

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

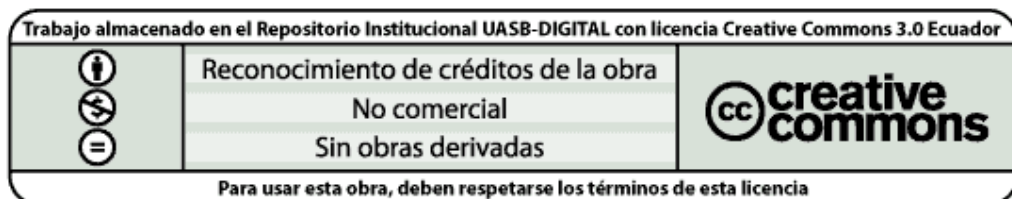
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de  
Conflictos

**Estado y ONG en Ecuador durante el período 2007-2014**

Autora: María Carolina Gavilanes Rodríguez

Tutor: Pablo Ospina

**Quito, 2017**



## Cláusula de cesión de derechos de publicación de tesis

Yo, María Carolina Gavilanes Rodríguez, autora de la tesis intitulada “ESTADO Y ONG EN ECUADOR DURANTE EL PERÍODO 2007-2014”. mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha:

Marzo de 2017

Firma: .....



## **Resumen**

En el presente trabajo, se revisa cuál ha sido la relación entre el estado ecuatoriano y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el período comprendido entre 2007 y 2014, período que coincide con la presidencia del economista Rafael Correa. El presente estudio analiza y discute si ha habido modificaciones a la institucionalidad, el uso de poder y la construcción de un estado que socave el ejercicio efectivo de las libertades de asociación y de participación. A través de un estudio descriptivo, basado en revisión bibliográfica y con valiosos aportes de entrevistas, se pudo determinar que en varios escenarios temporales y espaciales ha existido una relación tensa y divergente entre varios estados y las ONG, debido no solo a criterios y objetivos contrapuestos sino, especialmente, por pugnas de poder con base en el ejercicio de la política. En Ecuador, durante el período de estudio, especialmente desde 2013, cuando se emitió el Decreto Ejecutivo 16, se han producido casos de procesos de disolución que han sido, igual que el cuerpo legal mencionado, seriamente criticados por organizaciones ecuatorianas y del extranjero, otros estados y por políticos ecuatorianos de oposición. Como conclusión general, se determinó que el estado ecuatoriano, desde el gobierno central, sostiene la posición de que es el representante máximo de la sociedad con exclusiva legitimidad democrática del que carecen las ONG por lo que rechaza todo tipo de acción política contraria a la posición gubernamental; por su parte, las ONG y organizaciones sociales esperan el respeto, por parte del estado de los derechos de asociación y de participación, garantizados por la norma constitucional e instrumentos internacionales.

Palabras clave: estado – ONG – Ecuador – Decreto 16

## **Dedicatoria**

A Dios y mi familia, por su apoyo incondicional.

Carolina Gavilanes

## **Agradecimientos**

El desarrollo del presente trabajo y, con él, la finalización de otro peldaño en mi camino académico, no podría haberse completado sin la inestimable ayuda y apoyo de varias personas.

En primer lugar, quiero agradecer a Dios y mi familia, por todo su apoyo, amor y compañía en todo momento.

También quiero manifestar mis agradecimientos a la Universidad Andina Simón Bolívar, a su personal docente y administrativo, por su mística y capacidad para formar a profesionales en beneficio del país y del mundo.

Finalmente, deseo señalar mi gratitud a quienes participaron de este estudio con sus valiosos comentarios para comprender cuál ha sido la relación entre las Organizaciones No Gubernamentales y el estado, para apreciar el impacto e importancia de ambos en la sociedad.

Carolina Gavilanes

## Tabla de contenido

### Capítulo primero

Estado y ONG: conceptos, roles e interrelación .....	12
1.1. Estudio analítico y conceptual .....	12
1.1.1. El estado.....	12
1.1.2. Las ONG .....	15
1.1.3. Los derechos de asociación y de participación .....	23
1.2. Relación entre estado y ONG .....	29
1.2.1. Apuntes generales .....	29
1.2.2. Estados latinoamericanos y ONG internacionales .....	36
1.2.3. Estados latinoamericanos y ONG domésticas .....	39
1.2.4. Gobiernos progresistas.....	42

### Capítulo segundo

Estado ecuatoriano frente a las ONG, 2007-2014 .....	45
2.1. Instituciones .....	45
2.1.1. Constitución de la República .....	46
2.1.2. Leyes .....	49
2.1.3. Decretos ejecutivos .....	51
2.1.4. Planes nacionales de desarrollo .....	59
2.2. Aplicación del poder .....	60
2.2.1 ONG extranjeras .....	61
2.2.2 ONG domésticas .....	64
2.2.3 Organizaciones sociales .....	70
2.3. Construcción estatal .....	73

### Capítulo tercero

Las ONG frente a la actuación del estado ecuatoriano .....	80
--	----

3.1. La asociación y las ONG en Ecuador .....	80
3.2. Participación .....	83
Capítulo cuarto	
Conclusiones .....	99
4.1. Conclusiones generales .....	99
4.2. Comentarios finales .....	102

## Índice de tablas

Tabla 1. Lista de entrevistados. ....	45
Tabla 2. Origen de las ONG extranjeras registradas en Ecuador .....	83
Tabla 3. Evolución de Cooperación para el desarrollo en Sudamérica 2010-2014, en millones de dólares.....	87

## Índice de figuras

Figura 1. Clasificación de los Derechos Humanos por Generación .....	23
Figura 2. Relaciones entre estado y ONG: “efecto boomerang” .....	32
Figura 3. Distribución de proyectos de ONG internacionales en regiones del Ecuador, 2007-2010.....	86

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Montos de inversión (en US\$) por actividad de ONG internacionales en Ecuador (cuatrienio 2007-2010) .....	84
Gráfico 2. Distribución de número de proyectos de ONG extranjeras por tipo, 2007-2011 .....	85



## **Introducción**

El gobierno central ecuatoriano ha tomado en los últimos años una serie de decisiones políticas y ha aprobado e implementado diversos instrumentos jurídicos para la regulación y control de las ONG. Ello ha generado preocupación por algunos sectores de la sociedad civil pues se ha argumentado que dichas acciones atentan a la libertad de asociación, participación política, libertad de expresión y autonomía de estas organizaciones.

