

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.4028/05
9 mayo 2005
Original: español

PRIMER INFORME AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA SITUACIÓN EN EL ECUADOR

Misión de la OEA a Ecuador
del 26 al 30 de abril de 2005

Este documento se distribuye a las misiones permanentes y será
presentado al Consejo Permanente de la Organización.

PRIMER INFORME AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA SITUACIÓN EN EL ECUADOR

Misión de la OEA a Ecuador
del 26 al 30 de abril de 2005

I. Antecedentes y mandato de la Misión

El día 22 de abril de 2005, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos aprobó la resolución CP/RES.880 (1478/05) “Respaldo de la Organización de los Estados Americanos a la República del Ecuador”. En dicha resolución, el Consejo Permanente, “tomando en consideración los acontecimientos políticos y sociales que se han venido produciendo sucesivamente, desde hace algunos meses, en la República de Ecuador” resolvió “de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, y en consonancia con la invitación formulada por la delegación del Ecuador en esta sesión del Consejo Permanente, enviar a dicha República, a la brevedad posible, una Misión compuesta por el Presidente del Consejo Permanente, el Secretario General Interino y Representantes de los grupos subregionales para colaborar con las autoridades de ese país y con todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, en su esfuerzo por consolidar la democracia”.

Por su parte, debe recordarse que la Carta Democrática Interamericana establece en su artículo 18 que “cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

La Misión se trasladó a Quito el día 26 de abril y permaneció allí hasta las primeras horas del día 30 de abril, día en que regresó a la ciudad de Washington D.C., sede de la Organización. De acuerdo con lo aprobado por el Consejo Permanente, la Misión se integró con el Presidente del Consejo Permanente, Embajador Alberto Borea, Representante Permanente de Perú; el Secretario General Interino, Embajador Luigi R. Einaudi, y los siguientes Representantes de los grupos regionales: Embajador Brian Oak, Embajador de Canadá en Ecuador; Embajador Esteban Tomic, Representante Permanente de Chile; Embajador Timothy Dunn, Representante Alterno de los Estados Unidos; Embajador Bayney Karran, Representante Permanente de Guyana; Embajador Salvador Rodezno, Representante Permanente de Honduras; Embajador Jorge Chen, Representante Permanente de México, y Embajador Jorge Valero, Representante Permanente de Venezuela ^{1/}.

1. Los miembros de la Misión fueron acompañados por los señores Jean Michel Arrighi, Director de la Oficina de Derecho y Programas Interamericanos de la Secretaría General de la OEA; Carlos María Ocampos, Director de la Oficina de la Secretaría General de la OEA en Ecuador, e Iván Marulanda, consultor de la OEA.

II. Actividades de la Misión.

El día 26 de abril, a su arribo a la ciudad de Quito, la Misión se reunió con los Embajadores de los Estados Miembros de la OEA acreditados en el Ecuador. En dicha reunión, como en todas las otras mantenidas a lo largo de su estadía en Quito, los miembros de la Misión recordaron el mandato recibido del Consejo Permanente, su propósito de escuchar a todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, de conocer el más amplio espectro de puntos de vista y su deseo de contribuir con la consolidación y el fortalecimiento de la democracia. Para todo ello, se contó con el decidido apoyo de las autoridades ecuatorianas.

El día 27 de abril, la Misión mantuvo, sucesivamente, reuniones con el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobierno, y otros altos funcionarios; con el Arzobispo de Quito y otros miembros de la Conferencia Episcopal; con representantes de la Confraternidad Ecuménica; con el Alcalde de Quito, y el Prefecto de Pichincha; con líderes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas, y con representantes de distintas organizaciones de la Sociedad Civil (Participación Ciudadana, Ruptura 25, Transparencia Internacional y algunos independientes). Posteriormente, la Misión se trasladó al Congreso Nacional donde mantuvo reuniones con diputados del Partido Social Cristiano, de la Izquierda Democrática, de la Democracia Popular y del partido Pachakutik.

El día 28 de abril, la Misión recibió sucesivamente, al asesor jurídico del Presidente; a un grupo de juristas; a ex – magistrados de la Corte Suprema, y del Tribunal Constitucional (cesados a principios de diciembre de 2004); a representantes del Partido Sociedad Patriótica; a representantes del Partido Roldosista Ecuatoriano; a organizaciones defensoras de los derechos humanos; a la Asociación de Afro-ecuatorianos; a varios ex – Presidentes y ex – Vicepresidentes de la República.

