las organizaciones de la economía solidaria en Manabí después del terremoto, sobre todo de las asociaciones, para las que si bien se exigen los mismos requisitos⁴⁴ de número de socios (10), y un monto de aporte inicial al fondo social (un salario básico unificado que el año 2017 estaba en 375 dólares) que para las cooperativas, no se requiere contar con otros requisitos, tales como informes favorables de autoridad competente; además, el control es mayor en el caso de las cooperativas.

Este escenario debe ser considerado como apropiado para implementar una política pública que fomente y fortalezca al sector de la economía solidaria, para que las organizaciones que se han creado tengan una verdadera posibilidad de subsistencia, de éxito, y puedan convertirse en referentes para el resto del país.

41. Entre las que se cuentan cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias.

42. <<https://servicios.seps.gob.ec/reps-internet-web/paginas/consultarOrganizaciones.jsf>>.

43. 113 de esas asociaciones de producción son textiles. En menor medida se han creado asociaciones de producción agrícola y de pesca.

44. Art. 7 Reglamento a la Ley de Economía Popular y Solidaria. Decreto Ejecutivo 1061, publicado en el R. O.-S. 648, de 27 de febrero de 2012.

LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE MANABÍ A TRAVÉS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Para lograr un real involucramiento en el proceso de recuperación, una política pública sobre desarrollo productivo posdesastre debe integrar satisfactoriamente a todos los organismos, instituciones, gremios y comunidades afectadas en las fases de planificación, gestión y evaluación de la política pública.

Para que la construcción de las políticas públicas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos sea realizada corresponsablemente, se busca que todos los procesos de rehabilitación y recuperación de la productividad cuenten con la participación activa de los grupos de interés.

El Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva debería ser el organismo que coordine el proceso de rehabilitación y recuperación productiva, para evitar la superposición y duplicación de esfuerzos, así como para asegurar el uso eficiente de recursos.

La fase de planificación de la política pública debió haber iniciado por la identificación de las actividades productivas históricas: turismo, pesca, comercio, acuicultura, agricultura, y de las nuevas que puedan implementarse, para la ejecución de talleres de capacitación por parte de las universidades y sector productivo de la región. Esta capacitación permite que los recursos a ser invertidos sean utilizados de manera eficiente y rápida.

Este mapeo de las actividades productivas y el acceso a talleres y capacitaciones también deberían ser consideradas una tarea del gobierno, y, por lo tanto, la respectiva política pública debería implementarse conjuntamente con la ayuda técnica del sector privado, organismos de la sociedad civil y representantes de los propios interesados. Así, es necesario crear programas a través de alianzas público-privadas para desarrollar y fortalecer capacidades en temas de emprendimientos solidarios, economía popular y solidaria, comercio justo, turismo sustentable, mecanismos de acceso al crédito, tejido social y organización, diseño de proyectos, capital social y resiliencia.

La realidad nos muestra que se ha creado un número significativo de asociaciones productivas en Manabí después del terremoto; algunas en actividades tradicionales de la zona, como agricultura, acuicultura y pesca, y un buen número para la realización de actividades textiles, que son nuevas, por lo menos para ser realizadas en asociación.

Debido a que este tipo de organizaciones tienden a ser más débiles que las cooperativas, es necesario que se fomente la organización de segundo y tercer piso de esas asociaciones, es decir, federaciones y confederaciones, para tener mejores expectativas de sobrevivencia y de éxito en las actividades productivas que van a realizar. Otro elemento importante es la promoción de los principios cooperativos como requisito

pre y posorganizativo del sector solidario, y concretamente del que existe en Manabí. Es preciso trabajar en el empoderamiento de los actores de la economía solidaria, para que dejen de mirarse como víctimas o meros beneficiarios de ayudas por parte del Estado, y se conviertan en verdaderos gestores del cambio, primero de sus propias realidades, y también de superación de un sistema excluyente a uno solidario e inclusivo.

Haciendo un análisis de la respuesta al desastre (acápite “Respuesta al desastre” del presente artículo), es evidente que para lograr una reactivación productiva, teniendo como eje de acción la economía solidaria, se deben identificar las demandas sociales y políticas de la población y enfocarse en la provisión de recursos financieros, en el desarrollo de capacidades, en el fortalecimiento del tejido social y asociativo, y en el involucramiento de la comunidad con una adecuada gobernanza e institucionalidad.

Se deben desarrollar y promover estrategias de financiamiento que tengan como beneficiarias tanto a las organizaciones sociales de base como a las de segundo y tercer piso, las cuales podrían beneficiarse de los créditos, con ciertas condiciones de asociatividad entre organizaciones del mismo tipo.

Es necesario contar con una política pública de edificaciones, tanto para vivienda como para el desarrollo de actividades productivas y de mercado, que cumpla con los criterios de sustentabilidad tanto para materiales como para seguridad, promoviendo el uso de materiales de la zona para la construcción de las nuevas edificaciones y viviendas, considerando la compatibilidad de uso de suelo e impacto ambiental. Esta política pública puede responder también a la creación de empleo y al desarrollo de cultivos apropiados para ser utilizados como material de vivienda.

La provincia de Manabí cuenta con áreas naturales dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, una política pública adecuada podría promover el turismo sustentable y comunitario, lo cual también ayudaría a reactivar la economía de la zona, al mismo tiempo que se protege y conserva el medioambiente y las tradiciones culturales ancestrales de la zona de la antigua cultura Jama-Coaque. Las políticas de promoción turística deben construirse conjuntamente con la planificación territorial y de reconstrucción de hoteles y gastronomía.

Es preciso legalizar las tierras en la provincia de Manabí, lo que permitirá ejecutar las políticas públicas encaminadas al desarrollo productivo de la zona. El proceso de legalización pasa en algunos casos por el reconocimiento jurídico de la propiedad, en otros por la ejecución de reasentamientos, y, en general, por proveer de espacios físicos adecuados donde las personas puedan desarrollar los proyectos de vida y productivos en condiciones de dignidad. Para ello, es preciso trabajar en una planificación territorial en la que se prevea también el crecimiento demográfico, se cuiden las fuentes de agua, las redes de alcantarillado, el alumbrado público, transporte, gestión de residuos y zonas de uso público como mercados, parques, malecón, entre otros.

Finalmente, es importante conformar una comisión de veeduría y control del manejo y gestión de los recursos para cumplir los principios de transparencia y rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

El país, a pesar de contar con una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgo, no está listo para afrontar desastres de gran envergadura; como se desprende del análisis del marco legal, fue necesario que el Ejecutivo emita Decretos para atender de manera urgente las principales necesidades y requerimientos de los afectados.

Es indispensable construir política pública para la gestión de desastres *antes y después*, e involucrar a la comunidad afectada en su construcción.

Las alianzas con el sector privado, sea este lucrativo o no lucrativo, son necesarias para lograr mejores resultados, y, como se ha dicho, el momento actual es muy apropiado para trabajar en esas alianzas que vinculen a la economía solidaria.

Para lograr una reactivación económica adecuada se necesita tanto la voluntad política como un adecuado levantamiento de información para conocer las actividades productivas tradicionales de la zona, desarrollar el fortalecimiento de capacidades, y crear el ambiente propicio para que el mercado funcione.

El diagnóstico indica que la propuesta de política pública debe promover la eficiencia del mercado y de los negocios, el desarrollo económico local y la integración económica de la zona por medio de la asociación con fines productivos, de personas y organizaciones con similares necesidades e intereses, que por medio de proyectos productivos solidarios mejoren sus economías y aporten al mejoramiento de la zona donde se encuentran, a través de la oferta de bienes y servicios de calidad, elaborados y ofrecidos con estándares de solidaridad y sustentabilidad.

Después de un desastre natural, la comunidad, el medioambiente y el mercado, tienen que reponerse del shock, lo que debe entenderse como un proceso de creación y desarrollo de resiliencia para poder afrontar el proceso de recuperación integral y estar preparados para un nuevo desastre. Es evidente la necesidad de fortalecer el tejido social de la zona mediante la creación de asociaciones de la economía popular y solidaria para reactivar el sector productivo, fomentando la organización de segundo y tercer nivel de dichas asociaciones. Se debe trabajar desde la base, con las comunidades para crear resiliencia ante los desastres naturales, teniendo en cuenta que las asociaciones de productores son más frágiles que las cooperativas.

Esta investigación abrió la posibilidad de realizar futuras investigaciones en territorio para trabajar en procesos asociativos y de cooperación en temas sociales de relevancia, como la provisión de servicio público de energía, agua, educación, desarrollo

económico y fortalecimiento del tejido social por medio de la construcción de la resiliencia en la comunidad. Una investigación futura puede ser de corte etnográfico con el objetivo de identificar los obstáculos para formar asociaciones, determinar las razones por las cuales algunos grupos son excluidos de los procesos asociativos, fortalecer a las asociaciones ya constituidas; mejorar su acceso a servicios financieros, y mejorar los procesos productivos mediante la especialización de trabajo de los asociados.

La recomendación es que, en algunos casos, la reactivación productiva deberá iniciar con invitaciones a la asociatividad, y, en otros casos, cuando ya exista un proceso asociativo previo, trabajar en los valores y principios solidarios y cooperativos, hasta lograr asociaciones de productores o trabajadores que comparten similares necesidades e intereses y vean a su organización no solo como un medio para obtener unas mínimas ganancias que les permitan subsistir, sino como verdaderos motores de productividad y cambio de una realidad excluyente a una incluyente.

BIBLIOGRAFÍA

- Adie, Charles. *Holistic Disaster Recovery: Ideas for Building Local Sustainability After a Natural Disaster*. Pennsylvania: Diane Publishing, 2001. Disponible en <<http://www.preventionweb.net/publications/view/1746>>.
- Andrade, Cecilia M., y otros. “Cosmovisión andina, Sumak Ally Kawsay y economía comunitaria”. En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014.
- Bagai, Dipa Singh. *Tsunami Thailand: One Year Later: National Response and Contribution of International Partners*. Bangkok: United Nations Country Team (UNCT), 2005. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/TsunamiTH_One-Year-Later.pdf>.
- Carter, Becky. “Economic and Market Resilience before and After Shocks”. En *Governance, Social Development, Humanitarian, Conflict (GSDRC)*. Birmingham: GSDRC/University of Birmingham, 2016. Disponible en <<http://www.gsdr.org/wp-content/uploads/2016/02/HDQ1328.pdf>>.
- Carro Carro, Luis. “El concepto de resiliencia y su aplicación en Avilés”. Tesis de maestría, Universidad de Oviedo, Máster Universitario en Análisis y Gestión de Emergencia y Desastre, 2015. Disponible en <<http://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/32011>>.
- Cavallo, Eduardo, Andrew Powell y Oscar Becerra. “Estimating the Direct Economic Damages of the Earthquake in Haiti”. *The Economic Journal*, No. 546 (2010).
- Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). *The Natural Disaster of March 1987 in Ecuador and its Impact on Social and Economic Development*. Santiago de Chile: CEPAL, 1987. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35807/S8740406_en.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

- Grijalva, Agustín, y Julio César Trujillo. “El fundamento constitucional de la nueva economía”. *La Tendencia* 10 (marzo 2010). Disponible en <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4621#.WohNbz7iZ0w>>.
- Jackson, Ruth, Daniel Fitzpatrick y Prabin Man Singh. *Building Back Right: Ensuring Equality in Land Rights and Reconstruction in Nepal*. Oxford: Oxfam, 2016. Disponible en <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/building-back-right-ensuring-equality-in-land-rights-and-reconstruction-in-nepal-606028>>.
- Jara Vásquez, María Elena. “Constitución económica ecuatoriana y desarrollo”. En *Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2013.
- Knoepfel, Peter, Larrue Corinne y otros. “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”. *Ciencia Política, Perspectivas Teóricas*, No. 3 (2007).
- Lavell, Allan. “Sobre la gestión del riesgo: Apuntes hacia una definición”. *Scripta Nova-Revista* (2001). Disponible en <<http://microseguros.net/seminario/biblioteca/vulnerabilidad/doc15036-lavell-gestion-riesgo.pdf>>.
- Marjanovic, Olivera, y Petri Hallikainen. “Disaster Recovery-New Challenges and Opportunities for Business Process Management Research and Practice”. *Pacific Asia Journal of the Association for Information Systems*, vol. 5 (2013). Disponible en <<http://aisel.aisnet.org/pajais/vol5/iss1/3/>>.
- Márquez Domínguez, Juan, y Adriano Rovira Pinto. “El desarrollo local: una propuesta social y económica con fuerte base territorial”. *Espacio y Desarrollo*, No. 14 (2002).
- Mileti, Dennis. *Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*. Washington D. C.: Joseph Henry Press, 1999.
- Natt Leelawat, Anawat Suppasri y Fumihiko Imamura. “Disaster Recovery and Reconstruction Following the 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami: A Business Process Management Perspective”. *International Journal of Disaster Risk Science*, No. 3 (2015).
- Porrás Velasco, Angélica. “Constitución, sumak kawsay y trabajo”. En *Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2013.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. Informe de Situación No. 17, de 19 de mayo de 2016. Disponible en <<http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2016/05/INFORME-n71-SISMO-78-20302.pdf>>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Evaluación de los costos de reconstrucción sismo en Ecuador. Abril 2016*. Disponible en <<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/>>.
- Subirats, Joan, y otros. *Análisis y gestión de políticas públicas*, vol. 1. Barcelona: Ariel, 2008.
- Tapella, Esteban. *El mapeo de actores claves*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba/ Inter-American Institute for Global Change Research (IAI), 2007.

UNISDR. *Annual Report 2015 2014-15 Biennium Work Programme Final Report*. Ginebra: UNISDR, 2015. Disponible en <http://www.unisdr.org/files/48588_unisdrannualreport2015evs.pdf>.

Vargas, Jorge Enrique. *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Nueva York: Naciones Unidas, 2002.

Villanueva Haro, Benito. “Terremoto en Ica-Perú: por una reconstrucción con rostro social”. *Derecho y Cambio Social*, No. 11 (2007). Disponible en <<http://www.derechocambiosocial.com/revista011/terremoto%20en%20ica.htm>>.

OTROS

“Dos fuertes sismos sacuden Ecuador con epicentro en zona terremoto de abril”. *El Nuevo Herald*. (Miami). 11 de julio de 2016. Disponible en <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/americalatina/article88838672.html#storylink=cpy>>.

Volver a la normalidad después del gran terremoto que azotó el este de Japón. Disponible en <http://www.ilo.org/global/about-thilo/newsroom/features/WCMS_208802/lang--es/index.htm>.

Fecha de recepción: 20 de septiembre de 2017.

Fecha de aprobación: 19 de febrero de 2018.

Los procedimientos de emergencia en la contratación pública*

*Juan Francisco Díaz***

RESUMEN

El 16 de abril de 2016, cerca de las 19h00, tuvo lugar un terremoto frente a las costas del Ecuador. Al día siguiente, para Manabí, Esmeraldas y el resto del país, todo fue distinto. Desde el ámbito de la contratación pública, mucho trecho tuvo que transcurrir para que se pueda reconstruir lo devastado. A más de un año transcurrido, se analiza cómo se procedió al amparo los procedimientos de contratación por emergencia; las actuaciones de la administración pública y sus funcionarios dentro de un estado de excepción, para finalmente verificar su reparación integral.