En 2007, el inicio del período presidencial del economista Rafael Correa marcó un hito de importancia en la conducción contemporánea del estado ecuatoriano (Gascón & Montagut, 2011, pág. 46). Entre los cambios en el ámbito político y legal que se han realizado desde ese año destacan la elaboración y vigencia de una nueva Carta Magna, la implementación de un plan de desarrollo para el país y la ejecución de una cantidad considerable de elementos normativos de diversa índole (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, págs. 304-305). Estos cambios han modificado las relaciones entre el estado, los ciudadanos y organizaciones privadas, entre ellas las organizaciones no gubernamentales (ONG).

A lo largo del período comprendido entre 2007 y 2014, se ha profundizado en Ecuador una discusión respecto al papel que juegan o deben jugar las ONG en la política, su relación con el estado, el financiamiento que reciben, los reales beneficios que ofrecen a la sociedad, su participación política y los intereses que persiguen. Este debate se ha exacerbado por regulaciones y una serie de actitudes del estado ecuatoriano frente a las ONG que actúan en el país, acciones especialmente dirigidas al control de estas organizaciones (Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, 2010, págs. 6-7).

Por una parte, el régimen ecuatoriano ha sostenido que algunas ONG buscan generar influencia e, incluso, injerencia en las políticas internas del país a través de presiones internas y externas. Asimismo, se ha señalado que estas ONG se desvían de los objetivos para los cuales fueron creadas para dedicarse a actividades políticas o que reciben financiamiento de organizaciones extranjeras interesadas en “desestabilizar” al actual gobierno. Por otra parte, las ONG han argumentado que el exceso de normativas y la forma en que han sido implementadas interfiere en sus actividades o que el estado

ecuatoriano busca generar temor y tomar represalias efectivas contra los grupos organizados que no comparten las opiniones, políticas y acciones gubernamentales (Wilkinson, 2015).

El presente estudio analiza y discute si las acciones emprendidas por el gobierno ecuatoriano con relación a las ONG en el período de estudio constituyen una amenaza sistemática e institucionalizada a la libertad de asociación y de participación de las ONG y de sus miembros, y si dichas amenazas pueden extenderse a otras unidades organizativas de la sociedad civil. De esta manera, se busca ofrecer a la comunidad académica y a la sociedad una herramienta que aporte al debate sobre el papel del estado.

El objetivo general del presente estudio es reseñar las acciones y regulaciones implementadas por el estado ecuatoriano que afectan las actividades de las ONG entre 2007 y 2015 y analizar su efecto en el ejercicio de los derechos de asociación y participación política. Este objetivo, a su vez, implica analizar los debates y las tendencias de evolución de las relaciones entre el estado y las ONG, con especial atención a los países latinoamericanos. Así mismo, el cumplimiento del objetivo general supone describir los cambios en la relación entre estado y ONG en la realidad ecuatoriana, y las reacciones de las organizaciones frente a dichos cambios. Finalmente, se extiende el análisis de las regulaciones y las acciones del gobierno ecuatoriano contra organizaciones sociales, con el fin de establecer si la amenaza a los derechos de asociación y participación es patente para varios tipos de organizaciones.

La investigación fue de tipo descriptivo, ya que buscó la caracterización y comprensión más profunda del problema estudiado (Bernal, 2010, pág. 112). Para la recolección de información, se realizó un estudio bibliográfico y de campo, este último mediante seis entrevistas a representantes de partes involucradas en el problema de investigación.

El documento se encuentra estructurado en capítulos. El capítulo primero realiza una aproximación a los conceptos, roles e interrelación entre estado y ONG según la literatura existente sobre ambos actores; el capítulo concluye con un análisis de la relación entre ambos actores en América Latina en gobiernos denominados como progresistas. En el segundo capítulo se presenta un desglose de las normativas y acciones implementadas en el período de estudio por el estado ecuatoriano que afectan a

las ONG. En el tercer capítulo se ofrece una síntesis del rol de las ONG en el país así como cuáles han sido los efectos de las acciones gubernamentales contra ONG y organizaciones sociales. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del estudio, así como la bibliografía consultada y los anexos respectivos.

## **Capítulo primero**

### **Estado y ONG: conceptos, roles e interrelación**

#### **1.1. Estudio analítico y conceptual**

En el presente apartado se realiza una descripción de los principales conceptos relacionados con el tema de investigación. Su fin es realizar una primera aproximación al problema y comprender los debates actuales sobre los roles e interrelación entre el estado y las ONG. Para este fin, se realiza un acercamiento al estudio del estado, las ONG, las

##### **1.1.1. El estado**

El estado se define de manera tradicional como la organización política que representa a una sociedad (Cabanellas, 2006, pág. 46). A pesar de que esta definición es fácilmente comprensible e intuitiva, resulta más complicado establecer especificaciones así como cuáles son las tareas o funciones que debe cumplir el estado; la diversidad de criterios y el desarrollo histórico ha hecho confuso definir el concepto y establecer. Es así que resulta imprescindible definir de manera adecuada al estado tal como se lo entiende en el presente trabajo, no con el afán de llegar a acuerdos o discrepancias sino para guiar al lector sobre el desarrollo de la investigación.

A lo largo de esta investigación se considerará como estado al conjunto de instituciones y de relaciones sociales, normalmente circunscritas a un sistema legal que las avala, que abarca y controla un territorio y una población geográficamente definida. Dicho estado se encuentra reconocido por otros estados y organizaciones internacionales. De manera adicional, el estado da legitimidad para controlar ciertas agencias (seguridad, justicia, entre otros). Finalmente, los estados son entidades que permanecen en el tiempo y están en constantes procesos de construcción y reconstrucción bajo la influencia de la sociedad doméstica y de actores internacionales (O'Donnell, 2008, págs. 1-2).

Considerando la definición de estado que se propuso en el párrafo anterior, se extrae que su concepción involucra elementos como: instituciones y relaciones sociales

sobre la base de un sistema legal; ámbito geográfico; reconocimiento internacional; poder; y, permanencia dinámica del estado. Ahora bien; mientras elementos como el ámbito geográfico y el reconocimiento internacional son intuitivas y no requieren de un análisis más profundo, sí se considera apropiado dar detalles más exactos acerca de las instituciones y la base legal, el poder y la permanencia en constante construcción del estado ya que son fundamentales para la argumentación que se desarrolla en el presente documento.