El día 29 de abril, se inició con un desayuno de trabajo con representantes de los principales medios de comunicación (prensa escrita, televisión y radio), seguido de reuniones sucesivas con los representantes de los distintos sectores empresariales; con la Ministra Fiscal General del Estado, y el Procurador General del Estado; con miembros de la Federación de Indígenas Evangélicos; con ex – magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional que fueran cesados en abril de 2005; con representantes del Grupo “Poncho Rojo” (Confederación de Pueblos Indígenas); con el representante del Partido Socialista, y con el Presidente del Congreso Nacional. Finalmente, a las 20 horas., la Misión ofreció una conferencia de prensa en la que el Presidente del Consejo Permanente leyó una Declaración a la Prensa que en sus párrafos finales señala que “la Misión toma nota con satisfacción del compromiso de importantes sectores de la sociedad ecuatoriana, de fortalecer las instituciones democráticas y alcanzar el desarrollo social. La Misión agradece al pueblo ecuatoriano y a las autoridades, su cooperación y valora la expresión de su sentimiento democrático y el deseo de actuar en el marco del estado de derecho.”

Debe señalarse finalmente que a lo largo de su estadía en Quito, la Misión fue interpelada acerca de por qué la OEA no había actuado con anterioridad cuando ya se habían producido, a juicio de los interpellantes, severas irregularidades. La Misión explicó que ella actuaba por mandato del Consejo Permanente en aplicación del artículo 18 de la Carta Democrática, y en consonancia con la invitación formulada por la Delegación del Ecuador.

III. Los resultados de las reuniones mantenidas.

A modo de aclaraciones previas, es preciso tener en consideración que:

Como señala la resolución CP/RES. 880 (1478/05) del Consejo Permanente, se trata de tomar en cuenta la situación en Ecuador que se ha venido produciendo en los últimos meses para colaborar en el esfuerzo por consolidar la democracia. Eso lleva, por un lado, a conocer el punto de vista de los entrevistados sobre la situación que se ha venido desarrollando en el Ecuador en los últimos tiempos, y, por otra parte, a escuchar las distintas opiniones sobre las vías para consolidar las instituciones democráticas ecuatorianas.

La Misión atendió todas las solicitudes de audiencia que le fueron formuladas antes y durante su visita y reitera su agradecimiento a todas y todos aquellos que le hicieron conocer sus puntos de vista sobre la situación ecuatoriana. Considera haber abarcado un abanico significativo de los principales actores de la sociedad ecuatoriana.

Este informe no tiene por finalidad ser un acta de estos encuentros, ni transcribir las opiniones y comentarios de quienes en ellos participaron, señalando la autoría de los mismos. Las reuniones fueron realizadas sin registro de las mismas para garantizar la mayor confianza, libertad y franqueza.

Es preciso resaltar, por parte de todos los integrantes de la Misión, la amplia disposición de cooperación recibida del pueblo y de las autoridades ecuatorianas.

Además de la abundante documentación que le fue entregada por los participantes en las distintas reuniones, la Misión tuvo en cuenta los informes y actuaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador y las medidas cautelares adoptadas en casos individuales, así como el informe sobre la independencia del Poder Judicial en el Ecuador del relator del tema, Dr. Leandro Despouy, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

En cuanto a la situación que se ha venido desarrollando en el Ecuador en los últimos tiempos, las coincidencias más importantes son que:

1. Es preciso remontar las causas de las dificultades institucionales del país a, por lo menos, el año 1997;
2. Señalar la fecha del 8 de diciembre de 2004 como uno de los puntos relevantes de la crisis que desembocara en los hechos del 20 de abril de 2005;
3. Subrayar las difíciles relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que se desarrollaron desde el año 2003.

