

Apuntes sobre libertad académica y de expresión en el Ecuador

por FELIPE BURBANO DE LARA | FLACSO-Ecuador | fburbano@flacso.edu.ec

Marco general

El contexto en el que se desenvuelve la vida política e intelectual del Ecuador está marcado por dos tendencias generales: (1) la expansión y racionalización de un poder regulatorio del Estado en casi todos los ámbitos de la vida económica, social y cultural; y (2) la movilización de un discurso de identidades políticas antagónicas, sin ofrecer simultáneamente las garantías institucionales y normativas suficientes para el ejercicio de los derechos y libertades individuales y colectivas de quienes son considerados por el gobierno como sus enemigos, ni tampoco un adecuado balance, equilibrio y separación de poderes en el sistema político. Este marco general se sustenta en una concepción ideológica que combina orientaciones posneoliberales y socialistas del siglo XXI, y deja muy de lado tradiciones liberales de respeto a los derechos civiles, independencia de poderes, libertades de opinión y expresión, y autonomía tanto de la ciudadanía como de la sociedad civil frente al Estado.

Libertad de información

Las restricciones al ejercicio de las libertades políticas se manifiestan con mayor fuerza en los espacios de información y opinión pública manejados por medios de comunicación privados. El gobierno ha convertido a los medios privados —prensa, radio y televisión— en sus enemigos políticos acusándolos sistemáticamente de ser piezas de la oposición y de los grupos de poder, y de jugar un papel destabilizador del proceso político actual del Ecuador. Luego de una larga batalla política que duró más de tres años, el gobierno aprobó en junio del 2013 una polémica Ley Orgánica de Comunicación (LOC), la misma que le

concede amplias disposiciones de control, regulación y sanción sobre los medios de comunicación. El gobierno sostiene que se trata de un instrumento legal que defiende el derecho de la ciudadanía a la comunicación, a la que la LOC y la Constitución definen, sin embargo, como un servicio público.

La nueva Ley creó una estructura institucional conformada por el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) y la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM) como órganos encargados de aplicar el nuevo marco normativo. El despliegue del nuevo instrumento sancionador se evidencia en los procesos llevados adelante por la Superintendencia de Comunicación en contra principalmente de medios privados que se autodefinen como independientes. Un informe de Fundamedios¹, una organización independiente de la sociedad civil encargada de evaluar las condiciones de libertad de expresión en el Ecuador, y que estuvo a punto de ser disuelta por el gobierno, estableció que de los 269 procesos iniciados por la SUPERCOM entre octubre del 2014 y abril del 2015, el 53,16 por ciento (143) tuvo una resolución final, mientras el 46,84 por ciento tenía pendiente una definición. Del universo de 143 procesos con resolución, el 82 por ciento terminó en sanción; el 17 por ciento fue desechado; y el 1 por ciento fue inadmitido. De los 143 procesos con resolución, 49 fueron iniciados por iniciativa directa de la SUPERCOM; el 100 por ciento de estos casos terminó en sanción.

Según la investigación de Fundamedios, el 65 por ciento de los 269 procesos analizados se inició por denuncia, mientras que el 35 por ciento por una acción de oficio de la propia SUPERCOM. Los

denunciantes se dividen del siguiente modo: 21 por ciento funcionarios públicos y el 79 por ciento ciudadanos particulares. Sumados los procesos iniciados directamente por la SUPERCOM con las denuncias presentadas por funcionarios públicos alcanzan cerca del 50 por ciento. Esto, según el estudio de Fundamedios, “permite concluir que el Estado —a través de la agencia estatal creada en la Ley de Comunicación y sus propios funcionarios— es el usuario más común del sistema” creado por el gobierno. El estudio también concluye que en el 53 por ciento de los casos cerrados la multa se impuso como forma de sanción. Las otras sanciones más usadas han sido las amonestaciones escritas (33 por ciento), las disculpas públicas (9 por ciento) y las demandas de rectificación (5 por ciento). Otro hallazgo del informe es el tipo de medio denunciado. “De la muestra analizada, el 96 por ciento de los procesos fue contra medios privados; el 2 por ciento contra medios públicos; y el 2 por ciento restante contra una institución. La radio es el tipo de medio sobre el que se han iniciado más procesos: 41 por ciento de los casos; el 36 por ciento contra prensa escrita y el 23 por ciento contra canales de televisión”.