Se entiende como instituciones al conjunto de reglas (tanto formalizadas en un sistema legal como las que se desprenden de las conductas y tradiciones) que rigen las relaciones, el accionar público y privado, y el marco de convivencia. Las instituciones, cuando son sujetas a derecho y nacen de un convenio social, facilitan la gobernabilidad, el cumplimiento de acuerdos, la gestión y las políticas públicas (Olavarría, 2007, págs. 41-42). Las instituciones no deben confundirse con organismos públicos (relacionados especialmente con la burocracia, de lo que se hablará más adelante), siendo estos últimos las entidades encargadas de poner en práctica las instituciones. En el sentido expuesto, cuando se señale que una conducta del estado está institucionalizada, se hará referencia a que está sustentada en una normativa aplicable, así como a la implementación de acciones de manera consuetudinaria.

En lo que respecta al tema del poder, un estado asume competencias sobre diversas agencias, incluso de manera monopólica (legislación, aplicación de justicia, seguridad interna y externa, políticas públicas, etc.). Se ve entonces que el propio concepto de estado implica una “gran concentración de poder” (O’Donnell, 2008, pág. 2). El poder del estado se ejerce (o debería ejercerse) con base en su institucionalidad y a través de los organismos y funcionarios divididos en las diferentes funciones estatales. El poder del estado es ejercido por el gobierno, es decir, las autoridades que dirigen, controlan y administran las instituciones del estado en un período determinado. Con esta definición en mente, se analizará el ejercicio del poder estatal a cargo del gobierno central ecuatoriano en el período de estudio en detrimento de los derechos de asociación y participación de las ONG y sus miembros en el país.

Finalmente, resulta evidente que el estado tiene un carácter permanente a lo largo del tiempo (debido a la esfera territorial y reconocimiento que ostenta) pero, a la vez, en

constante construcción y reconstrucción<sup>1</sup>, es decir, un carácter dinámico (en su esfera institucional, social, gubernamental). Sobre esta premisa, se entiende que los diferentes estados mantengan una diversidad de conductas, debido a los procesos históricos, sociales, económicos y políticos que han vivido, así como las influencias internas y externas (Dávalos, 2010, págs. 10-12). Con base en esto, se analizará si el gobierno ecuatoriano en el período de estudio, en su accionar, ha aportado a la construcción de un estado directamente confrontativo contra las ONG y que ponga en peligro las libertades de asociación y participación en Ecuador.

Una vez definido qué es estado, para la comprensión clara de este documento es necesario establecer cuál es el rol que debe tener. Para el análisis del presente documento, se considerará la misión del estado democrático bajo el paradigma del neoconstitucionalismo (Carbonell, 2008, pág. 9) como se lo concibe en la legislación actual en varios países, entre ellos Ecuador<sup>2</sup>.

En términos recientes, los objetivos permanentes del estado comúnmente aceptados son: la integridad territorial; la integración nacional de todos sus habitantes; la preservación de la soberanía nacional; el desarrollo integral para que toda la gente y las regiones participen; la ampliación de los mercados; el desarrollo del factor humano, fomentando el núcleo familiar en un ambiente de bienestar social; y por último, la constitución de una sociedad democrática, entre otros (Tobar, 1997). En cualquier caso, los objetivos del estado suelen estar determinados por la legislación interna de cada país. En el caso de Ecuador, la Constitución de la República de 2008, en su artículo 3, indica que el primer deber del estado es la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos consagrados en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales; entre otros “la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes” (Constitución de la República, 2008, art. 3).

Los literales del artículo 3 de la Constitución muestran claramente la misión del estado ecuatoriano en la protección de sus ciudadanos, entendida de una manera amplia, lo que incluye el cuidado de la integridad física de las personas pero también la

---

<sup>1</sup> Incluso, de destrucción.

<sup>2</sup> Por ende, quedan fuera del análisis (por ser un tema demasiado amplio) la misión de diversas concepciones de “estado” que se han presentado a lo largo de la historia.

protección de su cultura, ambiente, integridad nacional, diversidad, en un ambiente de paz:

El estado es una organización dotada de poderes, atribuciones, recursos e instrumentos de gobierno que garantizan el desenvolvimiento, progreso y desarrollo de la sociedad. El estado tiene a su cargo la seguridad de la vida colectiva y que la pluralidad social tenga el sistema de instituciones que encaucen los problemas, carencias y expectativas de los ciudadanos (Uvalle, 2000, pág. 263).

La misión del estado tiene una fundamentación jurídica (representada en el conjunto de leyes vigentes) pero también filosófica. El fundamento jurídico se basa en el deber que tiene de garantizar y proteger los derechos de los ciudadanos ampliamente determinado en las leyes; de manera adicional, en principios jurídicos básicos como el de no dañar o, en caso de daño, compensar los perjuicios causados (Gil Botero, 2011). Por otra parte, el fundamento filosófico de la misión del estado nace de la propia naturaleza humana y su persecución del bienestar (individual y social) a través de organizaciones públicas que deliberan, ejecutan y administran justicia (De Estér, 1863, págs. 221-222).

De la manera indicada, el estado, además de constituirse en el cuerpo político de una sociedad, pasa a ser un protagonista activo de protección y garante de la seguridad de las personas que conforman dicha sociedad, así como de derechos y libertades de sus miembros (Tejerina, 2014, pág. 291).

La misión del estado se cumple a través de las diferentes funciones señaladas en la Constitución. En el caso ecuatoriano, existen cinco funciones: las tradicionales ejecutiva, legislativa y judicial (propuestas desde inicios del modelo democrático moderno tras la Revolución Francesa), a las que se suman las funciones electoral y de control ciudadano (Constitución de la República del Ecuador, 2008, arts. 204 -224). En todos los casos, sin embargo, se infiere que la existencia y accionar de estas funciones responde a la misión fundamental del estado de la protección de los miembros de la sociedad y de sus derechos.