PALABRAS CLAVE: emergencia, terremoto, contratación pública, estado de excepción, fuerza mayor.

ABSTRACT

On Saturday, April 16, 2016, around 19h00, the earthquake started in front of the Ecuador coasts. The next day was different for Esmeraldas, Manabí and the whole country. Talking about public procurement, takes too long to rebuild the devastated areas. A year later, was analyzed how to proceeded in the emergency; the actions of the public administration and its officials in a state of emergency and verify the integral reparation.

KEYWORDS: emergency, earthquake, procurement, state of emergency, greater strength.

FORO

INTRODUCCIÓN

Las contrataciones por emergencia son aquellas que permiten suplir de manera inmediata las necesidades de bienes, obras o servicios, sin llevar a cabo un pro-

* Este artículo se terminó de escribir en julio de 2017.

** Abogado en libre ejercicio, y docente contratado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

cedimiento de contratación convencional, siempre y cuando medie un evento no predecible y probado.

Ha transcurrido más de un año desde el lamentable embate de la naturaleza que sufrió el Ecuador —en especial las provincias de Manabí y Esmeraldas— al soportar un movimiento telúrico de 7,8 grados en la escala de Richter. A pesar de los esfuerzos, se lamentó el fallecimiento de 663 personas, hubo nueve desaparecidos, 6.274 personas heridas, fueron entregados 737.787 kits de alimentos, 28.827 personas se albergaron, y 113 personas fueron rescatadas con vida entre los escombros.¹

A los datos anteriores se suman las pérdidas materiales: según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), 6.622 viviendas y 71 kilómetros de vías fueron destruidas por el terremoto. Como información adicional relevante es necesario particularizar que, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el 42,3% de la población de los diez cantones más afectados en Manabí y Esmeraldas, a raíz del terremoto del 16 de abril, vivía bajo la línea de pobreza por consumo, y el 74,4% no contaba con servicios básicos. En total hubo 1'015.613 ciudadanos expuestos al terremoto².

Ante esta dura realidad a raíz de la catástrofe es momento de reconstruir y de rehacer lo devastado. El cómo, cuándo y dónde de la reconstrucción dependió, depende y dependerá de manera importante, de cuán efectivos y eficientes sean los procedimientos de contratación.

ACTOS ADMINISTRATIVOS RELEVANTES

Las emergencias, al ser actos administrativos plenamente discrecionales de la administración pública, entendiéndose discrecional como “la elección de una entre varias opciones igualmente válidas, dentro de los límites de la potestad y de la competencia del órgano”,³ y al relacionar de manera importante la práctica y el dogma en la contratación administrativa —sin afectar la legalidad, aunque existen casos— es im-

-
1. Revisar Informe de situación No. 71 de la Secretaría de Gestión de Riesgos de 19 de mayo de 2016. Disponible en <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Informe-de-Situaci%C3%B3n-69-%E2%80%9319052016-%E2%80%9312H30.pdf>. Consulta: 6 de marzo de 2017.
 2. “6.622 viviendas y 71 kilómetros de vías fueron destruidas por el terremoto”, *El Telégrafo*, 23 de abril de 2016. Disponible en <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/3/6-622-viviendas-fueron-destruidas-por-el-terremoto>. Consulta: 6 de marzo de 2017.
 3. Ecuador, Reglamento para el Control de la Discrecionalidad, Decreto Ejecutivo 3179, Registro Oficial 686 (Quito, 18 de octubre de 2002), art. 2.

portante examinar no solamente la generalidad, sino es ineludible observar y analizar las acciones burocráticas posteriores al evento natural referido.

Comencemos por el principio. El 16 de abril de 2016, a las 18h58, sucedió el terremoto, cuyo epicentro fue cerca de las costas del Ecuador frente a las poblaciones de Pedernales y Cojimíes, provincia de Manabí. Para ese entonces, el Presidente de la República se encontraba fuera del país en visita oficial, por lo que al día siguiente del evento natural, desde Roma, expide el primer decreto ejecutivo relacionado con esta catástrofe, signándole el No. 1001, donde se declara el estado de excepción por sesenta días en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas.

Posteriormente se suscribe un alcance mediante decreto No. 1002 de 18 de abril de 2016, que indica que la movilización –que en el decreto anterior estaba dado únicamente para las provincias antes señaladas– sea a nivel nacional; además se dispone las requisiciones necesarias sin olvidar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

El 18 de abril el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) expide un oficio circular No. SERCOP-DG-2016-0284-OF que recuerda a las autoridades de las distintas entidades públicas que existe un procedimiento especial denominado “de emergencia”, y, en un alcance al citado oficio, ahora con No. SERCOP-DG-2016-0289-OF de 21 de abril, indica –entre otras cosas– que no se puede alegar impedimentos administrativos o burocráticos a fin de llevar a cabo las contrataciones necesarias; además indican que la resolución declaratoria de emergencia y otros documentos se publiquen posteriormente, finalmente se ponen a disposición formatos de documentos.

El mismo 18 de abril el SERCOP expide la resolución No. SERCOP-RE-048-2016, en donde el director general subrogante resuelve en lo principal *declarar en emergencia el portal*, e indica que las dependencias deben utilizar el procedimiento de emergencia, de manera directa sin concurso previo; finalmente, y no menos importante, señala que el registro de la documentación, incluida la resolución de emergencia, podrá ser posterior.

Tanto los oficios circulares como la resolución en nada modificaron la situación de emergencia que se vivía; básicamente fueron comunicados y actos administrativos que señalaban lo que en nuestra legislación ya disponíamos.

El plazo inicial de sesenta días, mediante decreto No. 1101, del 16 de junio de 2016, fue ampliado por treinta días más; luego, el 15 de julio –con decreto ejecutivo 1116– se expide un nuevo estado de excepción, esta vez únicamente para las provincias de Manabí y Esmeraldas, en el que se otorgan sesenta días. Motivados por las

réplicas suscitadas el 10 de julio, este plazo fue prorrogado por treinta días –decreto 1191 del 13 de septiembre de 2016–.

Se declara una nueva emergencia –la tercera– con decreto 1215 de 14 de octubre, por sesenta días, a los cuales se sumaron treinta más mediante decreto 1274 del 13 de diciembre de 2016. El 12 de enero de 2017 –decreto 1295– se declara una vez más la excepcionalidad en las provincias de Esmeraldas y Manabí por sesenta días, y, al ser nuevamente renovada, se cumplió más de un año en estado de emergencia.

La primera emergencia la motivan los hechos que constan en los considerandos del decreto ejecutivo citado líneas antes de 17 de abril de 2016; la segunda, tercera, cuarta y demás con sus correspondientes extensiones son solicitadas mediante informes del Ministerio de Coordinación de Seguridad.

Es importante aclarar que el estado de excepción dictaminado por el Presidente de la República es el principal argumento de las administraciones centrales y seccionales para mantener la declaratoria de emergencia para las respectivas adquisiciones directas, no siendo un requisito *sine equa non*, empero, para el caso del terremoto se encontraron vinculados.

BASE LEGAL NACIONAL PARA EL PROCEDIMIENTO DE EMERGENCIA

En la Constitución de la República del Ecuador, en los artículos 164 y siguientes se establece que es potestad exclusiva del Presidente de la República decretar el estado de excepción, señalando que tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más;⁴ este tipo de actos deben cumplir con los principios de: necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.⁵

Es importante mencionar que al final del artículo 166 de la referida norma se establece que “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.⁶

Nuestra legislación contiene disposiciones para llevar a efecto procedimientos de contratación por emergencia, el artículo 6, numeral 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) la define:

4. Ecuador, *Constitución de la República*, Registro Oficial No. 449 de 20-oct.-2008, art. 166.

5. *Ibid.*, art. 164.

6. *Ibid.*, art. 166.

Situaciones de Emergencia: son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

La situación acaecida el 16 de abril de 2016 se enmarca dentro de lo conceptualizado como emergencia, de manera expresa señala los terremotos, y enlista algunos condicionamientos:

- a) Concreta: existe, es real, pero además es delimitada; para ello los datos con los que se comenzaron a escribir este artículo incluso permiten identificar lugares y consecuencias.
- b) Inmediata: no espera, en este caso incluso se perdieron vidas.
- c) Imprevista: no se puede conocer con anticipación para prevenir.
- d) Probada: es demostrable, se pueda evidenciar.
- e) Objetiva: se basa en hechos y no en percepciones.

El artículo 57 de la misma LOSNCP da cuenta del procedimiento de contratación en situación de emergencia:

- a) La máxima autoridad de la entidad deberá emitir resolución motivada que declare la emergencia;
- b) La entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia;
- c) Se puede contratar empresas extranjeras sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni presentación de garantías, los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato;
- d) Superada la situación de emergencia, se publicará un informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado.

En complemento con lo anterior, la codificación del SERCOP constante en la resolución No. INCOP No. 72-2016 de 31 de agosto de 2016, con sus respectivas reformas, establece en los artículos 361 y siguientes las condiciones para las contrataciones de emergencia que ratifican los puntos anteriores, además se enumera en detalle lo que se debe publicar una vez superada la emergencia con la particularidad de lo señalado en el artículo 364, respecto a que las publicaciones de las resoluciones de emergencia, los contratos y los informes, referidos en esta Codificación, se realizarán de manera inmediata a su emisión, otorgamiento o suscripción.

ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EMERGENCIA

Decretar una emergencia, y comenzar una delicada labor administrativa de llevar adelante procedimientos de contratación directa de por sí ya es complicado; si a esto le sumamos la destrucción y pérdida de vidas, desesperación y necesidades de la población, se vuelve aún más difícil.

Revisando varias de las emergencias publicadas en el portal <www.compraspublicas.gob.ec> se observa una serie de inconsistencias en las resoluciones publicadas. Así, más allá de polemizar, lo que realmente se pretende es analizar objetivamente cómo se debería proceder ante estas situaciones.

Como todo procedimiento de contratación lo primero que se necesita es identificar la necesidad a satisfacer, y es aquí que el contenido técnico tiene un importante aporte; los expertos en las distintas áreas: social, salud, infraestructura, vialidad, entre otras, son los encargados de definir el plan de acción respecto de hacia dónde deben apuntar los procedimientos de contratación. Por lo que podemos observar, en las zonas afectadas el ciudadano es el primer sujeto a considerar y a precautelar, para poder devolverle lo que tenía antes del desastre, no únicamente en el aspecto material, sino también restituir su entorno social y económico para que pueda retomar sus actividades diarias. Si bien las ayudas humanitarias de los distintos niveles de gobierno no dejan de ser importantes, no es menos cierto que se debe apuntar a una solución integral económica, social y física para todos los damnificados.

Una vez identificadas las necesidades se debe proceder con inmediatez, pues no existe el tiempo que se tiene para los procedimientos convencionales: elaborar estudios previos, ni presupuesto referenciales ajustados a mercado. Sin embargo, eso no significa que no deba existir el análisis mínimo, la motivación necesaria y adecuada para atender inmediatamente con bienes, obras y servicios que permitan superar la emergencia en el menor tiempo posible; de esta forma se cumple con lo dispuesto en el artículo 23 de la LOSNCP, que establece que antes de iniciar un procedimiento precontractual la entidad deberá contar con los estudios.

La pregunta que surge es ¿cómo elaboro procedimientos de emergencia sin vulnerar las disposiciones legales vigentes? La respuesta no es fácil. Marco Morales menciona:

El obrar administrativo, no implica otra cosa que la ejecución de una norma dictada previamente y con toda certeza quien la confecciona, no siempre tendrá presente ni a la mano, todas las alternativas y vicisitudes que se generarán alrededor de la aplicación de determinada hipótesis jurídica, lo que provoca que, en un momento determinado, en el cual el ad-

ministrador público deba optar por la resolución, se enfrentará a una serie de circunstancias de oportunidad y conveniencia.⁷

Se debe actuar rápidamente pero precautelando las actuaciones de la administración pública, si bien es cierto existe menos rigurosidad en las formas y autorizaciones como se observa en el artículo 57 de la LOSNCP, superada la situación de emergencia se publicará un informe que detalle las contrataciones realizadas y el presupuesto empleado. Es en esta instancia que deben ser documentadas motivadamente las actuaciones y la razón de ser de las decisiones apuradas que debió tomar la Administración, que no por ello debieron ser tomadas a la ligera o sin sustento.

No existen excepciones a lo señalado en el artículo 76 de la Constitución, letra l) respecto a que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados

La resolución que declara la emergencia debe tener sobra de argumentos y no únicamente referencias de disposiciones legales. Recordemos que motivación es la relación del hecho con el derecho: “la motivación es el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al ligarlo con la disposición de la ley aplicable, es decir la expresión de las razones que fundan y justifican el acto de la autoridad”;⁸ por lo antes dicho, lo importante en la resolución que acoge llevar a cabo procedimientos de emergencia debe cumplir con este requisito. Ya lo dijo Patricio Secaira: la falta de motivación implica no solo vicio de forma sino también y principalmente vicio, arbitrariedad que como tal determina normalmente la nulidad del acto.⁹

Después de declarar la emergencia mediante acto administrativo, y haberla publicado lo antes posible en el portal de compras públicas, se procede a seleccionar al contratista; la misma norma establece que se lo puede hacer de manera directa, incluso puede ser un proveedor extranjero sin que sea necesario el cumplimiento de calificación en el Registro Único de Proveedores; es una facultad discrecional que se le otorga a la máxima autoridad. Legalmente se puede adjudicar a cualquiera; sin embargo,

7. Marco Morales Tobar, *Manual de Derecho Administrativo* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2001), 35.

8. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo* (México D. F.: Porrúa, 2009), 321.

9. Patricio Secaira, *Curso Breve de Derecho Administrativo* (Quito: Ed. Universitaria, 2004), 185.

deben existir niveles mínimos de verificación económica, técnica y legal que permitan tener la certeza de que el oferente seleccionado va a estar en la capacidad de cumplir con el objeto por el cual se le requiere, y sobre todo dentro del menor tiempo posible.

La certificación presupuestaria es otro tema de discusión para estos casos. De manera imprescindible se ha de contar con los recursos necesarios para poder contratar, pues no hay excepción a lo dispuesto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas respecto a que: “Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”.

Por otra parte, aunque no es requisito que las contrataciones por emergencia consten en el Plan Anual de Contratación, según el artículo 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RGLOSNCPP), por cuanto no son previsibles, con lo que sí se tendrá que contar es con la certificación presupuestaria como requisito indiscutible. De manera previa se deberán realizar las modificaciones presupuestarias necesarias, ya sea que se cuenten con los recursos en los presupuestos de las entidades contratantes pero en distintas partidas, o, en su defecto, tengan que nutrirse de recursos mediante asignaciones, como se refleja en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1001 y posteriores, que disponen al Ministerio de Finanzas que se sitúen los fondos necesarios para atender la situación de excepción, pudiendo utilizar las asignaciones presupuestarias disponibles, salvo las destinadas a salud y educación.

El SERCOP puso a disposición modelos de pliegos no obligatorios que faciliten la actuación administrativa de las entidades contratantes; dadas las circunstancias y por la emergencia real vivida, los pliegos se traducen a los requerimientos esenciales que la entidad contratante realiza. Al ser una contratación directa no existe un concurso de precios ni de mejores condiciones: queda a elección de la máxima autoridad escoger al contratista con las recomendaciones antes erigidas.