Actividad académica

El campo académico ecuatoriano ligado al sistema de universidades se encuentra inmerso en un proceso profundo de reforma desde la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en octubre del 2011. La LOES concede amplios poderes al Estado para normar, regular y controlar el sistema nacional de educación superior. En la cúspide del nuevo ordenamiento se encuentra la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología

e Innovación (SENESCYT), cuyo director es designado por el presidente de la República. Los otros órganos importantes de gobierno del sistema universitario son el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Ninguno de los órganos de gobierno del sistema universitario cuenta con participación de las universidades. De acuerdo con varias evaluaciones del modelo implantado, con la aplicación de la nueva ley, el Ecuador pasó de tener un sistema con muy baja presencia gubernamental, como fue el que rigió entre el 2000 y el 2011, a uno enteramente dominado por el poder ejecutivo nacional. El único órgano del gobierno del sistema donde las universidades tienen alguna representación es la Asamblea Universitaria, con atribuciones solamente consultivas. El sistema ecuatoriano se distingue en América Latina por ser uno de los más centralizados desde el gobierno nacional. Las universidades han debido sujetar sus sistemas administrativos, de gobierno y académicos a lo que la nueva Constitución define como “autonomía responsable”. El principal argumento del gobierno para montar un sistema centralizado de regulación y control de las universidades fue que el sistema por sí mismo no podía ni debía autoregularse.

En términos generales, se trata de un sistema que sujeta la autonomía de las universidades y del sistema en su conjunto a la observación de los lineamientos y políticas establecidas desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la SENESCYT y el CES. En cuanto a docencia e investigación, las universidades están obligadas a inscribir sus programas dentro de los objetivos generales establecidos en los denominados planes nacionales del buen vivir. Los

programas docentes de las universidades requieren justificarse desde su contribución al cumplimiento de las metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo. Si bien dichas disposiciones rigen como lineamientos generales a ser observadas por las universidades, en la práctica la vida académica se ha visto controlada por disposiciones administrativas y regulatorias. Adicionalmente, un fuerte control centralizado sobre el sistema universitario corre el riesgo de volverlo más vulnerable a presiones políticas. Un sistema centralizado y homogenizante también incide negativamente sobre la diversidad ideológica y el pluralismo político universitario.

Las universidades tampoco escapan al ambiente ideológico de polarización y antagonismo ideológico reinante en el Ecuador. Muchas universidades prefieren sujetarse al modelo académico —con indicadores de calidad fijados desde arriba, de cuyo cumplimiento dependen, además, las asignaciones presupuestarias— y al sistema de autoridad impuesto, a cuestionarlo y proponer un debate amplio y pluralista en el espacio público con el gobierno. De ese modo, el debate sobre el mundo universitario y académico ha quedado restringido y limitado a pequeños espacios y foros, sin la presencia de canales claros de diálogo e interlocución entre las universidades y el gobierno. El régimen quisiera ver un sistema universitario alineado de modo acrítico con los objetivos de sus planes para el buen vivir.

Programa PROMETEO

La política de promoción de la investigación llevada adelante por el gobierno que ha tenido como uno de sus componentes un programa de becas denominado PROMETEO. El programa,

que arrancó en el 2010, financió estancias temporales de investigadores extranjeros y ecuatorianos para que se dediquen a tiempo completo a la investigación. Los académicos que han aplicado al programa podían permanecer en el país entre 2 y 12 meses con opción de extender su estancia hasta dos veces. Según reportes de prensa, a través de este programa llegaron al Ecuador unos 819 investigadores con PhD; algunos de ellos se han integrado a universidades del país y otros participaron como asesores de entidades gubernamentales. Si bien se trata de un proyecto que fomenta la investigación en el Ecuador, que abre puertas a académicos extranjeros para que contribuyan con su experiencia, todos los proyectos de investigación debieron ser calificados previamente por las autoridades del programa sobre la base de su contribución a los objetivos del gobierno. Cien de los investigadores beneficiados del programa son ecuatorianos, y el resto —719— proviene de 48 países. Los investigadores recibieron entre 4.320 y 6.000 dólares mensuales como beca. El régimen ha invertido alrededor de 27 millones de dólares en el programa.