### **1.1.2. Las ONG**

Una vez definido qué se entiende por estado y cuáles son su misión y funciones en el presente trabajo, es importante determinar qué se entenderá por ONG, cuáles son

sus características y algunas interpretaciones de su rol en la sociedad, con el fin de contextualizar el desarrollo de la investigación. Con este objeto, en primer lugar se analizará de manera breve algunas definiciones, para pasar luego al análisis de su desarrollo histórico, su clasificación y las fuentes de financiamiento que tienen estas organizaciones; con estos elementos como insumos, el apartado termina con una definición específica de lo que se considera como ONG en el presente trabajo<sup>3</sup>.

Entre las estructuras diseñadas para la consecución de fines sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) hacen presencia como entidades privadas de iniciativa social con fines comúnmente humanitarios, separadas de la administración pública y, además, sin objetivos lucrativos (Pérez M. , 2006, pág. 41). Esta definición inicial sirve de base para la concepción de ONG que se plantea en este estudio pero se deben acotar ciertas pinceladas relativas a sus formas, desarrollo y actividades, antes de plantear la definición final a ser utilizada a lo largo de la investigación.

La estructura particular de las ONG adopta una diversidad de formas jurídicas. Así, las organizaciones no gubernamentales pueden presentarse como asociaciones, fundaciones, corporaciones, entre otras. Ante esta diversidad, quizás el elemento común que tienen las ONG es que dentro de sus objetivos se encuentra la mejora de algún aspecto de la comunidad (sea social, económico, político, ambiental, etc.) en la que trabajan o del grupo al que representan, así como su independencia formal respecto del poder público.

Las ONG (al menos en su concepción actual) tienen una historia relativamente reciente. Tomando en consideración la historia del término, previamente existían sociedades filantrópicas de diversa índole pero que diferían de lo que actualmente se conoce como ONG en lo referente a la amplitud de acción, su reconocimiento, medios de financiamiento, entre otras.

El término ONG surgió en una Carta de las Naciones Unidas de 1950, en la que se definían como “organizaciones cuya constitución no sea consecuencia de un tratado

---

<sup>3</sup> También se planteará la diferencia entre ONG y organizaciones sociales (así como gremiales) debido a que se ha considerado importante cotejar las acciones del gobierno ecuatoriano en el período de estudio igualmente en estas organizaciones con el fin de argumentar si, efectivamente, se ha presentado una persecución institucionalizada, con aplicación del poder y que aporte a la construcción de un estado que atente contra los derechos de asociación y participación política de las ONG y de sus miembros.



internacional” (Tuvilla, 2000). Antes ya se había realizado una mención a estas organizaciones en la Carta Fundacional de la Organización de las Naciones Unidas de 1945. El artículo 71 de esa Carta establece que el Consejo Económico y Social tiene la potestad de realizar consultas a Organizaciones No Gubernamentales que traten asuntos de su competencia (MINFIN Guatemala, 2006, pág. 1). Posteriormente, el concepto de ONG varió significativamente y giró alrededor de la definición ofrecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que destaca los propósitos filantrópicos de estas organizaciones y el origen privado de sus recursos (Murguialday & Askunze, 1999, pág. 13).

En Latinoamérica, el papel de las ONG internacionales ha sufrido cambios significativos a lo largo de los años. Durante un período que se extendió desde el fin de la segunda guerra mundial hasta aproximadamente la década de 1980, un interés importante fue que los países llamados “en vías de desarrollo” comenzaron a recibir, por parte de potencias mundiales (los llamados países de la OCDE<sup>4</sup>), flujos financieros que, en muchos casos, se canalizaron a través de ONG internacionales pasando de 900 millones de dólares en 1970 a 4.000 millones de dólares en 1985 (Cernea, 1989, pág. 3).

Posteriormente, elementos como la consolidación democrática, el desarrollo de la globalización económica, social y cultural; la creciente aplicación de políticas neoliberales, la integración regional, la participación mayor de movimientos sociales, entre otras causas, provocaron cambios en las modalidades de intervención de la cooperación internacional haciéndose cada vez más complejas. Ejemplo de ello es que se ha producido un incremento en los requerimientos técnicos para acceso o uso de financiamiento, acuerdos formales con los estados, o estructuras organizacionales más horizontales, entre otros (Azúa, 2003, págs. 95-96). En muchos casos, estos cambios han dificultado el desempeño y funcionamiento de organizaciones que no se encontraban preparadas en su organización, aspectos técnicos o fuentes de financiamiento (Balbis, 2001, pág. 2)

La evolución de las ONG sigue su camino de forma dinámica y se percibe que su influencia está lejos de desaparecer; por el contrario, se multiplica la participación

---

<sup>4</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es un grupo de 34 países fundado en 1961 que declara como misión “promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE, 2016).

privada sin fines de lucro en diversas esferas o campos de acción que antes no eran atendidos de manera significativa como género, ambiente, etnicidad, cultura, entre otros (Eade & Ligteringen, 2004, pág. 16). A lo anterior se suma el hecho del creciente interés de las empresas privadas por cumplir con parámetros de la llamada “responsabilidad social corporativa”<sup>5</sup> que, en muchos casos, genera una transferencia de recursos importantes a ciertas ONG que se relacionen con los objetivos sociales de dichas empresas.

Ahora bien, es importante identificar cómo se clasifican las ONG; tarea harto difícil debido a las diversas concepciones del término, el contexto histórico y los criterios de aproximación a su estudio. A continuación se presentan tres clasificaciones que se consideran adecuadas para este estudio: una que considera el ámbito geográfico del trabajo de las ONG, otra que establece diferencias con base en los ámbitos de acción de las organizaciones; y, finalmente, una clasificación con base en su conformación.