Surge en el debate si debe existir una resolución de adjudicación. La normativa aplicable no la exige debido a la inmediatez con la que deben realizarse las acciones en una emergencia *real* como la vivida en abril de 2016. Es evidente que no se dispone de todos los elementos que en un procedimiento convencional se requiere, empero existe la obligatoriedad de elaborar un contrato, y es a través de este instrumento que se deben plasmar todas y cada una de las condiciones que deben cumplir las partes.

Respecto a la solicitud de garantías dentro del procedimiento de contratación objeto de este análisis, el artículo 57 señala que para el caso de empresas extranjeras hay la posibilidad de no exigir garantías; sin embargo, establece que este requisito se cumplirá una vez suscrito el respectivo contrato, en otras palabras al final del día se deberían exigir garantías, las que fueran aplicables dados los condicionamientos de los artículos 74, 75 y 76 de la LOSNCP y como lo señala el artículo 69 de la misma

ley, la cual prescribe: “Para la suscripción del contrato, será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes”.

Si bien es cierto que estos requisitos podrían demorar el inicio de los contratos, no es menos cierto que, como está escrita la norma, son requisito indispensable. En este análisis tratamos de no ser indolentes con la realidad de las personas afectadas por el terremoto, pero, al ser este un artículo de orden jurídico, lo que se intenta es transmitir un análisis objetivo desde el punto de vista práctico pero también legal del procedimiento de contratación por emergencia, para que se cumpla con el ordenamiento vigente.

El ya varias veces citado artículo 57 de la LOSNCP claramente señala que se contratará al amparo de la emergencia lo que “se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia”, y es aquí que el buen criterio de autoridades y técnicos debe salir a la luz, ya que las compras deberán estar respaldadas con oportuna motivación para demostrar que lo contratado por emergencia sirve exclusivamente para superarla. Tenemos acertados ejemplos, como la demolición de edificaciones, provisión de vituallas, adquisición de kits de emergencia, readecuación de áreas destruidas, reparación de vías y alcantarillado, carpas y aditamentos para los albergues, entre otras, igual o mayormente esenciales.

Los procedimientos de emergencia no podrán ser utilizados como medio de elusión de procedimientos o empleados en objetos distintos que no sean los de superar la emergencia. Conocemos del argot popular la ya trillada frase: “es plata de todos porque lo pagamos con nuestros impuestos”; para este caso es aún más adecuada utilizarla por cuanto el pasado 20 de mayo de 2016 se expidió la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, cuyo objeto primordial es la recaudación de contribuciones solidarias con el propósito de permitir la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva que comprenderá, entre otros objetivos, la implementación de planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto.

Antes de realizar una contratación al amparo de esta contratación especial, se debe ser muy prolijo en la utilización de este régimen de contratación excepcional ya que su razón de ser es estrictamente la de superar la emergencia. Habrá que revisar la situación que existía antes del terremoto, la situación actual y la situación futura. Existe un dato que se mencionó al inicio que puede darnos un buen ejemplo: el 74% de la población no contaba con servicios básicos. No sería prudente que, al amparo de la emergencia, se contrate la provisión de estos servicios si antes no existieron o no fue afectada estructura pública alguna que reparar o reemplazar.

Respecto a las contrataciones realizadas, no se debió dejar de priorizar en la medida de lo posible la producción nacional y particularmente la producción local, más aún cuando mediante la reconstrucción la economía popular y solidaria podía actuar como contratista y subcontratista, convirtiendo a los procedimientos de contratación por emergencia también en un elemento dinamizador de la economía.

Por lo dicho anteriormente, se disparan otras aristas respecto a quién y en dónde se deben aplicar los procedimientos de emergencia. La respuesta será siempre en los lugares en cuyas áreas sus competencias fueron afectadas por el terremoto. Existen organismos desconcentrados de carteras de Estado cuya matriz se encuentra en la capital, cada organismo gubernamental se encarga de solucionar lo que dentro de su jurisdicción le compete, pero para hacerlo armónicamente se deberá coordinar con los gobiernos autónomos donde territorialmente se encuentren sus dependencias y a estas se suman las que cada municipio deberá llevar a cabo; para ello, mediante Decreto Ejecutivo No. 1004 de 26 de abril de 2016, se creó el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo en las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de abril de 2016 y cuyos objetivos primordiales son los de coordinar, priorizar y planificar los planes, proyectos y programas que permitan la reconstrucción y reactivación de las áreas devastadas por el terremoto.

CONCLUSIONES

El terremoto del 16 de abril permitió evidenciar que la Administración –refiriéndome a todos los niveles de gobierno–, a pesar de contar con disposiciones legales que definen y reglamentan las contrataciones por emergencia, al momento de llevarlas a cabo denotan importantes inconsistencias.

La inversión para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas supera los mil millones de dólares¹⁰ según la información proporcionada por el mismo Presidente de la República en uno de sus enlaces ciudadanos de finales del año pasado.

Mientras más papeleo exista dentro de una emergencia, más se puede dudar que haya sido real, ya que demuestra el tiempo y la oportunidad para generar un sin número de documentos.

10. “La inversión para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas llega a \$ 1.000 millones”, diario *El Telégrafo*, 17 de diciembre de 2016. Disponible en <<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/la-inversion-para-reconstruir-manabi-y-esmeraldas-llega-a-usd-1-000-millones>>. Consulta: 6 de marzo de 2017.

La pregunta que se deberían hacer autoridades antes de realizar una compra excepcional de emergencia es: ¿lo que se va a adquirir –bien, obra, servicio, consultoría– permite *superar la emergencia*? La respuesta será la que permita identificar si estamos cumpliendo con los presupuestos legales.

El éxito de la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo dependerá de forma importante de las adecuadas contrataciones por excepción realizadas para superar la emergencia, a lo que se suma la importante labor que realicen autoridades, administradores de contrato y contratistas de manera coordinada, sin quitar de vista en que el objetivo es devolverle el bienestar al ciudadano.

Los recursos que se utilicen para contratar los bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, deben ser empleados con la responsabilidad que ello implica, en razón de que todos, a través de las distintas medidas tributarias adoptadas, estamos apoyando para la reconstrucción.

Es importante que los informes que se presenten para el cierre de las emergencias contengan argumentos y resultados que justifiquen y evidencien que el procedimiento de contratación especial empleado fue por la emergencia, y que se logró superarla sin dejar de cumplir disposiciones legales vigentes.

Son cuatro las emergencias decretadas por este evento natural que han provocado que permanezcamos casi un año en estado de excepción para las contrataciones, lo que provoca algunas dudas: ¿era necesario permanecer un año en estado de excepción?, ¿no es demasiado tiempo para haber realizado las contrataciones necesarias?, ¿se ha superado o no la emergencia? Con todos los informes preparatorios que se han elaborado, ¿no era más transparente llevar procedimientos de contratación convencionales que permitan la participación abierta de proveedores y no seguir contratando de manera directa?, ¿el legislador, al delimitar el plazo máximo de sesenta días y treinta máximo de renovación, no limita un tiempo prudencial? (lo que en este caso se ha utilizado por cuatro ocasiones).

Lo único cierto es que existirá una real reactivación y resarcimiento a los afectados cuando no solamente se hayan podido arreglar o reemplazar las edificaciones destruidas. Se verá superada la emergencia cuando los albergues hayan sido sustituidos por hogares, donativos por trabajo, subsidios por emprendimientos, y angustia por tranquilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México D. F.: Porrúa, 2009.

“La inversión para la reconstrucción de Manabí y Esmeraldas llega a \$ 1.000 millones”. Diario *El Telégrafo*, 17 de diciembre de 2016. Disponible en <<http://www.eltelegrafo.com.ec/no>

ticias/politica/2/la-inversion-para-reconstruir-manabi-y-esmeraldas-llega-a-usd-1-000-millones».

Morales, Marco. *Manual de Derecho Administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2001.

Secaira, Patricio. *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004.

Secretaría de Gestión de Riesgos. Informe de situación No. 69. 19 de mayo de 2016. Disponible en <<http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Informe-de-Situaci%C3%B3n-69-%E2%80%93-19052016-%E2%80%93-12H30.pdf>>.

“6.622 viviendas y 71 kilómetros de vías fueron destruidas por el terremoto”. *El Telégrafo*, 23 de abril de 2016. Disponible en <<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/3/6-622-viviendas-fueron-destruidas-por-el-terremoto>>.

OTROS

Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial, Suplemento No. 306. Quito, 22 de junio de 2013.

Ecuador. *Constitución de la República*. Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008.

Ecuador. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial, Suplemento No. 395. Quito, 4 de agosto de 2008.

Ecuador. Presidencia de la República. Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700. Registro Oficial, Suplemento No. 588. Quito, 12 de mayo de 2009.

Ecuador. Reglamento para el Control de la Discrecionalidad, Decreto Ejecutivo 3179, Registro Oficial 686. Quito, 18 de octubre de 2002.

Fecha de recepción: 4 de julio de 2017.
Fecha de aprobación: 14 de febrero de 2018.

Silvina S. González Napolitano, Marcos Nelio Mollar, Paula M. Vernet y otros, *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales* (Buenos Aires: SGN Editora, 2015). 262 p. ISBN: 978-987-29200-1-2.

Milton Enrique Rocha*

Este libro es producto de una investigación desarrollada entre el año 2012 y 2014 en el marco del Proyecto UBACyT de la Universidad de Buenos Aires; su importancia radica en el deseo de los autores por profundizar en el análisis de las consecuencias jurídicas de los desastres naturales para plantear soluciones en el contexto del derecho internacional.

En ese sentido, los autores analizan los mecanismos de aplicación del derecho internacional vigente a la fecha en relación a la población y el territorio que han sufrido afectaciones por desastres o como respuesta a consecuencias de fenó-

menos naturales. Esto es, la pertinencia o no de principios generales del derecho internacional o del Derecho que permitan superar las falencias o lagunas jurídicas de las regulaciones internas de los Estados.

El límite del objeto y los sujetos de estudio, debido a la densidad de situaciones que pueden suceder en torno a los desastres, obliga a los autores a centrarse en los efectos que suceden en el territorio y la población. Respecto del territorio: su aumento, disminución, desaparición, pérdida y sus implicaciones en el concepto de soberanía. Respecto de la población: la situación migratoria, asistencia social y estatal, protección de derechos y reparación.

Los resultados sostienen que el derecho internacional, principalmente de derechos humanos, contribuye a la capacidad de respuesta frente a situaciones de desastre para la protección y asistencia de las personas afectadas, pero que no son suficientes ante la diversidad de situaciones y la complejidad de los efectos en este tema. Por otra parte, la teoría, metodología y utilidad práctica de este libro es didáctica en su organización con cinco secciones que comienza por establecer, de manera conceptual, histórica y problemática, la naturaleza y los efectos de los desastres naturales y de las consecuencias de otros fenómenos naturales; las respuestas por parte del derecho internacional –principalmente de derechos humanos–, la jurisprudencia internacional relacionada con el objeto de estudio, y los casos que a manera de ejemplo sintetizan la información en situaciones de terremotos, tsunamis, sequías, migración, entre otros.

* Docente de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Metropolitana.

A pesar de que parece un texto elaborado para juristas, es evidente que presenta varias vertientes y es un aporte importante para la academia y la administración pública debido a que ofrece aproximaciones, técnicas y herramientas para la configuración de la legislación y política pública de un Estado para afrontar los desastres como la lamentable experiencia del terremoto del 16 de abril en la región costa del territorio ecuatoriano.

El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

*Pamela Aguirre Castro**

*Pablo Alarcón Peña***

RESUMEN

El presente estudio aborda el estado del arte del concepto y alcance de la reparación integral en el constitucionalismo ecuatoriano, particularmente desde su reconocimiento inédito y expreso en el texto de la Constitución 2008. Para ello se inicia con un análisis del concepto y alcance de la reparación integral desde la norma constitucional. En un segundo momento, siendo el eje central de este análisis, se evalúa desde la dimensión sociológica-jurisprudencial, el desarrollo que ha tenido la reparación integral en el discurso judicial impuesto por la Corte Constitucional del Ecuador en sus decisiones. Para el efecto, luego de una indagación en el compendio jurisprudencial constante en las bases de datos y publicaciones de la Corte Constitucional, se han seleccionado a aquellas decisiones que revisten un análisis constitucional y convencional pormenorizado en torno a la naturaleza y alcance de la reparación integral. Como consecuencia de este análisis, desde la realidad y particularismos que se reflejan en la jurisprudencia de la Corte, se plantean algunas reflexiones en torno a la importancia sustancial que reviste la reparación integral para alcanzar la tutela efectiva de los derechos constitucionales.

PALABRAS CLAVE: reparación integral, Constitución 2008, jurisprudencia constitucional.

ABSTRACT

This paper seeks to illustrate integral repair effectiveness in ecuadorian constitutionalism. It begins with an analysis beyond the concept and scope of integral repair provided in the constitutional norm. In a second moment, from the sociological-jurisprudential dimension, the paper treats integral repair development in the judicial discourse that has been imposed by the Ecuadorian Constitutional Court in its binding decisions. As a consequence of this analysis, some

* Abogada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

** Asesor de la Corte Constitucional del Ecuador.

reflections are proposed tending to contribute to integral reparation in judicial decisions.

KEYWORDS: Integral reparation, Constitution 2008, constitutional jurisprudence.

FORO

INTRODUCCIÓN

En la Constitución de 2008 existe una constante referencia a la reparación integral.¹ Esto obedece a dos circunstancias en particular en materia de justiciabilidad de los derechos constitucionales. La primera de ellas es que fue la Constitución 2008 la que reconoció de manera expresa e inédita, en su artículo 86 número 3, el concepto y alcance de la reparación integral en materia de garantías jurisdiccionales, a partir de lo cual la declaración de vulneración de un derecho lleva necesariamente la reparación integral del derecho conculcado. La segunda razón, consecuente con la primera, es la recepción de los estándares internacionales de los derechos humanos en nuestra Norma Suprema,² específicamente estándares internacionales respecto a la *restitutio in integrum*, razón por la cual conocer el discurso judicial existente respecto a ella se torna fundamental para tener el panorama claro respecto a la efectividad de las garantías de los derechos.

En cuanto a su reconocimiento expreso en la Constitución 2008, cabe señalar que esta positivización guarda una relación proporcional con los cambios sustanciales que también sufrieron las garantías jurisdiccionales con relación a aquellas existentes en el año 1998. Así, por ejemplo, entre los cambios principales está la naturaleza de las

1. “la reparación integral en el ordenamiento ecuatoriano constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, es un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de los derechos; así, esta institución jurídica se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos; así por ejemplo, la obligatoriedad de la reparación para las víctimas de delitos penales (artículo 78); para los consumidores y consumidoras que sufran engaños comerciales (artículo 52); la posibilidad de demandar una reparación como consecuencia de las afectaciones por racismo o xenofobia contra comunidades o poblaciones indígenas (artículo 57) y por afectaciones ambientales que puedan atentar contra los ecosistemas (artículo 397), entre otras”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 004-13-SAN-CC.
2. Pamela Aguirre, “El control de convencionalidad y sus desafíos en el Ecuador”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, No. 64. Disponible en <<http://www.iidh.ed.cr/iidh/media/4759/revista-64-2web.pdf>>.

nuevas garantías, mecanismos propiamente jurisdiccionales, de conocimiento, las que dejan atrás una concepción meramente cautelar. En efecto, el carácter cautelar de las garantías previstas en la Constitución de 1998, no permitían que juezas y jueces puedan declarar vulneraciones a derechos constitucionales y, en consecuencia, que puedan reparar integralmente. Estas limitaciones y déficits, que claramente tenían impactos en el ámbito material de protección de aquellas garantías, fueron enmendadas, confiriendo al juez constitucional un rol protagónico en la tutela judicial efectiva de los derechos constitucionales objeto de vulneraciones.³

Por esta razón el presente estudio concentra su atención en indagar y proponer reflexiones en torno a la naturaleza y el alcance de esta reparación integral desde la vigencia de la Constitución 2008, en la dimensión sociológica.