Caso Manuela Picq

El caso de la académica franco brasileña Manuela Picq muestra las amenazas que pueden pesar sobre investigadores extranjeros cuando mantienen vínculos con organizaciones o movimientos sociales con posturas críticas al gobierno. Picq fue detenida el 13 de agosto de 2015 cuando participaba en una concentración social en el centro histórico de Quito. El gobierno forzó luego su salida del país al cancelarle la visa de intercambio cultural que se le había concedido como profesora de la Universidad San Francisco de Quito. El gobierno adujo que la visa de intercambio

cultural prohibía expresamente al beneficiario participar en política interna. Su caso muestra el carácter sesgado con el que actúa y aplica normas el gobierno. Investigadores PROMETEO participan directamente en política con posturas públicas favorables al gobierno sin haber sido por ello amonestados. El caso de Manuela Picq restringe las posibilidades de investigación a extranjeros en temas que involucren a comunidades y organizaciones con un fuerte activismo social y político. La investigadora Manuela Picq fue además devaluada y cuestionada por el presidente de la República en su Enlace Ciudadano No. 440. “Yo conozco a Manuela, podemos decir que éramos amigos, tal vez ella lo va a negar ahora. Fuimos varios años colegas y conversamos”, dijo el presidente, para luego añadir: “Una mujer muy guapa, pero tremendamente inmadura que le gustaba ser el centro de atención. Debe estar contentísima porque siempre le ha gustado ser el centro de atención y lo ha logrado”. En el mismo Enlace, el presidente Correa puso en duda el trabajo de Manuela Picq como periodista y académica, su interés genuino en las comunidades indígenas, y la acusó de haber agredido a los policías.

El caso de la Universidad Andina

También la Universidad Andina Simón Bolívar se vio envuelta en un conflicto con el gobierno por la designación de su rector. El gobierno impugnó la elección de César Montaña como nuevo rector de la universidad. Montaña había triunfado en un proceso eleccionario interno por 1.218 votos a favor contra 176 de su contrincante, el actual embajador del Ecuador en Colombia y ex ministro de Educación de la revolución ciudadana, Raúl Vallejo. El gobierno adujo que Montaña incumplía una disposición

transitoria de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que impide ser a una persona rector de la misma universidad donde obtuvo su título de doctor. Montaña obtuvo su título de Doctor en Jurisprudencia en la Universidad Andina. Ninguno de los argumentos jurídicos esgrimidos por la universidad, entre ellos el hecho de ser una escuela superior de postgrado que se rige por un estatuto internacional reconocido por el Estado ecuatoriano, evitó la presión sobre los órganos de gobierno de la universidad para que desconociera la elección del nuevo rector y convocara a un nuevo proceso. El presidente de la República amenazó incluso con la expulsión de la universidad del Ecuador si no acataba la normativa nacional. La polémica ha tenido como trasfondo político una disputa entre el rector saliente de la Universidad, Enrique Ayala, y el presidente de la República, quien se refiere al ex rector como un “maquiavelito de corbatín” y de ser un “politiquero”. Para evitar un agravamiento del impasse, Montaña encargó temporalmente el rectorado al Dr. Jaime Breilh, profesor de la universidad, hasta encontrar un acuerdo negociado con las autoridades del SENESCYT. Con seguridad, el acuerdo incluirá la designación de nuevo rector mediante una nueva elección.

La Universidad Andina se había convertido en un centro académico crítico del gobierno y de la reforma universitaria llevada a cabo a través de la LOES. Sectores que han defendido a la Andina en nombre de la autonomía universitaria creen que al gobierno le movió un afán de retaliación política en contra del ex rector y un interés por ejercer un mayor control sobre ese centro de educación de postgrado.

A la impugnación de la elección de rector se sumó unos días después una nueva crítica del presidente Correa a la Universidad Andina, que incluyó esta vez también a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador), por utilizar —según dijo el mandatario en una declaración pública— fondos estatales para educar y becar a personas que no requieren la ayuda del Estado. En varias declaraciones el presidente dijo que se revisará la fórmula de asignación de recursos a los dos centros de educación de postgrado establecida por la propia LOES. Mientras la Andina recibe —según las cifras del presidente— 17 millones de dólares, a FLACSO-Ecuador se le entrega 16 millones anuales. Cuando se redacta la versión final de estos apuntes, las dos universidades no han sido notificadas oficialmente de una modificación del sistema de asignación de sus rentas.