Con base en la escala geográfica de la intervención o la amplitud espacial de las actividades de las ONG, se pueden distinguir tres tipos principales: internacionales, nacionales y locales. Las ONG Internacionales son aquellas que representan un conjunto de organizaciones nacionales o son organizaciones con base en un país pero que tienen como área de trabajo países diferentes al país sede. Suelen ser agencias poderosas e influyentes por sí mismas. Las ONG nacionales y locales representan un nivel menor de influencia territorial. Estas organizaciones (que serán designadas como ONG domésticas en adelante) están dedicadas a alcanzar un impacto positivo en la vida de sus integrantes o del entorno inmediato ya sea en términos económicos, sociales, políticos, ambientales o de otro tipo (Bazoberry & Ruíz, 2010, págs. 25-27). La clasificación por área de influencia es importante para comprender la evolución de las ONG. Mientras que en 1945 se registraban alrededor de 40 ONG internacionales, a finales del siglo XX el número ya había subido a más de 2.300 de estas organizaciones. Asimismo, las ONG

---

<sup>5</sup> También denominada “Responsabilidad Social Empresarial”, es el conjunto de políticas y prácticas de las empresas para apoyar al desarrollo personal de su talento humano, a la sociedad, al ambiente, entre otras dimensiones en las que quiere participar determinada organización. Estas actividades se pueden realizar de manera independiente pero en la actualidad es muy común la cooperación de las empresas con el tercer sector, es decir, con las ONG, para destinar recursos al apoyo de causas y programas llevados a cabo por las organizaciones no gubernamentales (Navarro, 2012, pág. 25).

domésticas han presentado un notable crecimiento en algunos países, en particular en las décadas de los 70 y 80 con participación relevante en los órdenes político, social y económico (Cernea, 1989, pág. 19).

Además de la clasificación que considera como criterio el ámbito geográfico de trabajo de las ONG, también se puede realizar una tipología considerando el campo temático de acción de una ONG (Serrano, 1999, pág. 131). A continuación se presentan algunos tipos de estas organizaciones según De Ávila (2010) y que tienen una cercanía con el tema de estudio:

- **ONG para los derechos humanos (ONGDH).** Estas organizaciones buscan transmitir y establecer valores de los derechos humanos en las zonas donde participan. Para esto, las ONGDH presionan para el cumplimiento de los derechos humanos y denuncian violaciones que se producen en un país o región. Por sus características, estas organizaciones pueden ser domésticas o extranjeras. Resulta claro que las ONGDH internacionales son capaces de grandes presiones a los estados. Ejemplos de este tipo de organizaciones pueden ser Amnistía Internacional o Human Rights Watch.
- **ONG de ayuda al desarrollo (ONGD).** Estas organizaciones tienen como objetivo fundamental el apoyo al desarrollo a países y comunidades que se consideran “subdesarrollados” y que requerirían de ayuda internacional para llegar a tener una calidad de vida digna. El término “desarrollo” es, sin duda, amplio; por esta razón las ONGD actúan en un amplio rango de actividades. Sin duda, un elemento importante a considerar dentro de este tipo de ONG es la actuación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que aglutina actualmente a 34 países miembros que aportan con recursos y promueven políticas “que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo” (OCDE, 2016). Estas ONGD pueden ser de tipo doméstico o internacional.
- **ONG de protección del ambiente.** Esta clase de organizaciones trabaja para generar proyectos específicos de protección al medio ambiente o para crear conciencia entre los ciudadanos sobre la necesidad de dicha protección. En muchos casos, estas organizaciones trabajan en conjunto con los estados debido al grado de institucionalidad de estos últimos y su capacidad operativa aunque

suele ocurrir que existen intereses contrapuestos, especialmente en lo referente al uso de los recursos naturales. Ejemplos de estas organizaciones son Greenpeace o Amigos de la Tierra, como ONG internacionales; o la Corporación Grupo Randi Randi como ONG doméstica en Ecuador.

- **ONG de atención emergente.** Este tipo de ONG está destinada actuar de forma inmediata cuando sucede una catástrofe de tipo natural o humanitario. Este tipo de organizaciones tienen una capacidad operativa muy desarrollada y, por ende, suelen ser de carácter internacional o nacional. Entre las ONG de atención emergente más conocidas se encuentran Médicos sin Fronteras, o Cruz Roja.

Cabe destacar que, en muchos casos, las actividades de las ONG pueden extrapolarse y trabajar en más de un área. Por ejemplo, una ONG dedicada al medio ambiente puede realizar aportes al desarrollo social y económico de una región como medio para evitar incremento de la frontera agrícola a áreas protegidas.

Finalmente, tomando como criterio la conformación de las ONG, se presenta una situación compleja, tanto en el ámbito puramente teórico como en el de la praxis en el ámbito ecuatoriano. Sin tener el deseo de generar pugna contra los aportes de académicos al respecto del tema, para el presente estudio se considerarán dos grupos de organizaciones: ONG en sí, que son personas jurídicas sin finalidad de lucro que persiguen como objetivo el beneficio de sus miembros, en particular, o de la sociedad, en general; y, organizaciones sociales, que además de lo señalado para las ONG, incluye un carácter de “membresía” de quienes las conforman, además de que sus fines se centran, especial pero no únicamente, en la representación y beneficio de sus miembros<sup>6</sup>.

Al hablar de ONG, es necesario tratar también acerca de su financiamiento ya que, como se indicó previamente, uno de los elementos que las definen precisamente es

---

<sup>6</sup> Resulta imprescindible realizar esta diferenciación debido a las divergencias en las actuaciones, objetivos e, incluso, formas de financiamiento entre ONG y organizaciones sociales. Se propone esta clasificación de manera orientativa, más allá de ciertas aproximaciones teóricas que no diferencian entre estos grupos, buena cuenta de elementos comunes como su carácter privado, el interés de beneficio social y la falta de fin de lucro (Escobar, 2010), así como la propia legislación ecuatoriana que, como se verá más adelante, tampoco hace una diferenciación entre estas organizaciones.

la ausencia de fin de lucro. Sin embargo, por otro lado, las ONG requieren de recursos para las actividades que realizan. El financiamiento de las ONG proviene generalmente de tres fuentes: gobiernos, organizaciones privadas y personas naturales. Por otra parte, el motivo de financiamiento suele ser voluntario o como contraprestación de servicios especiales ofrecidos por las ONG<sup>7</sup> tales como asesoría o asistencia en proyectos (Cernea, 1989, pág. 19). Las fuentes señaladas pueden dividirse también como provenientes de la cooperación internacional, del gobierno local donde funcionan las ONG y del sector privado que se conforma tanto de empresas como de personas naturales.