Cabe precisar que cuando nos referimos al análisis de la reparación integral desde la vigencia de nuestra Constitución 2008, lo hacemos desde una concepción anti formalista y amplia, es decir, nuestro análisis no se ciñe al análisis descriptivo de las normas constitucionales que reconocen a esta institución, sino principalmente a la forma cómo esta ha sido entendida por el órgano autorizado para interpretarla con carácter objetivo.

Es así que, sin descuidar el componente doctrinario o teórico, los principales aportes de esta investigación se construirán desde el análisis de los particularismos que se advierten en la jurisprudencia constitucional relevante emitida por la Corte Constitucional, y que en definitiva mostrarán cómo está operando esta institución en la práctica. Desde ahí, desde la dimensión sociológica, jurisprudencial, se aportará con planteamientos y reflexiones en torno al necesario desarrollo de ese concepto de reparación integral ecuatoriano, aquel que parte de la Constitución pero que centralmente se muestra en la práctica diaria del máximo órgano de justicia constitucional del país. Sus criterios vinculantes no solo obligan a los casos particulares que resuelven, sino que muchos de esos criterios interpretativos sirven de parámetros para la argumentación jurídica de todos los jueces del país.

3. “Es por esas razones que la reparación integral se configura como algo más que una institución del ordenamiento jurídico convirtiéndose en un principio del derecho, que debe estar presente en toda resolución judicial referente a la vulneración de derechos. Este principio de la reparación integral respalda y brinda materialidad a las garantías jurisdiccionales. Y ello, en tanto que a la declaración y reconocimiento de que el derecho ha sido quebrantado, añade el desagravio y el resarcimiento del derecho transgredido, situación que refleja la responsabilidad asumida por el agresor sobre el acto antijurídico y revela la intención por parte del aparato estatal de satisfacer completamente a la víctima”. Claudia Storini y Marco Navas, *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013), 155.

Por ello, luego de una revisión de la base de datos de la Corte Constitucional, de sus publicaciones en la materia, se han seleccionado aquellas decisiones que en primer lugar tengan un efecto objetivo y que a su vez hayan desarrollado de manera pormenorizada, atendiendo al bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad, el concepto, naturaleza y alcance de la reparación integral.

Resulta, entonces, sumamente necesario partir de un método deductivo, que considere las cláusulas constitucionales pertinentes, la doctrina más relevante para pasar al análisis particular, casuístico, en torno a la materia. Sin embargo de ello, nuestro mayor aporte se construirá desde el método inductivo, es decir, la teoría y las cláusulas constitucionales no serán el parámetro estándar desde el cual evaluaremos nuestra jurisprudencia; todo lo contrario, con la finalidad de construir un análisis crítico, lo que pretendemos es aportar a la construcción de teorías y conceptos locales, teorías que se encuentran centralmente en aquella dimensión sociológica de nuestro derecho y que no pueden no deben ser evaluadas desde teorías transnacionales.

Con esta aclaración metodológica podemos iniciar nuestro análisis. La reparación integral surge como consecuencia jurídica de la vulneración de un derecho por la que se exige a su vez la responsabilidad del agresor. Esta premisa permite afirmar inequívocamente que toda persona que se vea afectada en sus derechos ilegítimamente tiene derecho a exigir la reparación del daño. Este carácter de exigibilidad que impregna a la reparación integral la convierte en un derecho individual y colectivo, cuando deviene de la transgresión de un derecho humano/fundamental/constitucional.⁴

4. Sobre la concepción de derechos humanos, fundamentales y constitucionales, es importante anotar la evolución que estos han sufrido a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando, a propósito de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, los Estados europeos (Alemania, Italia, España, Portugal, entre otros) y posteriormente los latinoamericanos (Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela, Bolivia), inician un proceso de incorporación de los derechos humanos en las Constituciones como normas verdaderamente jurídicas, plenamente exigibles, con garantías para hacerlos eficaces, de ahí que adoptan la denominación de derechos fundamentales. Subsiguiente una visión *pro homine* genera la incorporación de un criterio amplio de protección de la dignidad humana, y en consecuencia la exigibilidad ya no se limita a un catálogo de derechos, sino a todos estos; de ahí que, por ejemplo, la Constitución ecuatoriana de 2008 adopta el criterio de la doctrina de la unidad de la dignidad humana, disponiendo expresamente que todos los derechos gozan de igual jerarquía, son exigibles y justiciables. En efecto, “Art. 11.- [...] Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, individuales, interdependientes y de igual jerarquía”, de lo cual se deriva que en Ecuador no existe distinción entre derechos humanos/fundamentales/constitucionales, a diferencia de otros sistemas constitucionales que si distinguen entre derechos constitucionales y fundamentales, razón por la cual este estudio se refiere a ellos indistintamente como derechos constitucionales o, simplemente, derechos. Ello sin perjuicio de recordar que, con carácter general, se utiliza la expresión derechos humanos para referirse a la dimensión internacional de los derechos, derechos fundamentales para referirse a los derechos subjetivos dotados de “fundamentalidad” (por el rango de su reconocimiento, por sus especiales garantías, etc.) y derechos constitucionales para aludir a aquellos derechos fundamentales cuya fundamentalidad se deriva, precisamente, de estar recogidos en la Constitución.

Así, en el contexto internacional se determina reiteradamente que “toda violación de derechos humanos hace nacer un derecho a la reparación a favor de la víctima, de sus parientes o compañeros y que implica el deber del Estado de reparar”.⁵ En virtud de la significativa relevancia que representa en materia de derechos humanos, la reparación integral es también concebida como un principio rector de carácter internacional, situación que configura la proyección de su naturaleza jurídica en una doble dimensión.

La reparación integral contiene alcances más profundos respecto al proyecto de vida de las víctimas, en razón de que la afectación de derechos implica consecuencias de mayor magnitud en los ámbitos intangibles del ser humano, que no se limitan a una compensación económica. Es entonces que la estricta indemnización actúa de manera reparadora frente a daños civiles, mientras la reparación integral opera para enfrentar afectaciones más complejas provenientes de vulneraciones de derechos constitucionales. Y es que el daño debe ser entendido como todo menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un derecho constitucional. La responsabilidad jurídica es de naturaleza internacional cuando se incurre en ilícitos que son contrarios a las obligaciones reconocidas por el derecho internacional, compuesta por un elemento objetivo, es decir la violación positiva o negativa de una prescripción normativa del derecho internacional de derechos humanos y el elemento subjetivo que refiere la atribución de dicha conducta ilícita a un Estado.

A partir de esta breve introducción, en el presente trabajo ofreceremos, en primer lugar, la dimensión normativa de la reparación integral, en la Constitución de 2008, para luego pasar a revisar el desarrollo de las medidas de reparación integral ordenadas en el discurso judicial que ha impuesto la Corte Constitucional del Ecuador en sus decisiones, y finalizar con las reflexiones que ofrece el estudio.

REPARACIÓN INTEGRAL EN EL VIGENTE MARCO CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

La reparación integral, como concepto básico de las decisiones constitucionales, ha tenido múltiples referencias, principalmente desde el derecho internacional de los

Sobre esta cuestión, véase Germán J. Bidart Campos, *Teoría general de los derechos humanos* (México D. F.: UNAM, 1989), 165 y s.

5. Javier Miranda, “Enfoques de Naciones Unidas sobre Impunidad y Reparación”, en *Verdad y Justicia en procesos de paz o transición a la democracia, Memorias* (Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Comisión Colombiana de Juristas/Fundación Social/Programa por la paz Compañía de Jesús, 2003), 83.

derechos humanos, dado su objeto principal de tutela, la dignidad humana, las cuales han sido asimiladas en el plano normativo y jurisprudencial, por el Estado ecuatoriano a partir del cambio de modelo constitucional.⁶

Con su uso se pretende señalar la necesidad de reconocer como un derecho, el otorgamiento de medidas personales y materiales, mediante criterios objetivos para determinar la condición de víctima. Dicho concepto, como es conocido, en el contexto del trabajo de las Naciones Unidas, surgió cuando la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías decidió encargar un estudio sobre este derecho para elaborar sus principios y directrices básicos, lo cual resultaba apropiado en una época en que se buscaba una justicia de transición en varios países a finales de los años de 1980.⁷

En los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, quince años después, se establecen diversas formas de reparación, que pueden resumirse en: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.⁸

La reparación integral es una institución jurídica que tiene por objeto subsanar, en la medida de lo posible, las consecuencias reales y potenciales generadas a partir de la vulneración de un derecho, para que este sea reintegrado *in integrum*; de ahí que el artículo 86 número 3 de la Constitución de la República del Ecuador recoja la disposición que el juez, en caso de constatar la vulneración a derechos constitucionales y/o reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, declarará tal vulneración y ordenará la reparación integral, material e inmaterial, especificando las obligaciones positivas o negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial. Es importante resaltar que la citada disposición resalta que los procesos judiciales en materia de garantías jurisdiccionales de protección de los derechos “Solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.⁹

Resulta entonces claro que la Norma Fundamental prevé en materia de garantías jurisdiccionales, en primer lugar, el derecho a la reparación integral de las víctimas de derechos humanos como una consecuencia de la transgresión de uno o varios de-

6. *Constitución de la República del Ecuador* (2008), art. 1.

7. Theo van Boven, “Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Disponible en http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_s.pdf. Consulta: 28 de junio de 2017.

8. Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 60/147, 16 de diciembre de 2005.

9. *Constitución de la República del Ecuador* (2008), art. 86, numeral 4.

rechos constitucionales; y, en segundo lugar, que solo culminará el proceso con una constatación de la ejecución de la reparación integral si se han declarado vulneraciones a derechos constitucionales; de este modo, las garantías de protección de los derechos solo son eficaces en la medida que las medidas de reparación integral sean ejecutadas de manera adecuada y oportuna.

En efecto, si el fin primigenio del Estado constitucional de derechos y justicia es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las personas y naturaleza, las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos actúan como mecanismos de protección judicial, en los cuales la reparación integral es medular. Precisamente, en este sentido se ha generado el desarrollo infraconstitucional, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –vigente desde el 22 de octubre de 2009– (en adelante LOGJCC) norma adjetiva de la Constitución en materia de control constitucional y garantías jurisdiccionales de los derechos, al determinarse en el artículo 6 que el propósito esencial de las garantías jurisdiccionales es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de los derechos humanos, la declaración de la transgresión de uno o varios y la reparación integral de los daños causados por la vulneración.

En esta misma línea, el artículo 17 de la LOGJCC, al establecer los requisitos mínimos que deben contener las sentencias emitidas en las decisiones de garantías jurisdiccionales, consagra la reparación integral como un elemento imprescindible del fallo constitucional, dado que la declaración de vulneración de uno o varios derechos constitucionales pierde sentido sin la correspondiente reparación integral a la víctima.

Se determina expresamente en el artículo 18 del mismo cuerpo normativo que “La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias de los hechos y la afectación al proyecto de vida”, con lo cual la reparación integral debe ser fruto de la motivación del juzgador constitucional, considerando como principal elemento la proporcionalidad que debe existir entre los remedios jurídicos y la declaratoria de vulneración de los derechos constitucionales.

Adicionalmente, en la misma disposición normativa se reconoce el tipo de reparaciones posibles, sin que sea una lista taxativa, lo cual es fruto de la recepción de estándares internacionales; así, expresamente se hace mención a las medidas de: restitución del derecho, compensación económica o patrimonial, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar, medidas de reconocimiento, disculpas públicas, prestación de servicios públicos, atención de salud, entre otras. De manera que la *restitutio in integrum* procure a las víctimas de las transgresiones a los derechos constitucionales un goce del derecho de la manera más adecuada posible y en la medida de lo posible se restablezca a la situación anterior de la violación, cuando aquello sea posible.

Otra cuestión fundamental que debemos resaltar es aquella relacionada con la posibilidad que la reparación integral no surja exclusivamente de la decisión de un juez constitucional, dado que también puede ser resultado de un acuerdo reparatorio al que han llegado la persona víctima de un derecho constitucional y de quién transgredió el derecho, como otra de las formas de terminar el litigio jurisdiccional de protección de derechos.¹⁰

Frente a la existencia de la vulneración de derechos constitucionales se configuran varios elementos que se analizarán brevemente a continuación. El primero tiene que ver con la existencia de un sujeto titular del derecho sobre quien recae la vulneración y es considerado como víctima de la trasgresión, al igual que los individuos que le rodean y se sienten también afectados en sus derechos de manera directa o indirecta por el mismo acto. Este concepto de víctima ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte IDH ya que en un principio y desde una visión restrictiva se consideraba víctima únicamente a quien había sufrido directamente la vulneración, dejando a un lado a los familiares y personas cercanas del afectado sobre los cuales recaen también las consecuencias de los daños,¹¹ con lo cual las víctimas pueden ser las directamente o indirectamente afectadas por la transgresión de los derechos constitucionales. La admisión de las víctimas indirectas implica la ampliación del ámbito de protección y por consiguiente de reparación.

El segundo elemento que conforma la reparación integral es la pretensión que persigue de restablecer el derecho, como finalidad idónea de esta que es expresada a través de la *restitutio in integrum*, institución que pretende devolver a la víctima al estado anterior a la producción del daño, siempre y cuando sea posible, como por ejemplo en el caso de reintegro de un trabajador a su puesto de trabajo. Es importante recalcar que cuando no es posible la retroacción de los sucesos que vulneraron el derecho, como ocurre en el caso de graves vulneraciones de derechos humanos, será necesaria la adopción de medidas alternativas o un conjunto de formas de reparación que puedan compensar el daño propiciado; sin embargo, la *restitutio in integrum* constituye el máximo ideal de la reparación integral, por cuanto define que devolver a la víctima a su estado anterior conforma la finalidad óptima de alcanzar la reparación integral.

En efecto, la imposibilidad de sustraer en su totalidad los efectos de la afeción de los derechos genera la necesidad de acudir a las formas o medidas alternativas de reparación integral ya sean estas de naturaleza compensatoria o simbólica. Esta implementación de diferentes medidas de reparación ajustables a la magnitud de

10. Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 15, numeral 2.

11. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia reparaciones y costas, Castillo Páez vs. Perú.

vulneraciones,¹² como lo demuestra el actual debate en Colombia sobre la implementación de la justicia transicional.¹³

La *restitutio in integrum* por la naturaleza de las afectaciones derivadas de una transgresión de un derecho constitucional debe ser interpretada de manera profunda, con lo cual no implica limitadamente el solo reconocimiento de la restitución del goce del derecho, ya que el restablecimiento debe comprender un goce material para que se ajuste a una reparación adecuada, debe desplegarse el derecho a los hechos. Entonces, es la naturaleza del conflicto y el tipo de afectaciones las que determinan las formas y alcances de la reparación integral.