4. Resaltar el papel central que ha tenido en todos estos hechos la conformación y la actuación del Poder Judicial y demás órganos jurisdiccionales. Precizando brevemente:
 - a. A partir de 1997, los tres presidentes electos no lograron concluir su mandato. Todos ellos fueron destituidos;
 - b. La fecha del 8 de diciembre de 2004, en que es cesada la Corte Suprema de Justicia, y designada una nueva, es considerada como un punto importante de la sucesión de hechos que culminaron el 20 de abril de 2005 con la destitución del Presidente Lucio Gutiérrez. En noviembre de 2004, lo mismo había ocurrido con el Tribunal Constitucional y el Tribunal Electoral;
 - c. A lo largo de todo este período, las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo han sido difíciles. Las mayorías parlamentarias circunstanciales, las alianzas políticas endebles, la multiplicidad de partidos y bloques con poca fidelidad partidaria, las continuas amenazas de destitución o de juicio político al Presidente, son algunas de las realidades de la política ecuatoriana conocidas y reconocidas por todos los actores de la vida política y que dificultaron la estabilidad del sistema político. A ello se sumaron objeciones a la forma en que ha funcionado el Congreso Nacional y en particular a la legalidad con que en algunos casos se procedió a la designación de sus autoridades y al normal desarrollo de sus sesiones;
 - d. Que el Poder Judicial, su composición, su desempeño y su autonomía fue afectado por la pugna continua de estos dos poderes y de los distintos actores políticos. A su cargo han estado, y están, importantes decisiones que afectan la vida política y económica del país. El control de este poder del Estado y el aseguramiento de la influencia sobre magistrados que lo componen, llevaron a la politización de las decisiones que a su vez han sido detonantes de diversas crisis políticas.

Si en estos puntos hay una amplia coincidencia, no la hay, en cambio, en su interpretación, valoración, atribución de responsabilidades y fundamentación de las causas en las cuales cada uno se sostiene su propia interpretación política. Las razones jurídicas, económicas y sociales, que llevaron a estas circunstancias varían según los interlocutores; el peso determinante de un factor o de otro, las causas que las explican tienen distintas interpretaciones en unos y otros entrevistados. Las circunstancias que motivaron la movilización ciudadana que se viviera en Quito y en menor medida en otras ciudades, también es vista por unos y otros de distinto modo. Para algunos, son la consecuencia de promesas incumplidas por parte de la clase política, para otros, se trata de demandas económicas insatisfechas, para algunos, la necesidad de poner fin a la violación de ciertos derechos humanos, para otros la inseguridad e indefensión jurídica. Diversos interlocutores han denunciado la “abusiva actuación” de los partidos políticos y de sus líderes en todos los poderes e instituciones del Estado. Desde mediados de abril, los manifestantes salieron a las calles al grito de “Fuera todos”, cuestionando la conducción de la cosa pública por parte de todos los poderes del Estado.

En cuanto a la constitucionalidad de los hechos producidos a partir del 8 de diciembre de 2004, también las interpretaciones varían. Parece haber una amplia mayoría de opiniones que reconocen la irregularidad de las decisiones adoptadas por el Congreso y el Poder Ejecutivo al destituir a los integrantes de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Electoral, y al designar a sus nuevos integrantes. Ello es también señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como por el Relator de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El día 15 de abril de 2005, el Poder Ejecutivo decretó el estado de emergencia en la región de Quito y destituyó a los miembros de la Corte Suprema, designada el 8 de diciembre. Esta última decisión también fue considerada irregular por la casi totalidad de los entrevistados.

El 20 de abril de 2005, el Ejército retiró su apoyo al Presidente de la República y el Congreso Nacional, basado en el artículo 167 numeral 6 de la Constitución; declaró que el Presidente de la República había abandonado el cargo, lo destituyó, y procedió a tomar juramento al Vicepresidente, Dr. Alfredo Palacio. Sobre la constitucionalidad de esta decisión, la Misión ha conocido interpretaciones divergentes. Si bien una amplia mayoría de los juristas, constitucionalistas ecuatorianos consultados, así como el Procurador General del Estado, consideran que dicha decisión se ajusta a las disposiciones constitucionales vigentes; existen también cuestionamientos por parte de otros sectores sobre la legitimidad de la convocatoria hecha al Congreso para adoptar esa decisión, sobre las mayorías requeridas para proceder a la interpretación de la constitución así como sobre la interpretación misma dada al término “abandono del cargo”.