La mayoría de los fondos de la cooperación internacional fluye hacia los países de la región latinoamericana bajo la forma de asistencia oficial para el desarrollo; es decir, hacia los organismos oficiales de los países receptores. Un porcentaje mucho menor es dirigido directamente hacia las ONG en los países en desarrollo. En 2012, la ayuda para el desarrollo a nivel mundial dirigida directamente a los estados ascendió a algo más de 142 mil millones. Por otro lado, la financiación destinada al apoyo básico a ONG (no confundir con el apoyo total de la cooperación internacional) fue menor a los 1500 millones, de los cuales 875 millones fueron canalizados a través de ONG internacionales. A pesar de la abrumadora diferencia señalada, la cooperación internacional es todavía el mayor proveedor de financiamiento para las ONG en la región (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2014, pág. 23).

En segundo lugar, las ONG suelen recibir fondos gubernamentales de los propios países donde realizan sus actividades. En algunos casos, los fondos obtenidos por las ONG pueden ser parte de la cooperación internacional entregada a los estados como se mencionó en el párrafo anterior. El financiamiento a las ONG desde los estados puede provenir, en este segundo escenario, de gobiernos nacionales o locales. Finalmente, las ONG se alimentan de fondos que proceden de individuos, empresas y de otras organizaciones privadas. El origen de estos fondos es muy diverso y puede incluir

---

<sup>7</sup> Por una parte, suelen contar con el apoyo de las comunidades o personas en los lugares donde trabajan, por lo que tienen una capacidad organizativa importante para movilizar a dichas personas. Por otra parte, las ONG cuentan con experiencia y capacidad en el área, por lo que pueden constituirse en organizaciones clave para el desarrollo de proyectos.

voluntarios, empresarios, políticos, artistas o incluso deportistas (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2014, pág. 24).

Según los resultados del Estudio regional sobre mecanismos de financiamiento de organizaciones de la sociedad civil en América Latina (2014, pág. 30), con base en encuestas aplicadas a ONG de los países andinos, el 44% del financiamiento proviene de fuentes internacionales, mientras que el 56% se obtiene de fuentes nacionales. Los ingresos de fuentes nacionales provienen tanto de fondos gubernamentales que ascienden en promedio a 14% del presupuesto total, como privados con una participación 19% del presupuesto. Además, en promedio tienen un financiamiento de alrededor de 23% proveniente de autogestión (por ejemplo, producción y venta de bienes promocionales).

En lo referente a las estrategias futuras y las tendencias de financiamiento, el 48% de las ONG en la Región Andina indica que buscará nuevas fuentes de financiamiento internacional. Por otro lado, el 63% afirma que buscará alianzas con el sector privado, lo que, según el estudio, se convierte en una tendencia creciente. Asimismo, varias organizaciones (42% del total estudiado) piensan en la posibilidad de generar fuentes propias de financiamiento mediante negocios que produzcan ganancias. Finalmente, el 44% de las ONG encuestadas señala que buscará mejorar la gestión de la organización y establecer departamentos específicos para el levantamiento de fondos (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2014, pág. 30).

Una vez que se ha dado una aproximación conceptual de las ONG, un análisis de su origen, desarrollo, clasificación y financiamiento, es momento de determinar, de manera clara, qué se entenderá como ONG a lo largo de este documento, así como el proceder en el análisis posterior de la relación entre el estado y estas organizaciones. En el presente estudio se considerará como ONG a toda organización con personería jurídica, de carácter privado, sin fines de lucro y que persigue objetivos de beneficio de la sociedad en ámbitos de derechos humanos, desarrollo, cultura, ambiente, género, entre otros.

Con la definición planteada y tomando como base los contenidos precedentes de este apartado, se establece que el presente estudio se enfocará de manera primordial en el análisis de la relación del estado ecuatoriano con ONG extranjeras y nacionales. No

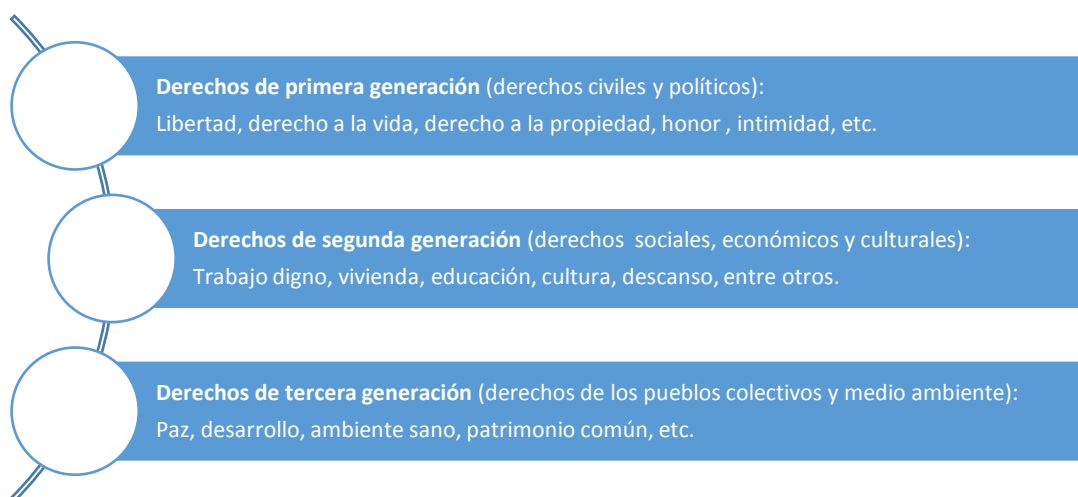
obstante, a manera de complemento obligatorio<sup>8</sup>, se realizará un análisis de hechos relacionados con organizaciones sociales (y gremiales) que tocan al tema de estudio.

### 1.1.3. Los derechos de asociación y de participación

Los derechos que el estado debe garantizar son sumamente extensos y dependen tanto de la legislación interna como de los tratados internacionales. Aunque se pueden plantear diversas clasificaciones de los derechos, una manera extendida y comúnmente aceptada de clasificación en la referente a las generaciones de derechos, es la propuesta por Karel Vasak (Rabossi, 2014, pág. 42). Según esta clasificación, los derechos pueden dividirse en: Derechos Civiles y Políticos; Derechos Sociales, Económicos y Culturales; y Derechos Colectivos de los Pueblos y Medio Ambiente. A cada uno de los cuales se los considera una generación de derechos humanos (Cussy, 2012). En la figura 1 se presenta la clasificación de los derechos humanos por “generaciones”.