Conclusión

Lo señalado en párrafos anteriores puede resumirse señalando que en el Ecuador de la revolución ciudadana se ha impuesto un sistema de exclusiones políticas, que opera a través de un Estado con muchos poderes regulatorios y de intervención, un sistema de identidades antagonicas inscrito en una lógica de construcción hegemónica que se proyecta sobre los campos culturales e ideológicos para controlarlos. Esa misma expansión polarizante y hegemónica del proyecto político, sin asegurar condiciones institucionales y normativas para un ejercicio amplio y sin restricciones de las libertades políticas, lleva a condicionar y limitar los espacios de producción académica e intelectual, y a querer subordinarlos a la lógica política predominante y a los objetivos trazados por el gobierno en los planes de desarrollo. La actividad de creación y producción

Legal Norms and Civil Society Organizations

by CATHERINE M. CONAGHAN | Queen's University, Canada | conaghan@queensu.ca

académica corre siempre el riesgo de ser sancionada y censurada si sus posturas críticas se expresan de modo abierto en la esfera pública. El gobierno quisiera ver una academia trabajando en silencio, por fuera de la discusión pública, y volcada íntegramente a respaldar y legitimar sus objetivos de desarrollo.

Nota

¹ “Dos años de la Ley de Comunicación: Las cifras más allá de la propaganda oficial”, *Fundamedios*, 24 de Junio de 2015. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/dos-anos-de-la-ley-de-comunicacion-las-cifras-mas-alla-de-la-propaganda-oficial/>. ■

Freedom of expression and association are guaranteed in Ecuador's 2008 constitution in Articles 66.6 and Article 66.13 respectively. The exercise of those rights, however, has been limited substantially under the Rafael Correa government through the enactment of new legal norms that regulate civil society organizations (CSOs). The regulations cover the full range of societal organizations at the national and subnational levels: business associations, labor unions, professional groups, community and identity-based entities, think tanks, philanthropies, advocacy groups, and foundations.

As in many Latin American countries, domestic and foreign CSOs in Ecuador have long been regulated by laws that required them to acquire legal standing (*personalidad jurídica*) in order to engage in public transactions. Prior to the Correa government, CSOs secured legal standing by registering with a government ministry overseeing the sectors in which they operated. The push to standardize the registration process and elaborate more specific regulations on the conduct of CSOs came under President Gustavo Noboa with the enactment of Executive Decree 3054 in 2002.

Under the Correa administration, the objectives and scope of CSO regulation underwent important transformations. In April 2008, President Rafael Correa issued Executive Decree 982. The decree mandated detailed new reporting requirements for CSOs and outlined a plan for creating a new national-level registration system. However, little initial progress was made in implementing the system.

Following his 2013 reelection victory, Correa unveiled a more comprehensive plan to register and regulate CSOs. Enacted

as Executive Decree 16 in June 2013, the package laid out a complex, two-tiered process for registering organizations that included an initial approval by a designated ministry to be followed by inscription with the cabinet-level Secretaría Nacional de Gestión de la Política. The decree mandated the reregistration of all existing organizations. By the government's own estimate, over 50,000 organizations were affected (Cedeño 2013).

Decree 16 required organizations to provide extensive information on their past and present. Along with the names of current leaders, organizations were expected to provide the names and identity card numbers of their original founders, the minutes of founding meetings, and certified copies of previous legal registrations. The organization's internal statutes also needed to provide for “internal democracy”: specifics on everything from rules governing how meetings are called, with what frequency, the determination of a quorum, and conflict resolution mechanisms had to be included. Depending on their size and function, organizations were also required to show proof of financial assets. Larger national-level organizations had to demonstrate a minimum of US\$4,000 in financial assets; smaller organizations had to show a minimum of US\$400.

While the new reporting and financial requirements were considered onerous by CSOs, the most problematic elements in Decree 16 resided in Article 26. The article laid out the conditions under which the government reserved the right to “dissolve” existing organizations or deny registration to new ones.

The nine infractions stipulated as grounds for revoking legal standing in Decree 16 were: (1) falsifying or adulterating documents or information; (2) deviating