En lo que respecta a la situación de los derechos humanos en el período mencionado (diciembre 2004 – abril 2005), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló, previamente a los eventos del 20 de abril, que “se han producido una serie de actos de violencia, hostigamiento y amenazas contra líderes sindicales, sociales, indígenas, políticos, estudiantiles que han expresado su oposición pública a las decisiones anteriormente mencionadas” (CIDH, Comunicado de prensa 8/05 de 11 de marzo de 2005). La misma Comisión también adoptó en este mismo período medidas cautelares en algunos casos individuales de amenazas a periodistas y líderes de organizaciones de la sociedad civil.

Con posterioridad al 20 de abril de 2005, el Congreso Nacional ha adoptado distintas decisiones mediante las cuales destituyó a algunos diputados acusados de “haber vendido su voto”, designó un nuevo Presidente y presentó varios proyectos de ley tendientes a enfrentar la situación del Poder Judicial, tanto en lo inmediato (designación de magistrados interinos de la Corte Suprema) como en lo que refiere a una nueva ley orgánica de la magistratura.

Con relación a las preocupaciones futuras más inmediatas, éstas se han centrado en:

1. Lo referido al Poder Judicial, a que éste sea un verdadero garante de seguridad jurídica, de imparcialidad y de independencia con relación a los liderazgos políticos que controlan el sistema partidario ecuatoriano. En esta inquietud, y en la necesidad de lograr una solución satisfactoria en el corto, mediano y largo plazo a este problema, han coincidido la amplia mayoría de los entrevistados por la Misión.

2. La revisión y reglamentación de algunas disposiciones constitucionales, en particular aquellas que refieren a las causales de destitución del Presidente de la República, la elaboración de normas electorales y de leyes sobre partidos políticos que garanticen la gobernabilidad y la estabilidad del sistema.
3. Y en lo referido al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, se han propuesto distintas alternativas tales como: la convocatoria a una Asamblea Constituyente, la anticipación de elecciones, el establecimiento de mesas de diálogo nacional y la consiguiente convocatoria a una consulta popular.

IV. Recomendaciones al Consejo Permanente

Esta Misión se permite recomendar al Consejo Permanente que:

1. Exhorte a las autoridades y a todos los sectores de la sociedad en el Ecuador, a impulsar un amplio y urgente proceso de diálogo en el que participen los distintos sectores de la vida política y social para encontrar una respuesta para:

- a. Resolver las sucesivas crisis políticas que el país ha vivido en los últimos años;
- b. Encontrar por consenso una solución definitiva y ampliamente legitimada que garantice una integración idónea del poder judicial y de los órganos jurisdiccionales, ajena a los vaivenes partidarios y a los intereses económicos en pugna. Y, en lo inmediato, acordar una solución transitoria al problema de la integración de la Corte Suprema de Justicia;
- c. Promover una organización de la vida política que respete el pluralismo y la tolerancia mutua, y permita la estabilidad de sus regímenes políticos y la canalización de las discrepancias por la vía jurídico-institucional;
- d. Que todas las instituciones del Estado, incluidas las fuerzas armadas, cumplan cabalmente con las funciones que la Constitución les asigne.

2. Recuerde a las Autoridades del Ecuador y a la sociedad ecuatoriana de las posibilidades preventivas de la Carta Democrática Interamericana para evitar el deterioro del sistema político.

3. Disponga las siguientes acciones a ser ejecutadas por los distintos órganos de la Organización de los Estados Americanos.

- a. Que la OEA dé el más amplio apoyo a la facilitación y promoción del diálogo antes mencionado;
- b. Que la Secretaría General, en coordinación con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), y si fuere del caso, con el Comité Jurídico Interamericano (CJI) colabore con los esfuerzos que el Ecuador emprenda para encontrar una solución consensuada al problema del Poder Judicial y demás órganos jurisdiccionales;

- c. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) continúe prestando particular atención a la situación de los derechos humanos en el Ecuador.

4. Tomando en consideración la experiencia recogida en el Ecuador, urja a las órganos competentes de la OEA para que, en adelante y de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, realicen oportunamente los esfuerzos necesarios para concertar con el gobierno respectivo las acciones requeridas para superar los eventuales problemas que afecten gravemente el proceso político institucional democrático o amenacen el legítimo ejercicio del poder.