El tercer elemento se refiere a la proporcionalidad, como el elemento que brinda equilibrio entre la afectación generada a los derechos y las medidas adoptadas en la decisión de reparación integral. La finalidad de la proporcionalidad de las medidas de reparación se funda principalmente en evitar su desnaturalización a través del enriquecimiento de la víctima por propiciarle una cuantiosa indemnización o la insatisfacción de la víctima al no cubrir adecuadamente el resarcimiento. La medición de los daños con base en la magnitud que comporta busca que ante mayores daños se debe aplicar mayores medidas de reparación y viceversa, con lo cual la proporcionalidad entonces exige la presencia del nexo causal y la estimación de los agravios para aplicar reparaciones proporcionales y adecuadas.

La proporcionalidad de las medidas de reparación es evaluada a partir de la motivación judicial. En efecto, la reparación integral, al ser objeto principal del proceso en el que se declaró la vulneración de un derecho constitucional, debe ser suficientemente justificada, razón por la cual inclusive la LOGJCC determina la posibilidad de realización de audiencias posteriores a la emisión de la sentencia para determinar las medidas proporcionales a la vulneración.¹⁴

Finalmente, el cuarto elemento de la reparación integral, emana de la responsabilidad asumida o condenada al transgresor del derecho que está obligado a resarcir el

12. “La reparación del daño requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, como en el presente caso, el tribunal internacional debe determinar las medidas que garanticen los derechos conculcados, eviten nuevas violaciones y reparen las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer la indemnización que compense por los daños ocasionados”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas *Tibi vs. Ecuador*.

13. Cfr. Centro Internacional de Justicia Transicional, disponible en <<https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>>. Consulta: 28 de junio de 2017. Véase también Justicia Transicional, disponible en <<http://www.justiciatransicional.gov.co/Justicia-Transicional/Justicia-transicional-en-Colombia>>. Consulta: 28 de junio de 2017.

14. Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 21.

daño. En este sentido, la obligación que se deriva de la responsabilidad se convierte en el derecho de la víctima a ser resarcida por los daños inmateriales o materiales, por lo tanto, se convierte en un elemento clave de la reparación integral, en este caso, la responsabilidad personal cuando se tutela en el derecho interno de cada Estado, o internacional de los Estados a nivel internacional de protección de los derechos humanos.

DISCURSO JURÍDICO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

La Corte Constitucional del Ecuador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 429 de la Constitución de la República, es el máximo órgano de la administración de justicia constitucional, razón por la cual surge su rol de custodio de los derechos, en la dimensión subjetiva (resolviendo las vulneraciones de derechos de los accionantes), así como en la dimensión objetiva (creando precedentes de obligatorio cumplimiento en la hermenéutica constitucional). Y es precisamente por el efecto multiplicador que genera la dimensión objetiva de las decisiones de la Corte Constitucional que la incorporación de estándares internacionales de los derechos humanos tiene especial importancia en el contenido progresivo que se le ha dado a la reparación integral y en consecuencia al goce de los derechos constitucionales.¹⁵ Para conocer los criterios de la Corte Constitucional respecto de este aspecto, se examinaron algunas sentencias que se emitieron entre 2008 y 2017,¹⁶ las cuales permitirán dar cuenta de la dimensión real de la reparación integral.

A partir de la premisa que reconoce el derecho que posee toda persona a ser reparado cuando se le propicia un daño. Si se considera que la vulneración de un derecho implica el menoscabo a las facultades jurídicas de un sujeto, la sola vulneración de un derecho humano ya comporta un daño en sí mismo y según la naturaleza del conflicto se generan repercusiones en la vida jurídica, psicológica, económica y emocional del sujeto. Estos efectos constituyen las consecuencias de la vulneración de derechos de donde surge la necesidad de establecer la reparación integral en observación de los criterios de proporcionalidad para las diferentes afectaciones o daños materiales o

15. En este punto es importante señalar que el Ecuador ha ratificado la adhesión a la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) el 8 de diciembre de 1977, y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de julio de 1984 reconociendo la vigencia de los artículos 45 y 62 de la CADH, mediante Decreto No. 2768 publicado en el Registro Oficial No. 795 de 27 de julio de 1984.

16. Corte Constitucional del Ecuador, sistema de relatoría. Disponible en <<https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/casos-y-sentencias/casos-y-sentencias/relatoria.html>>.

inmateriales padecidos por la víctima. Entonces, el deber de reparación, surge ante toda violación de derechos y su alcance está determinado por la medida de los daños.¹⁷

En esta línea, los objetivos básicos que deben estar inmersos en todas las medidas de reparación integral ordenadas deben estar dirigidas a: “1. Ayudar a las víctimas a mejorar su situación, a enfrentar las consecuencias de la violencia, reconociendo su dignidad como personas. 2. Mostrar solidaridad con las víctimas y un camino para restablecer su confianza en la sociedad y las instituciones”.¹⁸

Finalmente, vale señalar que las decisiones analizadas corresponden a criterios en los cuales la Corte ha desarrollado algún punto relevante de la reparación integral desde los inicios de la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el período de transición, pasando por la primera Corte Constitucional y la actual composición. Esto de conformidad con el artículo 432 y 25 del Régimen de Transición de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con las disposiciones transitorias sexta, séptima, octava y novena de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2008 Y 2009

En este primer período la Corte Constitucional para el período de transición, no se pronunció con respecto a los contenidos que integran el derecho a la reparación integral. Lo hace de manera circunstancial, ordenando el cumplimiento de las resoluciones del antiguo Tribunal Constitucional.¹⁹ Esta forma de “reparar” estará presente a lo largo de este período, pues se repite este patrón.²⁰ En otras decisiones la Corte señala que la reparación integral implica cumplir la sentencia, pues solo allí finaliza el proceso judicial y que aquella debe ser la encargada de velar por su cumplimiento;²¹ o en otras se establece a la restitución como un elemento de la reparación integral.²²

17. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, un cuarto de siglo: 1997-2004* (San José, C.R., 2005).

18. Carlos Martín Beristáin, *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos* (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008), 11.

19. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0001-09-SIS-CC.

20. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 0006-109-SIS-CC; 0007-09-SIS-CC; 0008-09-SIS-CC; 0009-09-SIS-CC; 0014-09-SIS-CC.

21. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 0004-09-SIS-CC; 0005-09-SIS-CC.

22. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0012-09-SIS-CC.

Por otro lado, cuando la Corte conoció acciones extraordinarias de protección, dispuso, por ejemplo, el acceso a la información pública,²³ así como que otras instituciones adopten las medidas necesarias para examinar la conducta de un juez,²⁴ ampliándose el espectro del ámbito decisorio del juez.

Finalmente, la Corte en materia de control constitucional, en el dictamen que señaló la compatibilidad del Convenio Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas con la Constitución, se refirió a la reparación integral en el sentido de que la Asamblea Nacional debía tipificar la desaparición forzada de personas conminándola para que cumpla con su obligación;²⁵ y, en una sentencia interpretativa, dispuso que se inscriba en un Registro de la Propiedad una declaratoria de utilidad pública.²⁶

PERÍODO 2010

El patrón establecido en 2009 se mantiene en 2010. En efecto, la Corte, principalmente al conocer acciones de incumplimiento con respecto a las resoluciones del antiguo Tribunal Constitucional, siguió ordenando el pago de haberes, la restitución a cargos, reliquidaciones, así como disponiendo se inicien investigaciones en contra de quienes obstaculizaron el cumplimiento de sus decisiones;²⁷ en otras ordenó el registro de títulos, el reintegro de trabajadores en otras escalas laborales, la revocatoria de medidas cautelares, la reforma de plazos para la convocatoria a concursos de méritos, la inscripción en un Registro de la Propiedad de la titularidad de un predio a favor del Estado, así como la destitución varios servidores públicos, o que el Banco Central ubique una partida presupuestaria para el cumplimiento de su decisión.²⁸

En varias de las referidas decisiones se señaló, además, que se deben procurar los “medios” para que las reparaciones sean cumplidas, adoptando como sinónimas la “aplicación integral de la sentencia” con la “reparación”, señalando que la reparación integral es un derecho por lo que se debe analizar la resolución “para la realización de

23. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0019-09-SIS-CC.

24. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0031-09-SIS-CC.

25. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0006-09-DTI-CC.

26. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0002-09-SIC-CC.

27. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 003-10-SIS-CC; 036-10-SIS-CC; 015-10-SIS-CC; 019-10-SIS-CC.

28. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 001-10-SIS-CC; 003-10-SIS-CC; 020-10-SIS-CC; 022-10-SIS-CC; 031-10-SIS-CC.

la justicia”; en otras decisiones, se ordenaron medidas para dejar sin efecto una orden “por ser un asunto de mera legalidad”.²⁹

En las decisiones sobre acciones extraordinarias de protección la Corte dispuso mayoritariamente dejar sin efecto la decisión impugnada, como consecuencia de la verificación de la vulneración de un derecho.³⁰

Finalmente, en la sentencia de jurisprudencia vinculante No. 001-10-PJO-CC, en la que por primera vez se dictaron explícitamente reglas jurisprudenciales se señaló que:

45.- En armonía con la lógica del Estado Constitucional de derechos y justicia, la Constitución vigente dispone expresamente en su artículo 86 numeral 3 que: ‘*los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución*’. En virtud de dicho precepto se desprende que un proceso constitucional no finaliza con la expedición de la sentencia o resolución; por el contrario, lo trascendental es el cumplimiento de la misma, su eficacia normativa, efecto jurídico que permite la materialización de la reparación integral.

Esta decisión es un hito en el constitucionalismo ecuatoriano dado que la Corte Constitucional, a partir de una interpretación integral, determinó que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es una verdadera garantía jurisdiccional de derechos.³¹

PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2011 Y 2012

En 2011 no existen mayores novedades, salvo una un poco marginal: en las decisiones tomadas en los procesos de acciones extraordinarias de protección, pese a que en ellas es común dejar sin efecto las sentencias de jueces a quo, se menciona que ello

29. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 012-10-SIS-CC; 015-10-SIS-CC; 022-10-SIS-CC.

30. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 002-10-SEP-CC; 029-10-SEP-CC.

31. “49.- El mecanismo de cumplimiento de sentencias propende a la materialización de la reparación integral adoptada dentro de una garantía jurisdiccional. La Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, considerando que de por medio se encuentra la materialización de la reparación integral, y sin necesidad de que comparezca exclusivamente el afectado, está en la obligación de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

[...] 3.2. Considerando que el mecanismo de cumplimiento de sentencias propende a la materialización de la reparación integral adoptada dentro de una garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, considerando que de por medio se encuentra la materialización de la reparación integral, y sin necesidad de que comparezca exclusivamente el afectado, está en la obligación de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales”.

constituye reparación integral.³² En otras, se adoptaron medidas como la orden de conferir una condecoración, o el señalar que si una persona se benefició de la sentencia de un divorcio no puede impugnarla, o que la forma de garantizar la reparación integral del derecho constitucional vulnerado es dejando sin efecto la sentencia dictada.³³

En las decisiones de acciones de incumplimiento se señaló que la aplicación integral de la sentencia implica su ejecución o reparación integral, que esta es un deber y una obligación, ya que los procesos solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación.³⁴ También se señaló que, si la sentencia que se demanda incumplida no establece pago alguno, aun así la reparación de haberes dejados de percibir es procedente, que los tribunales de conciliación y arbitraje deben practicar otra liquidación, o que se debe reintegrar a trabajadores a las funciones que venían desempeñando.³⁵

PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 2012 AL 2017

Es importante señalar que con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, como no pudo ser de otra forma, trajo consigo un período de transición, el cual culminó para la justicia constitucional el 6 de noviembre de 2012, fecha en la que se posesionaron los jueces de la Corte Constitucional que resultaron elegidos del proceso determinado en la Constitución y LOGJCC. También es de destacar que es en este período en el que la Corte Constitucional ha dictado decisiones relevantes en materia de reparación integral y sobre todo en la recepción de los estándares internacionales, así dentro de las decisiones hito tenemos:

1. En la sentencia No. 0001-13-SAN-CC se determinó que la reparación integral se encuentra en comunión con el modelo de Estado que tiene actualmente el Ecuador, el que señala el valor justicia como el estándar apropiado para el cumplimiento de derechos; esta decisión se torna en fundamental dado que la Corte Constitucional expresamente señala que la reparación debe ser considerada en su integralidad más allá de los criterios económicos:

En efecto, una revisión panorámica de la Constitución nos remite a los artículos: 11 numeral 9, que determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar

32. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 045-11-SEP-CC; 048-11-SEP-CC.

33. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 024-11-SEP-CC; 026-11-SEP-CC; 043-11-SEP-CC.

34. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 002-11-SIS-CC; 009-11-SIS-CC; 027-11-SIS-CC.

35. Corte Constitucional del Ecuador, sentencias: 021-11-SIS-CC; 009-11-SIS-CC; 010-11-SIS-CC.

los derechos garantizados en la Constitución; y el artículo 86 numeral 3 que señala que en materia de las garantías jurisdiccionales, el juez resolverá la causa en sentencia, y en caso de constatar vulneración de derechos, deberá declararla, ordenando reparación integral, material e inmaterial, y especificar la individualización de las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias como deba cumplirse. De esto se puede colegir que existe una amplia recepción del principio de reparación integral del sistema internacional de los derechos humanos en la Constitución ecuatoriana, que tiene sentido junto al modelo de Estado que incluye el valor justicia en proscripción de la impunidad.

La Corte Constitucional determinó que la rebaja de pena es uno de los instrumentos que permiten la reinserción adecuada de las personas privadas de la libertad a la sociedad, a través de la participación activa y directa en los procesos de rehabilitación que se producen en los centros penitenciarios. Sobre la base de la verificación de la vulneración de derechos constitucionales del accionante señaló tres medidas de reparación.

La primera medida de reparación comportó una garantía de no repetición a favor de las personas que se encuentran internas en los centros de rehabilitación social, precisando que la obligación de abrir el expediente, conforme la normativa pertinente, es el momento del ingreso del interno al centro. Señaló también que esta obligación debe ser acatada por los directores de los centros de rehabilitación social; y la supervisión de esta medida se encomendó a la Defensoría del Pueblo.

La segunda medida de disculpas públicas tiene un carácter simbólico y establece que la institución encargada de la rectoría de los Centros de Rehabilitación Social –Ministerio de Justicia– y el director del centro penitenciario en el que el accionante cumplió su pena le ofrezcan disculpas públicas por el incumplimiento de la norma legal, las cuales se realizaron en uno de los diarios de mayor circulación nacional.

Finalmente, la tercera medida, deber de investigar, está relacionada con la obligación del Ministerio de Justicia de indagar y sancionar a los responsables del desconocimiento de la norma infraconstitucional. Como se puede observar, esta decisión es un claro ejemplo de la recepción de los estándares interamericanos sobre la reparación integral y de entenderla como una verdadera *restito in integrum*.