Figura 1.

#### Clasificación de los Derechos Humanos por Generación



Fuente: Universidad de la Punta, 1999, pág. 6  
Elaboración propia.

<sup>8</sup> El hecho de que ciertos cuerpos normativos ecuatorianos sean comunes para las ONG y las organizaciones sociales, así como los casos de conflicto de estos dos tipos de organizaciones con el estado ecuatoriano, hace necesario que se tope, al menos de manera sucinta, la situación de las organizaciones sociales.

En la primera generación, se encuentran los derechos civiles y políticos reconocidos a partir del constitucionalismo clásico en el siglo XVIII. Estos derechos tienen el fin de atender los ideales de igualdad y libertad de las personas (Universidad de la Punta, 1999). Son mencionados en la primera parte de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre: “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, Preámbulo).

Los derechos de primera generación tienen como objetivo garantizar la vida, la libertad en sus diversas expresiones, la igualdad ante la ley, la libre circulación, reunión y asociación; la propiedad privada, entre otros. Por otra parte se encuentran los derechos políticos, que poseen únicamente las personas que tienen la calidad de ciudadanos. La misión del estado en el caso de los derechos de primera generación es no lesionarlos mediante su acción pero tampoco por omisión; en este caso, la participación del estado es pasiva en lo referente a no interferir negativamente conculcando esos derechos pero también activa para garantizar que se respeten (Chiriboga & Salgado, 2005, pág. 2).

La segunda generación de Derechos Humanos se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales. Se caracterizan por abarcar una esfera más amplia de lo individual; surgen a comienzos del siglo XX y se refieren al ser humano como ser social (Universidad de la Punta, 1999). Estos derechos son la base para la legislación en temas como trabajo en condiciones adecuadas, salud pública, educación, entre otros. Los derechos sociales actúan como complemento de los derechos individuales y políticos, pero también como requisitos previos para el ejercicio de los derechos individuales (Chiriboga & Salgado, 1995, pág. 2). Derechos como la salud, la vivienda y el trabajo digno, la educación, etc., son fundamentales para el ejercicio de la libertad y la igualdad.

Frente a los derechos de segunda generación, el estado tiene un papel activo ya que es fundamental en la construcción y operación de políticas públicas para garantizar el ejercicio de dichos derechos. No obstante, frente a la amplitud de los mismos, se hace necesario que se articulen acciones con la sociedad y con organizaciones privadas (incluyendo ONG) que proveen estos servicios como escuelas y colegios para la



educación, hospitales y clínicas privadas para la provisión de salud, empresas constructoras para la vivienda, entre otros.

Los derechos de tercera generación son de aparición reciente. Surgen tras la segunda guerra mundial con el desarrollo de organizaciones como la de las Naciones Unidas y un repunte de actores transnacionales que fomentan el desarrollo de esfuerzos y cooperaciones en un nivel planetario y universal. La tercera generación está desarrollada en convenios internacionales que consagran derechos como la autodeterminación, la independencia, la identidad nacional y cultural, y la paz (Universidad de la Punta, 1999, pág. 6). También se refieren a acciones para la solución de los problemas mundiales relacionados con el medio ambiente.

La actuación del estado frente a la tercera generación de derechos se consolida con base en los acuerdos internacionales que suscribe en nombre de la sociedad a la que representa. Estos instrumentos son vinculantes y generan una importante presión desde grupos no solo internos del estado sino por parte de otros estados y actores transnacionales, entre los que se encuentran las organizaciones no gubernamentales internacionales.

Las generaciones de los derechos han configurado para el estado un “deber ser” con base en su protección y garantía a través de sus diversas instituciones y estamentos. Sin embargo, cabe anotar que a lo largo de la historia se han presentado discrepancias entre esta misión y la actuación real del poder de los estados, como en el caso de regímenes dictatoriales donde se han vulnerado derechos por actuación directa del estado (Gutiérrez & Villegas, 1998). Por otro lado, también ha ocurrido una incapacidad de los estados para satisfacer, por sí solos, los derechos de los ciudadanos (por ejemplo la provisión de educación, agua, salud, entre otros), lo que obliga a la participación social y privada (González P. , 2009, pág. 30). Finalmente, en otros casos se pueden presentar divergencias en la interpretación del alcance de los derechos y garantías por parte de los estados y de diferentes personas, colectivos y organizaciones (Carbonell, 2004, pág. 410).

Toda vez que se ha hecho una revisión corta de los derechos que los estados deben reconocer y garantizar, según su misión fundamental, es necesario centrar el análisis en dos derechos que son fundamentales en el presente análisis: el derecho de asociación y el derecho de participación política.

El derecho de asociación, toda vez que es una extensión de la libertad de pensamiento, la libertad de expresión y la libertad de reunión, se podría considerar como parte de los derechos de primera generación<sup>9</sup>; hace referencia a que las personas tienen el derecho de “conformar por sí mismos o con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes [...] con el objeto y finalidad que sus integrantes libremente determinen, siempre que sea lícito” (Carbonell, 2006, pág. 829).

El origen de concebir a la asociación como un derecho humano (y por humano, inalienable, innato y universal) nace de la propia conducta social del ser humano que, para proveerse de lo que necesita, busca aunar esfuerzos y realizar acciones en conjunto. De esta forma, la asociación como derecho permite que las personas formen parte de algo que trasciende su calidad de individuo y que posibilita una mayor participación en todos los ámbitos de la vida (Lepere, 2012, pág. 268).

La libertad de asociación se encuentra contemplada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que, en su artículo 20 establece que “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”; a lo que se suma que “2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”. Esta libertad está, así mismo, descrita en la Constitución ecuatoriana de 2008 que en su artículo 66 señala: “Se reconoce y garantizará a las personas: 13. El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”.

A lo largo del presente estudio se buscará establecer, con base en la evidencia documental y las opiniones de entrevistados, si las acciones del gobierno central ecuatoriano, en el período de estudio, han socavado las bases y el ejercicio de la libertad de asociación.