2. En la sentencia No. 004-13-SAN-CC la Corte Constitucional determinó que la forma de realizar el cálculo concerniente a la reparación económica como parte de la reparación integral tiene que hacerse de manera celeré, que el procedimiento determi-

nado en el artículo 19 de la LOGJCC³⁶ es constitucional siempre que sea entendido como un proceso de ejecución, razón por la cual la Corte Constitucional declaró inconstitucional la posibilidad de presentar recursos de casación en dichos procedimientos. Posteriormente, frente a los problemas advertidos por la Corte Constitucional en el proceso de seguimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esta dictó reglas de cómo debían sustanciarse estos procedimientos mediante la sentencia No. 0011-16-SIS-CC, con lo cual, en los dos casos dictó medidas de no repetición.

Estas sentencias se convierten en precedentes jurisprudenciales que reafirman el derecho a la reparación integral sin considerar como presupuesto la gravedad o atrocidad de los hechos, razón por la cual se afirma que la reparación integral brinda cobertura a todos los casos en los que existan daños por vulneración de derechos, siendo el punto de equilibrio la proporcionalidad de las medidas de reparación adoptadas en relación al daño ocasionado.

3. La Corte Constitucional, al emitir la sentencia No. 080-13-SEP-CC,³⁷ resolvió acerca de un presunto acto discriminatorio en contra de una persona portadora de VIH por parte de una entidad estatal que culminó con la destitución. La Corte inició su análisis estableciendo que la Constitución en el artículo 11 número 2 consagra el derecho de las personas a no ser discriminadas por ningún motivo, especialmente por las denominadas “categorías sospechosas”, es decir, aquellos criterios que a priori se consideran discriminatorios a menos que se demuestre lo contrario, debido a que usualmente tienden a generar exclusión.

Como sustento de los criterios de la Corte, se cita la opinión consulta No. 18/03 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, atinente a la obligación de los Estados de adoptar medidas positivas para revertir las prácticas discriminatorias existentes en las sociedades en perjuicio de determinados grupos de personas. La Corte Constitucional decidió entonces que la destitución del accionante se tradujo en un acto discriminatorio, razón por la cual dictó una medida de restitución de su puesto de trabajo, así como la correspondiente medida de compensación económica y en atención a la responsabilidad estatal de adoptar medidas de protección para las perso-

36. “Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes”.

37. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 080-13-SEP-CC.

nas de los grupos de atención prioritaria, dicto tres reglas *inter pares e inter comunis*, como garantía de no repetición.

4. En la decisión constitucional constante en la sentencia No. 004-14-SCN-CC, relativa a la consulta de norma presentada por un juez de la Amazonía a la Corte Constitucional dentro de la causa penal iniciada a varias personas pertenecientes al pueblo indígena Waorani –de reciente contacto– por el supuesto genocidio cometido en contra del pueblo indígena Taromenane –no contactado–. La Corte Constitucional analizó la norma jurídica consultada a la luz del principio de diversidad étnico cultural de los pueblos de reciente contacto, sobre la base del artículo 57 de la Constitución que consagra la obligación del Estado de adoptar medidas para garantizar la vida de los pueblos en aislamiento voluntario, hacer respetar su autodeterminación y la voluntad de permanecer en aislamiento y precautelar sus derechos; y con base en lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 del Convenio 169 de la OIT.

A partir de este examen la Corte Constitucional concluyó que, en el caso concreto, existía un “error de comprensión culturalmente condicionado” por el que debía garantizarse la no aplicación de la norma penal cuando se demuestre que uno o varios de los miembros de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena que supuestamente perpetró un ilícito, se encontraba en una situación que les impedía conocer la norma penal. Lo más relevante en este caso es que la Corte Constitucional determinó como garantía de no repetición la siguiente regla interpretativa:

De conformidad con artículo 143 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la figura penal del genocidio solo podrá ser aplicada en el caso concreto por el juez consultante, siempre que se verifique de manera argumentada el cumplimiento de todos y cada uno de los presupuestos convencionales determinados en la “Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio”, todo ello en observancia a los parámetros de interculturalidad, en los términos previstos en esta decisión.

5. Respecto al derecho a la verdad, la Corte Constitucional en la sustanciación de una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un sobreseimiento definitivo emitió la sentencia No. 114-14-SEP-CC, en la cual se señaló que el derecho a la verdad se orienta a garantizar a las víctimas o a sus familiares la reparación en función del reconocimiento por parte de las autoridades competentes de la responsabilidad en la falta de investigación de vulneraciones a derechos y/o falta de aplicación de las sanciones que legalmente correspondan. En este caso la Corte Constitucional se basó en el análisis convencional de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Velásquez vs. Honduras*; *González Medina y familiares*

vs. República Dominicana; y Gelman vs. Uruguay; concluyendo que había faltas graves en la etapa de investigación del proceso penal.

6. Dentro de las medidas de rehabilitación ordenadas por la Corte Constitucional se puede citar la sentencia No. 016-16-SEP-CC, en la que la Corte determinó que la destitución de un Policía Nacional sin considerar su situación de VIH comportaba un trato discriminatorio; en consecuencia, la Corte dispuso como medida de rehabilitación, entre otras, la siguiente:

3.2.1 Que las autoridades correspondientes, según la normativa interna de la Policía Nacional, asuman la responsabilidad de la prestación de servicios médicos al accionante, incluidos los tratamientos psicológicos (para él y su familia), y tratamientos físicos integrales que requiera así como de la entrega de medicinas necesarias para atender su condición y demás situaciones médicas que ocurran por ser portador de VIH, para lo cual adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento, ya sea en el ámbito médico privado o de la propia institucionalidad médica de la Policía Nacional.

7. Respecto a derechos de género, la Corte ha sido enfática en aplicar criterios convencionales, específicamente la Convención de Belem do Para y la sentencia de la Corte IDH de Campo Algodonero; así se puede citar la sentencia No. 292-16-SEP-CC que declaró la vulneración del derecho a la igualdad de la accionante y no discriminación disponiendo, entre otras, como medidas de reparación integral, las disculpas públicas y la restitución de su derecho, específicamente tener la oportunidad de regresar a su puesto de trabajo.

8. En la sentencia No. 074-16-SIS-CC, el representante de un grupo de niños y niñas solicitó la tutela del derecho a la salud, por ser diagnosticados con una enfermedad rara. En este caso la Corte Constitucional, a partir de la declaración de la vulneración de los derechos de los accionantes, dispuso la provisión del servicio de salud, atención médica y entrega de medicamentos como medidas de reparación integral.³⁸

38. “c. En razón del efecto *inter comunis* de la presente sentencia, que el representante del Ministerio de Salud Pública, una vez iniciado el trámite de registro sanitario del medicamento INCRELEX, proceda con el suministro del mismo a los niños y niñas que cuenten con el consentimiento informado de sus representantes legales y que previa certificación del Ministerio de Salud Pública acrediten el padecimiento de la enfermedad denominada ‘Síndrome de Laron’. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado periódicamente a este organismo.

d. Que el representante del Ministerio de Finanzas asigne los recursos económicos correspondientes al

9. Finalmente, respecto de la tutela del derecho a la identidad sexual, determinado en la sentencia No. 133-17-SEP-CC, la Corte Constitucional dictó como medida de rehabilitación que “la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación margine en la inscripción de nacimiento del señor [...], el cambio de sexo de femenino a masculino. El representante de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación deberá informar documentadamente a esta Corte Constitucional en el término de 20 días desde la notificación de la sentencia, respecto a las acciones tendientes al cumplimiento de la presente medida”.

De la evolución jurisprudencial se puede inferir que la Corte Constitucional ha generado medidas de reparación integral y no meras compensaciones económicas, desarrollando distintas medidas de reparación integral, las cuales encuentran su origen en la naturaleza y patrones fácticos del conflicto que representan las vulneraciones de derechos constitucionales, entendiéndose que el conjunto de medidas alternativas de reparación integral que hoy conocemos, como las disculpas públicas, rehabilitación, garantías de no repetición, entre otras, han sido diseñadas en relación directamente proporcional a los grados de afectación y gravedad que soportaron los casos.

En efecto, de los casos expuestos, se evidencian medidas de reparación de naturaleza simbólica y de alcance profundo –medidas materiales e inmateriales–; asimismo es posible identificar que la naturaleza de los conflictos que las determinan corresponde a vulneraciones que afectan directamente al derecho a la vida, vida digna, igualdad, entre otros derechos.

La especial atención a la reparación de la víctima en función a las prioridades particulares representa sensibilización de la justicia restaurativa y el interrelacionamiento entre diferentes mecanismos de reparación de carácter material e inmaterial, que demandan la necesidad de coherencia entre todas las medidas dispuestas. Ciertamente, no pueden analizarse aisladamente las medidas, sino como un conjunto de acciones destinado a restituir los derechos de las víctimas y proporcionar a los beneficiarios suficientes elementos para mitigar la afectación producida por las violaciones, promover su rehabilitación y compensar las pérdidas.

REFLEXIONES FINALES

Desde el punto de vista normativo constitucional y jurisprudencial, y en menor grado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional vi-

Ministerio de Salud Pública, para efectos de la adquisición continua del medicamento INCRELEX. El cumplimiento de esta medida deberá ser informado trimestralmente a este organismo”.

gente, el déficit y problemas que experimentaron las garantías constitucionales reconocidas en la Constitución Política de 1998, principalmente en su diseño y desarrollo en la Ley del Control Constitucional de la época como en la jurisprudencia que dictaba el entonces Tribunal Constitucional, han sido en muchos casos subsanados y otros atenuados, reconociendo, claro está, que aún resta mucho por hacer para garantizar la eficacia de las garantías y por tanto la materialización de un concepto claro y garantista de reparación integral.

La jurisprudencia constitucional emitida por la Corte Constitucional del Ecuador da cuenta de un importante desarrollo del concepto y alcance de la reparación integral. Las decisiones aquí analizadas demuestran la recepción de estándares internacionales de protección de derechos humanos en lo que respecta a mecanismos que van más allá de la mera compensación económica, dotando de eficacia al derecho de reparación integral individual, por ejemplo, a partir del otorgamiento de medidas de satisfacción, rehabilitación, compensación, como derecho colectivo, a partir de la incorporación de medidas de no repetición.

También resulta interesante advertir cómo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha materializado el concepto de reparación integral independientemente del derecho constitucional que se declaró como vulnerado. Esto evidencia que existe un importante desarrollo en torno a la igualdad jerárquica y la justiciabilidad directa de todos los derechos constitucionales, sean estos derechos de libertad, protección, participación, o buen vivir. Esta protección se ha materializado a través de medidas de reparación integral que han tenido incluso repercusiones en el presupuesto estatal a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, de esta forma se denota que es la dignidad humana el objeto central de tutela.

También llama la atención cómo la Corte ha construido importantes criterios respecto a las medidas de reparación inmaterial; es el caso, por ejemplo, de las disculpas públicas, la difusión de las sentencias en los portales web de las entidades obligadas, como medidas de satisfacción; las cuales ciertamente deben servir como referentes para los casos que diariamente conocen los jueces constitucionales del país.

La jurisprudencia constitucional, en tanto fuente sociológica del Derecho, da cuenta de los avances y problemas que enfrenta la reparación integral en la tutela de los derechos. Por ello desde ahí debemos emprender estudios críticos propositivos para iniciar un verdadero debate respecto a la eficacia de los derechos constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Castro, Pamela. “El control de convencionalidad y sus desafíos en el Ecuador”. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)*, No. 64. Disponible en <<http://www.iidh.ed.cr/iidh/media/4759/revista-64-2web.pdf>>.
- , Dayana Ávila y Alfredo Ruiz, edit. *Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador, 2016.
- Aguirre Castro, Pamela, edit. *Una lectura cuantitativa y cualitativa de las decisiones del Tribunal Constitucional a la primera Corte Constitucional*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador/Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2015.
- Alarcón Peña, Pablo. *La ordinarización de la acción de protección*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2013.
- . “La protección de los derechos sociales en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana”. En Christian Courtis y Ramiro Ávila, edit., *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Resolución 60/147*, 16 de diciembre de 2005.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “El amparo constitucional entre el diseño liberal y la práctica formal”. En *Un cambio ineludible: La Corte Constitucional*. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2007.
- Bidart Campos, Germán J. *Teoría general de los derechos humanos*. México D. F.: UNAM, 1989.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, un cuarto de siglo: 1997-2004*. San José, 2005.
- Martín Beristáin, Carlos. *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008.
- Miranda, Javier. “Enfoques de Naciones Unidas sobre Impunidad y Reparación”. En *Verdad y Justicia en procesos de paz o transición a la democracia, Memorias*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Comisión Colombiana de Juristas/Fundación Social/Programa por la Paz-Compañía de Jesús, 2003.
- Storini, Claudia, y Marco Navas. *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013.
- Valle Franco, Alex. *El amparo como garantía constitucional en el Ecuador*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2012.
- Van Boven, Theo. “Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y ob-

tener reparaciones”. Disponible en <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_s.pdf>.

Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta, 1995.

CUERPOS NORMATIVOS

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

Constitución Política de la República del Ecuador. 1998.

Convención Americana de Derechos Humanos. 1978.

Ley de Control Constitucional. 1997.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Tibi vs. Ecuador.

Sentencia excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, González y otras (Campo Algodonero) vs. México.

Sentencia reparaciones y costas, Castillo Páez vs. Perú.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 0001-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0006-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0007-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0008-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0009-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0014-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0004-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0005-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0012-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0019-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0031-09-SIS-CC.

Sentencia No. 0006-09-DTI-CC.

Sentencia No. 0002-09-SIC-CC.

Sentencia No. 003-10-SIS-CC.

Sentencia No. 036-10-SIS-CC.

Sentencia No. 015-10-SIS-CC.

Sentencia No. 019-10-SIS-CC.
Sentencia No. 001-10-SIS-CC.
Sentencia No. 003-10-SIS-CC.
Sentencia No. 020-10-SIS-CC.
Sentencia No. 022-10-SIS-CC.
Sentencia No. 031-10-SIS-CC.
Sentencia No. 012-10-SIS-CC.
Sentencia No. 015-10-SIS-CC.
Sentencia No. 022-10-SIS-CC.
Sentencia No. 002-10-SEP-CC.
Sentencia No. 029-10-SEP-CC.
Sentencia No. 001-10-PJO-CC.
Sentencia No. 045-11-SEP-CC.
Sentencia No. 048-11-SEP-CC.
Sentencia No. 024-11-SEP-CC.
Sentencia No. 026-11-SEP-CC.
Sentencia No. 043-11-SEP-CC.
Sentencia No. 002-11-SIS-CC.
Sentencia No. 009-11-SIS-CC.
Sentencia No. 027-11-SIS-CC.
Sentencia No. 021-11-SIS-CC.
Sentencia No. 009-11-SIS-CC.
Sentencia No. 010-11-SIS-CC.
Sentencia No. 001-13-SAN-CC.
Sentencia No. 004-13-SAN-CC.
Sentencia No. 080-13-SEP-CC.
Sentencia No. 004-14-SCN-CC.
Sentencia No. 114-14-SEP-CC.
Sentencia No. 0011-16-SIS-CC.
Sentencia No. 016-16-SEP-CC.
Sentencia No. 292-16-SEP-CC.
Sentencia No. 074-16-SIS-CC.
Sentencia No. 133-17-SEP-CC.

Fecha de recepción: 3 de julio de 2017.
Fecha de aprobación: 6 de febrero de 2018.

Índices de *FORO*, No. 21-30

Autores • Artículos • Recensiones • Jurisprudencia

AUTORES

- Abad Arévalo, Dana, **24**: 23-38
 Aguirre Castro, Pamela, **30**: 121-143
 Aguirre Ribadeneira, Juan Fernando, **25**: 27-56
 Alarcón Peña, Pablo, **30**: 121-143
 Ávila Santamaría, Ramiro, **29**: 65-87
 Baldeón Barriga, Inés María, **25**: 101-124
 Barahona Néjer, Amilcar Alexander, **23**: 69-94
 Cahueñas Muñoz, Hugo, **30**: 51-66
 Canela-Ruano, Antonio J., **30**: 31-49
 Cárdenas Garzón, Viviana Carolina, **26**: 107-128
 Carr, Anne, **30**: 67-79
 Castañeda Flórez, Christian, **28**: 95-112
 Castro León, Felipe, **21**: 139-142; **25**: 133-142
 Cevallos Zambrano, Jennifer, **24**: 129-138
 Cobey, Ryan, **30**: 5-29
 Córdova, Paúl, **22**: 133-138
 Crespo Alvear, María del Carmen, **28**: 53-78
 Cuenca Espinosa, Alexander, **27**: 129-140
 Damsky, Isaac Augusto, **21**: 27-44
 De la Guerra Zúñiga, Eddy, **25**: 57-84; **26**: 129-130; **28**: 5-30
 Díaz, Juan Francisco, **25**: 85-100; **30**: 107-118
 Dorado Torres, Daniel Felipe, **21**: 121-124; **23**: 141-161
 Enríquez Álvarez, Luis, **27**: 43-62
 Erazo Galarza, Daniela Estefanía, **28**: 141-153
 Espinoza Plúa, Gabriela, **27**: 141-158; **29**: 135-168
 Espinoza Santeli, Genoveva, **30**: 81-105
 Estivariz Loayza, Juan Carlos A., **23**: 137-140

- Galán Melo, Gabriel Santiago, **22:** 87-106; **28:** 113-138
- Gambino, Silvio, **22:** 5-36
- Garbay Mancheno, Susy, **29:** 5-20
- García Brito, Gustavo, **22:** 143-162
- García García, David Augusto, **23:** 131-140
- Gibello, Valentin, **27:** 115-128
- González Tamayo, Jorge Luis, **25:** 5-26
- Guerra Rodríguez, Elsa, **22:** 37-62; **29:** 117-134
- Izquierdo Franco, Pedro José, **23:** 95-130
- Jácome Ordóñez, María del Carmen, **21:** 45-62
- Jadán Heredia, Diego, **29:** 187-201
- Jara Vásquez, María Elena, **24:** 39-49; **26:** 5-25
- Lanas Medina, Elisa, **24:** 5-22; **30:** 81-105
- Lima de Moura Sales, Guilherme, **21:** 63-96
- López Hidalgo, Sebastián, **23:** 53-68
- Machuca Lozano, Santiago Esteban, **21:** 129-146
- Matos Jaqui, Ena G., **21:** 97-117
- Mejía Salazar, Álvaro Renato, **21:** 5-26
- Mogrovejo Jaramillo, Diego F., **22:** 63-86
- Montalvo Lara, Ricardo, **26:** 131-146
- Moreno González, Gabriel, **22:** 107-132
- Moritz, Marcel, **27:** 115-128
- Naranjo Godoy, Lorena, **27:** 63-82
- Nogales, Nelson, **30:** 5-29
- Ocampo Carbo, Adriana, **25:** 125-132
- Olavarría, Francisco Eugenio, **26:** 67-86
- Ordóñez Pineda, Luis, **27:** 83-114
- Orellana Robalino, Claudia, **27:** 5-22
- Pacheco Sotillo, Mariohr, **24:** 117-120
- Parra Cortés, Lina Victoria, **24:** 51-72
- Pérez, Lorena, **30:** 31-49
- Porras Velasco, Angélica, **24:** 89-116
- Pozo Vintimilla, Patricio, **26:** 27-48
- Ramírez Cardoso, María José, **21:** 115-120
- Reyes, Carlos, **30:** 31-49

- Riofrío Martínez-Villalba, Juan Carlos, **23**: 27-52
 Rodríguez Caguana, Adriana, **29**: 177-186
 Salazar Marín, Daniela, **28**: 139-140
 Salgado Álvarez, Judith, **29**: 21-48
 Sierra Hernáiz, Elisa, **24**: 73-88; **29**: 49-64
 Solano, Vicente, **21**: 125-128
 Solíz, Fernanda, **30**: 31-49
 Sperber Vilhelm, David, **26**: 49-66
 Storini, Claudia, **23**: 5-26
 Trujillo Viteri, Carlos Alfredo, **26**: 87-106
 Urigüen, María Carolina, **30**: 5-29
 Urquizo Guevara, Medardo, **24**: 121-128
 Velasco Mancheno, Consuelo, **28**: 95-112
 Vergel Tovar, Carolina, **29**: 89-115
 Villalba Fiallos, Andrea, **27**: 23-42
 Waldmueller, Johannes M., **30**: 5-29
 Yáñez Villavicencio, Judith, **28**: 79-94
 Yépez-Tito, Paula, **30**: 31-49

ARTÍCULOS

- Acompañamiento psicosocial en dos comunidades de Manabí tras el terremoto del 16 de abril: una perspectiva desde la salud colectiva y los derechos humanos. **30**: 31-49
 Actividad financiera en el Estado constitucional: los ingresos producto de la gestión del patrimonio público en Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. **28**: 113-138
 Análisis de la figura “Programa de Clemencia” en Derecho de Competencia comparado. Parámetros para la aplicación en Ecuador. **26**: 87-106
 Análisis de las condiciones bajo las cuales se produce un abuso de posición de dominio por ventas atadas y sus posibles justificaciones. **26**: 107-128
 Aportes para el desarrollo normativo sobre acoso laboral en Ecuador: la experiencia de la Ley 1010 de 2006 en Colombia. **24**: 51-72
 Conflicto armado y feminismo de Estado: la incursión de la problemática de la guerra en la acción pública para las mujeres en Colombia. **29**: 89-115
 Contratación pública ecuatoriana en el acuerdo comercial con la Unión Europea. **25**: 27-56
 De la seguridad cibernética a la resiliencia cibernética aplicada a la protección de datos personales. **27**: 5-22

- ¿Debe tipificarse la corrupción privada en el Ecuador?: Análisis comparado del delito de corrupción en los negocios en España y de las normas del Derecho de la Competencia. **26:** 67-86
- Derechos e integración europea. **22:** 5-36
- Descripción de los tributos extrafiscales de índole ambiental y la problemática que los rodea. El caso ecuatoriano. **28:** 79-94
- El abuso de posición de dominio en situación de dependencia económica y los problemas de su aplicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. **26:** 5-26
- El compromiso de adecuar la ley a un tratado: coalición o colisión. **22:** 64-86
- El control de convencionalidad y la protección del derecho a la propiedad privada a partir de la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. **21:** 45-62
- El dato personal como presupuesto del derecho a la protección de datos personales y del hábeas data en el Ecuador. **27:** 63-82
- El dilema de los precios predatorios: estrategias, teorías y problemas. Un análisis del Derecho de la Competencia de la Unión Europea y Antitrust. **26:** 27-48
- El espejismo laico del Ecuador. Los debates constituyentes sobre el aborto, la adopción homosexual y el nombre de Dios en el preámbulo de la Constitución. **29:** 135-168
- El patrimonio cultural como derecho: el caso ecuatoriano. **21:** 5-26
- El presupuesto referencial como un elemento esencial para afrontar la crisis económica del Ecuador en las compras públicas. **25:** 85-100
- El recurso de casación ante el neoconstitucionalismo garantista: crítica filosófica y constitucional de una casación “de minimis”. **23:** 95-130
- El régimen ecuatoriano de contratación pública: entre el proteccionismo y la apertura comercial. **25:** 5-26
- El Reglamento Europeo (UE) 2016/679: análisis de un claro-oscuro. **27:** 115-128
- El rol del derecho en la construcción de identidades de género: replanteando el análisis de género desde los aportes de la teoría crítica. **29:** 5-20
- El tratamiento sobre estereotipos de género en los dictámenes del Comité de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. **29:** 21-48
- Fortalecimiento del intercambio internacional de información para combatir el fraude fiscal del impuesto a la renta: caso de estudio comparativo entre Ecuador y Chile. **28:** 95-112
- Igualdad, familia y matrimonio en la Constitución ecuatoriana de 2008. **23:** 69-94
- Implicaciones de la criminalización del aborto en Ecuador. **29:** 117-134
- Interpretación prejudicial y restricciones a la potestad jurisdiccional de los Estados miembros de la CAN. **22:** 88-106
- La administración de los bienes minerales como fuerza motriz del desarrollo social. **21:** 63-96
- La curiosidad del jurista persa: método y metodología para una enseñanza emancipadora del derecho constitucional. **23:** 5-26

- La discriminación de género en la relación laboral: igualdad formal, igualdad material y acción positiva. **29:** 49-64
- La paradoja de la media naranja. Los desencuentros en lo cotidiano y el derecho **29:** 65-87
- La protección de datos personales en los estados que conforman la Comunidad Andina: estudio comparado y precisiones para un modelo interamericano de integración. **27:** 83-114
- La protección del patrimonio cultural en cinco elogiosas piezas jurisprudenciales de Argentina. **21:** 27-44
- La regalía minera en Ecuador: ¿un recurso patrimonial originario con apariencia de tributo? **28:** 53-78
- La seguridad social en Ecuador: un necesario cambio de paradigmas. **24:** 89-116
- Las Asociaciones Público Privadas (App) en el marco jurídico ecuatoriano. **25:** 101-124
- Lineamientos para una propuesta de política pública de recuperación productiva: Manabí 2016. **30:** 81-105
- Los procedimientos de emergencia en la contratación pública. **30:** 107-118
- Origen y contenido mínimo del Derecho constitucional financiero. **28:** 5-30
- Paradigmas de la protección de datos personales en Ecuador. Análisis del proyecto de Ley Orgánica de Protección a los Derechos a la Intimidad y Privacidad sobre los Datos Personales. **27:** 43-62
- Particularidades del procedimiento laboral en el contexto del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). **24:** 23-38
- Ponderación versus subsunción jurídica: ¿la crisis de la certeza del derecho? **23:** 53-68
- Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador. **25:** 57-84
- Prevención de riesgos laborales y trabajadores especialmente sensibles. **24:** 73-88
- Problemática jurídica en torno a la pérdida del conocimiento tradicional. **21:** 97-117
- Reflexiones jurídicas sobre la protección de datos y el derecho a la intimidad en la autodeterminación informativa. **27:** 23-42
- Reflexiones sobre el arbitraje como mecanismo alternativo para la solución de conflictos individuales de trabajo. **24:** 39-49
- Reformas al Código del Trabajo introducidas por la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. **24:** 5-22
- Respuestas pos-sísmicas con un enfoque del desarrollo humano y de derechos humanos: (in) visibilizar actores, derechos y capacidades. **30:** 5-29
- Review of the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Enabling Child-Centred Agency [Revisión del Informe de Evaluación Global sobre la Reducción de Riesgo de Desastres: habilitación de la agencia centrada en los niños]. **30:** 67-79
- Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador. **30:** 51-66
- Sistemas de control financiero y su evolución en Ecuador. **28:** 31-52

Supremacía constitucional y control del derecho comunitario. **22:** 37-62

¿Un tribunal arbitral puede resolver daños a la libre competencia entre particulares en Ecuador? **26:** 49-66

Valor jurídico del preámbulo de la Constitución ecuatoriana vigente. **23:** 27-52

Viking y Laval en el contexto del pluralismo constitucional y la posibilidad de diálogo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. **22:** 107-132

RECENSIONES

Álvaro Renato Mejía Salazar, *Los medios de impugnación ante el proceso y el procedimiento contemporáneo*, por Daniel Felipe Dorado Torres. **21:** 121-124

César Montaña Galarza, Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo, *Derecho tributario municipal ecuatoriano: fundamentos y práctica*, por María José Ramírez Cardoso. **21:** 115-120

César Montaña Galarza, *Problemas constitucionales de la integración*, por Paúl Córdova. **22:** 133-138

Claudia Storini y Marco Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador. Realidad jurídica y social*, por Pablo Andrés Alarcón Peña. **29:** 169-174

Claudia Storini y Marco Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador. Realidad jurídica y social*, por Krystian Complak. **29:** 175-176

David Cordero, *La letra pequeña del contrato social. La legitimidad del poder, resistencia popular y criminalización de la defensa de los derechos*, por Felipe Castro. **22:** 139-142

Eddy De la Guerra, Marco Albán, Gabriel Galán y otros, *Derecho financiero y tributario: estudios en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo*, por Daniela Salazar Marín. **28:** 139-140

Holger Paúl Córdova, *Los derechos sin poder popular. Presente y futuro de la participación, comunicación e información*, por Vicente Solano. **21:** 125-128

Inés María Baldeón Barriga, *La libertad de empresa y el derecho de la competencia en el marco de la contratación pública del Ecuador*, por Eddy De la Guerra Zúñiga. **26:** 129-130

Jaime Heli Pirela León, *El conflicto internacional en el Derecho individual del trabajo. Estudio comparado entre España y Venezuela*, por Mariohr Pacheco Sotillo. **24:** 117-120

Jay D. White, *Tomar en serio el lenguaje*, por David Augusto García García. **23:** 131-136

Marco Morales T., edit., *Análisis y actualidad del Derecho Administrativo*, por Adriana Ocampo Carbo. **25:** 125-132

Roberto Viciano Pastor, Claudia Storini, edit., *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, por Juan Carlos A. Estivariz Loayza. **23:** 137-140

Silvina S. González Napolitano, Marcos Nelio Mollar, Paula M. Vernet y otros, *Respuestas del derecho internacional a desastres y otras consecuencias de fenómenos naturales*, por Milton Enrique Rocha. **30:** 119-120

JURISPRUDENCIA

- Análisis de la Interpretación Prejudicial emitida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dentro del Proceso 242-IP-2015 (Marca: TEXTURA SUPERFICIE “OLD PARR”). **22:** 143-162
- Análisis de la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia.- Sala Laboral.- Juicio laboral No. 902-2011 sobre recurso de casación. **24:** 121-128
- Análisis de la sentencia Fernández Ortega vs. México: género, clase y etnicidad. **29:** 177-186
- Análisis de la sentencia No. 001-10-SIN-CC. Casos No. 0008-09-IN y 0011-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería y efectos posteriores. **21:** 129-146
- Análisis de la sentencia No. 077-13-sep-cc. Caso No. 0080-10-EP. Sobre la inconstitucionalidad de la reducción del monto de la pensión jubilar patronal. **24:** 129-138
- Análisis de la sentencia No. 210-15-SEP-CC sobre la acción de protección frente a la terminación unilateral de contratos. **25:** 133-142
- Derecho a la vida, derecho a la salud y mala práctica médica: análisis desde la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia colombiana y los compromisos derivados de la Convención Americana de Derechos Humanos. **23:** 141-162
- El derecho al olvido en la era digital. El caso de Google en España y El Tiempo en Colombia. **27:** 141-158
- El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. **30:** 121-143
- Interpretación judicial y tutela efectiva del derecho a la identidad: análisis de la sentencia No. 133-17-SEP-CC de la Corte Constitucional de Ecuador. **29:** 187-201
- La obligación constitucional del Estado de establecer exenciones tributarias a favor de las personas con discapacidad: análisis de la sentencia No. 019-17-SIN-CC dictada por la Corte Constitucional del Ecuador. **28:** 141-153
- Las condiciones de aprobación de concentraciones económicas en Ecuador: un análisis del caso AB InBev-SABMiller. **26:** 131-146
- Protección de datos personales y derecho al olvido. Análisis del caso Perú vs. Google. **27:** 129-140

Colaboradores

Pamela Aguirre Castro: ecuatoriana, abogada, Universidad del Azuay; máster en Argumentación Jurídica, Universidad de Alicante; máster en Derecho, mención Derecho Tributario, y doctora en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Docente universitaria. Abogada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *pame_aguirre@hotmail.com*

Pablo Alarcón Peña: ecuatoriano, abogado, Universidad San Francisco de Quito; máster en Derecho, mención Derecho Constitucional, y doctor en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Docente universitario. Asesor de presidencia de la Corte Constitucional del Ecuador. *palarconpe@gmail.com*

Hugo Cahueñas Muñoz: ecuatoriano, abogado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; especialista superior en Gestión Ambiental Internacional, Universidad Central del Ecuador; máster en Relaciones Internacionales, mención en Seguridad y Derechos Humanos, FLACSO; máster en Derecho Internacional y Comparado, George Washington University. Docente del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. *hcahuenas@usfq.edu.ec*

Antonio J. Canela-Ruano: español, licenciado en Historia y en Historia del Arte, Universidad de Granada; máster en Historia de América Latina. Mundos Indígenas, Universidad Pablo de Olavide; máster en Profesorado Docente Universitario, y candidato a doctor en Historia y Estudios Humanísticos: Europa, América, Arte y Lenguas, Universidad Pablo de Olavide, y Universidad de Málaga. Docente a tiempo parcial de la Universidad San Francisco de Quito. *canelaruano@gmail.com*

Anne Carr: canadiense, M.A., Simon Fraser University; Ed.D, University of British Columbia. Docente de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Azuay. *acarr@uazuay.edu.ec*

Ryan Cobey: estadounidense, máster en Estudios Internacionales, East Carolina University. Docente investigador de la Universidad de Las Américas, Sede Ecuador. *ryan.cobey@hotmail.com*

Francisco Díaz Colmachi: ecuatoriano, abogado, Universidad Central del Ecuador; especialista superior y máster en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Se ha desempeñado como responsable de las áreas de Compras Públicas y Legal en

varias instituciones públicas. Docente contratado de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. *jfranciscodiaz@hotmail.com*

Genoveva Espinoza Santeli: ecuatoriana, abogada, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; magíster en Administración de Negocios, mención en Dirección Estratégica, Universidad Internacional del Ecuador; PhD of Economics of Population Resource & Environment, Zhongnan University of Economics and Law. Docente investigadora del Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. *genoveva.espinoza@uasb.edu.ec*

Elisa Lanas Medina: ecuatoriana, abogada y doctora en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; diploma superior en Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico, FLACSO; doctora en Derecho, Universidad de Valencia. Docente investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. *elisa.lanas@uasb.edu.ec*

Nelson G. Nogales: boliviano, sociólogo, máster en Ciencia Política, FLACSO; doctor en Estudios Andinos, FLACSO. Docente investigador Universidad de Las Américas. *nelson.nogales@udla.edu.ec*

Lorena Paola Pérez Azúa: ecuatoriana, psicóloga, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; especialidad en Gerencia para el Desarrollo, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; máster en Psicología Comunitaria, Universidad de Chile. Docente de la Universidad de Las Américas, Sede Ecuador. *lorena.perez@udla.edu.ec*

Carlos Reyes Valenzuela: chileno, psicólogo, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; máster en Gobernanza y Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Madrid; doctor en Comportamiento Social y Organizacional, Universidad Autónoma de Madrid. Docente del Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. *carlos.reyes@uasb.edu.ec*

Milton Enrique Rocha: abogado y licenciado en Ciencias de la Educación; máster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; y candidato a doctor en Derecho de la Universidad de Girona. Docente de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Metropolitana. *miltonerri@gmail.com*

Fernanda Solíz Torres: ecuatoriana, psicóloga, Universidad del Azuay; especialista en Investigación, Universidad de Cuenca; magíster en Salud de la Adolescencia, Universidad de Cuenca; doctora en Salud Colectiva, Ambiente y Sociedad, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Coordinadora de la Maestría en Epidemiología y del Posdoctorado en Salud Colectiva de la UASB. Miembro de Acción Ecológica y del Movimiento para la Salud de los Pueblos. *mariafernanda.soliz@uasb.edu.ec*

Carolina Urigüen Eljuri: ecuatoriana, internacionalista, máster en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Directora de la Carrera de Relaciones Internacionales, Universidad de Las Américas, Sede Ecuador. *carolina.uriguen@udla.edu.ec*

Johannes M. Waldmüller: austriaco, máster en Filosofía y Estudios del Desarrollo, Universidad de Viena; PhD en Antropología y Sociología del Desarrollo, Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra. Docente investigador asociado de la Universidad de Las Américas, Sede Ecuador. *johannes.waldmuller@udla.edu.ec*

Paula A. Yépez Tito: ecuatoriana, psicóloga clínica, Pontificia Universidad Católica del Ecuador; máster en Psicología de la Intervención Social y Comunitaria, Universidad de Sevilla; doctoranda en Psicología, Universidad de Málaga. Docente titular de la Universidad de Las Américas, Sede Ecuador. *paulayepes@gmail.com*.

Normas para colaboradores

1. La revista *FORO* del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, publicará únicamente trabajos inéditos, o una versión actualizada de artículos previamente publicados, que ayuden desde una óptica interdisciplinaria a investigar y profundizar las transformaciones del orden jurídico en sus diversas dimensiones y contribuir al proceso de enseñanza de posgrado de derecho en la subregión andina.
2. Los autores, al presentar su artículo a la revista *FORO* declaran que son titulares de su autoría y derecho de publicación, último que ceden a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. El autor que presente el mismo artículo a otra revista, que ya hubiese sido publicado o se fundamente en una versión ya publicada, deberá notificar el particular al editor de la revista.
3. *FORO* edita resultados de artículos de investigación, estudios, experiencias, reseñas y análisis de sentencias.
4. El artículo debe ser remitido a la siguiente dirección electrónica:
<revista.foro@uasb.edu.ec>.
5. Los criterios para la presentación de los artículos son los siguientes:
 - Deberán ser escritos en programa de procesador de texto Microsoft Office, Word 7,0 (o inferiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño núm. 12, en una sola cara, interlineado simple. Las páginas estarán numeradas, el texto justificado.
 - Extensión máxima:
 - ◆ Artículos: 15 páginas INEN A4 (incluida bibliografía), equivalentes a 8.000 palabras aproximadamente.
 - ◆ Análisis de sentencia: 10 páginas INEN A4 (incluida bibliografía), equivalentes a 6.000 palabras aproximadamente.
 - ◆ Recensiones: 4 páginas INEN A4 (incluida bibliografía), equivalente a 3.000 palabras.
 - El título del trabajo deberá ser conciso pero informativo, en castellano en primera línea y en inglés. Se aceptan como máximo dos líneas (40 caracteres con espacios).
 - Todo artículo debe ir acompañado del nombre del autor en la parte superior derecha, debajo del título.

- Cada trabajo debe estar acompañado de un resumen de hasta 150 palabras en idioma castellano, donde se describirá de forma concisa el objetivo de la investigación, su contenido y las principales conclusiones.
 - Cada trabajo deberá contener un abstract en idioma inglés de 100 a 150 palabras. Para su elaboración no se admite el empleo de traductores automáticos.
 - Adicionalmente, se indicarán al menos cinco palabras clave (descriptores) que establezcan los temas centrales del artículo, igualmente en ambos idiomas.
 - El autor enviará una reseña de hasta 50 palabras en las que destacará su vinculación académica, publicaciones más importantes y cargo actual. Indicará además su correo electrónico personal.
6. Se debe consignar la dirección y demás datos de ubicación del autor, con el propósito de notificar la recepción de los artículos, así como cualquier decisión del Comité Editorial.
7. Estilo, citas y referencias: se usará el manual de estilo Chicago, a manera de ejemplo:
- Nombre y apellido del autor, *Título de la obra* (Ciudad: Casa editorial, año), número de página o páginas de donde se tomó la referencia. Por ejemplo: Javier Viciano, *Libre competencia e intervención pública en la economía* (Valencia: Tiran lo Blanch, 1995), 206.
 - En caso de citas posteriores de la misma obra, se señalará únicamente el apellido del autor, título de la obra y número de página, así: Viciano, *Libre competencia e intervención pública en la economía*, 206.
 - Se deberá ser consistente con esta forma de citar a lo largo del texto.
 - Para las citas de revistas o publicaciones periódicas se solicita realizarlas de la siguiente manera: Nombre del autor, título (entre comillas “ ”), nombre de la Revista (*en cursiva*), tomo o volumen, número del ejemplar (año de publicación): página o páginas citadas. Así: Xavier Gómez, “Los derechos de propiedad intelectual”, *Foro: Revista de Derecho*, No. 1 (2003): 85-121.
 - Las referencias bibliográficas deben presentarse al final del artículo bajo el nombre de “Bibliografía” y contendrá los siguientes datos: apellido y nombre del autor. *Título de la obra*, tomo o volumen, número de edición. Ciudad: Casa editorial, año de publicación. No irán numerados y se relacionarán por orden alfabético; por ejemplo: Viciano, Javier. *Libre competencia e intervención pública en la economía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1995.
 - Las citas textuales de hasta cuatro renglones deben escribirse entre comillas y seguido al texto; cuando excedan este número de líneas deben escribirse en párrafo aparte, en un tamaño de letra inferior al resto del texto, con una sangría diferente y con un renglón blanco antes y otro después; si el autor añade algo al texto transcrito deberá ponerlo entre corchetes.

- Tablas, gráficos, cuadros, ilustraciones, etc. deben formar parte del texto del artículo e indicarán claramente el título, número, fuente de procedencia y deberán contener los respaldos en versión original con la descripción de los programas utilizados.
- Cualquier otro aspecto sobre el formato debe resolverse por el autor observando uniformidad y consistencia.

Proceso editorial

FORO acusa recepción de los trabajos enviados por los autores/as y da cuenta periódica del proceso de aceptación/rechazo, así como, en caso de aceptación, del proceso de edición.

1. Los autores podrán remitir manuscritos para su evaluación sin fecha predeterminada, se dará preferencia a los trabajos que se ajusten al eje temático de la convocatoria.
2. En el período máximo de 15 días, a partir de la fecha de recepción, los autores recibirán notificación de recepción, indicando si se acepta preliminarmente el trabajo para su evaluación. Los manuscritos serán evaluados a través del sistema de doble ciego (*peer review*).
3. A la vista de los informes de los evaluadores, se decidirá la aceptación, aceptación con modificaciones, o rechazo de los artículos para su publicación. En caso de aceptación con modificaciones, el autor tendrá un plazo máximo de 15 días para entregar la versión final de su manuscrito.
4. En el caso de juicios dispares, el trabajo será remitido a un tercer evaluador.
5. No existe comunicación directa entre los evaluadores ciegos entre sí, ni entre estos y el autor del trabajo. La comunicación entre los actores está mediada por la coordinadora editorial.
6. Los editores y demás responsables de la revista se reservan el derecho de realizar las correcciones de estilo y modificaciones editoriales que crean necesarias.
7. El plazo de evaluación de trabajos es de 30 días como máximo.
8. Los autores recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que puedan realizar las correcciones o réplicas que correspondan.
9. Una vez editado el número, los autores de artículos recibirán tres ejemplares de la publicación, autores de recensión un ejemplar, y autores de análisis de sentencia un ejemplar.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

RECTOR

César Montaña Galarza

DIRECTOR DEL ÁREA DE DERECHO

Ramiro Ávila Santamaría

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8031, 322 8436 • Fax: (593 2) 322 8426

Correo electrónico: <ramiro.avila@uasb.edu.ec>, <revista.foro@uasb.edu.ec>

<www.uasb.edu.ec>



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4658, 256 6340 • Fax: ext. 12

Correo electrónico: <cen@cenlibrosecuador.org>

<www.cenlibrosecuador.org>

SUSCRIPCIÓN ANUAL
(dos números)

Dirigirse a:

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12

<ventas@cenlibrosecuador.org> • <www.cenlibrosecuador.org>

Precio: US \$ 33,60

	Flete	Precio suscripción
Ecuador	US \$ 6,04	US \$ 39,64
América	US \$ 59,40	US \$ 93,00
Europa	US \$ 61,60	US \$ 95,20
Resto del mundo	US \$ 64,00	US \$ 97,60

CANJES

Se acepta canje con otras publicaciones periódicas.

Dirigirse a:

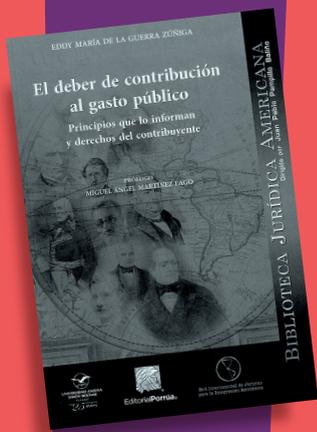
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Centro de Información

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfono: (593 2) 322 8094 • Fax: (593 2) 322 8426

Correo electrónico: <biblioteca@uasb.edu.ec>



Eddy De la Guerra Zúñiga, *El deber de contribución al gasto público. Principios que lo informan y derechos del contribuyente*. México: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Editorial Porrúa, 2018.

El libro desarrolla con originalidad los derechos del contribuyente como contrapeso a las obligaciones derivadas del deber de contribuir a solventar los gastos públicos. Obra pionera en la materia, mira al contribuyente como un ciudadano asistido de derechos en el marco de un vínculo jurídico entre el Estado y la sociedad, que por el ejercicio del poder puede volverse abusivo. En este volumen se divulgan los verdaderos derechos del contribuyente, tales como el derecho a la autoimposición, a la no confiscación de propiedad por la vía impositiva, pero en especial el derecho a contribuir en la medida de su capacidad contributiva en el marco de un sistema tributario justo e inspirado en un conjunto de principios fundamentales.

Ramiro Ávila Santamaría, compilador, *Las dimensiones culturales del derecho. Homenaje al doctor Ernesto Albán Gómez*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2018.

En este libro, varios académicos reflexionan sobre el derecho desde miradas “no-jurídicas” y recuperan el lado humano, sensible y complejo de los conflictos sociales que tienen relevancia jurídica. Un análisis dogmático suele deshumanizar, burocratizar y simplificar los conflictos. Desde esta perspectiva, por ejemplo, un hecho criminal se mira desde la calificación jurídica, la teoría del caso y del delito, la sentencia y la ejecución. Desde la literatura, el cine o la ópera, en cambio, el hecho se mira desde la vida misma, desde el dolor, la angustia, la desesperanza, la injusticia, el odio, y todas esas circunstancias que forman parte de la condición humana.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