Por otra parte, en lo referente a la libertad de participación, el presente estudio se enfoca en analizar los límites a la participación política de las ONG (tanto en calidad de organizaciones como la participación de sus miembros). Para esto, es necesario determinar primeramente qué es lo que se considera como “político” en el desarrollo de la investigación. Teniendo en consideración que un tratado sobre lo político puede (y, de hecho, lo hace) llenar extensos volúmenes de los fundamentos históricos, filosóficos

---

<sup>9</sup> Aunque, por su tardío reconocimiento constitucional en varias latitudes, podría considerarse como posterior a los de primera generación.

y sociológicos, el presente apartado se limitará a delinear qué es lo que se considera lo político (en contraposición con la política), sujeto político y participación política dentro de este estudio.

En lo que corresponde a lo político, se ha considerado oportuno acoger la definición propuesta por Chantal Mouffe (2000), con base en los aportes conceptuales de Carl Schmitt (1932); en este sentido, lo político será concebido como un espacio de encuentro entre opuestos, en una dinámica inicial de amigo – enemigo. Desde el punto de vista de “pluralismo agónico” que propone Mouffe, el objetivo del ejercicio democrático es construir el “ellos” de tal manera que ya no se perciba como un enemigo a ser destruido, sino un “adversario”, es decir, alguien cuyas ideas no son compartidas por “nosotros” pero cuyo derecho a defender esas ideas no ponemos en duda. Este es el verdadero significado de la democracia liberal con tolerancia: defender el legítimo derecho de plantear ideas de los opositores (Mouffe, 2000, pág. 15). Se considera que esta postura de definición de lo político es adecuada para el desarrollo del presente informe, considerando que versa, precisamente, sobre el conflicto entre posturas antagónicas (ocasionalmente) y la construcción de espacios de tolerancia y de respeto a las libertades.

La definición de lo político que se aplica al presente estudio se relaciona, así mismo, con la determinación de lo que es la política, de lo que se desprenderá la exposición de lo que se considera “sujeto político” dentro de este documento. Se deberá tomar en consideración que la política es entendida a lo largo de la investigación como el encuentro entre los hombres para tratar y resolver asuntos comunes (Retamozo, 2009), situación en la que se manifiestan discursos y se desarrollan acciones respecto de lo público.

Aunado a este concepto, sin duda, se encuentran otros como los de la pluralidad, la concertación, el diálogo y el reconocimiento de quienes participan la política, pero también del poder (tanto su ejercicio como su búsqueda, en lo relativo a lo público). Partiendo de la definición dada, se sigue que un sujeto político es la persona que, bajo el imperio de su voluntad y libertad, discute y actúa (del ámbito de las ideas hacia el de los hechos) en la esfera política.

Es necesario entender que existe una diferencia entre quienes son individuos y sectores sociales afectados por las políticas y los sujetos políticos. Cuando un estado

toma posición y decide respecto de una cuestión, por lo general afecta a grupos sociales específicos; no obstante, estos grupos no suelen ser, por sí mismos, sujetos políticos. Son las organizaciones, las manifestaciones colectivas espontáneas o los individuos quienes asumen la defensa o promoción de los intereses del sector social afectado y lo representarán políticamente (Oszlak, 2007, pág. 2).

El sujeto político, con herencia de una historia, costumbres y otras características comunes o colectivas con todos los miembros de la sociedad, se deslinda parcialmente de ella (subjetividad) ante diversas situaciones para disputar espacios de hegemonía (Retamozo, 2011, pág. 82). El sujeto político (entiéndase sujetos individuales como colectivos: movimientos sociales, ciudadanos, partidos políticos), entonces, actúa por disputar espacios de poder, trascendiendo la práctica partidista.

En consecuencia con lo anterior, en lo referente a la participación política, se la concibe en este documento como un derecho tanto individual como colectivo para intervenir de manera activa en la vida política, lo que incluye su participación en la formación, dirección e integración del gobierno y los diferentes organismos del estado. Es decir, se considerará que estos “derechos políticos no se limitan a lo que tradicionalmente se vincula a la “política”, entendida como lucha por el poder, y por tanto no se limitan a los asuntos electorales, sino que abarcan las distintas formas de distribución de poder que permiten incidir en la dirección de lo público en general” (Cuevas, 2008, pág. 1).

La participación política implica un sistema de relaciones en el que el estado, como representante político, actúa como coordinador de los espacios públicos pero que comparte la soberanía con actores no estatales como ciudadanos, movimientos y grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otros. La participación directa constituye, en la actualidad, un elemento imprescindible de la vida política y la plena ciudadanía; su inclusión y la emancipación política y social de las personas. (Aguiló, 2009, pág. 381). La participación política, además de una garantía de la democracia y la institucionalización de la diversidad social, constituye un derecho tanto a nivel individual como comunitario.

El derecho de participación política, definido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21 señala que

- (1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

(2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

(3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

A pesar de que el artículo mencionado se inscribe preferentemente en la participación política partidista y de ejercicio del gobierno, otros instrumentos han acogido el derecho de participación. En específico, en el caso ecuatoriano, resalta que la Constitución ecuatoriana de 2008 señala en su artículo 95 que los ciudadanos tienen como derecho la participación, en forma individual y colectiva, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

## **1.2. Relación entre estado y ONG**

Realizar un estudio detallado de las acciones de las ONG, tanto domésticas como internacionales, en los países de Latinoamérica, además de un análisis de la relación que han mantenido estas organizaciones con los estados, podría ser motivo de varios volúmenes y no de un trabajo de investigación como el presente. No obstante, es oportuno presentar un marco general sobre el tema, así como algunos ejemplos de la relación entre los estados de la región y las ONG, así como características particulares de los denominados “gobiernos progresistas”, con el fin de contextualizar el problema de estudio. Para este análisis, se hará una diferenciación entre ONG internacionales y domésticas.

### **1.2.1. Apuntes generales**

Como se mencionó previamente, las ONG tienen como elemento común el planteamiento de objetivos que beneficien a las personas o a su entorno, de una manera amplia, lo que de alguna manera coincide con la misión fundamental del estado analizada en el primer apartado de este documento. Los objetivos de ambos actores han sido presentados en el plano formal, de sus objetivos normativos explícitos, más allá de

sus actuaciones e intereses reales. En este sentido, dados tales objetivos formales, se produce una eventual convergencia entre el estado y las ONG, tanto cooperativa como competitiva (Pérez M. , 2006, pág. 69).

Cuando la relación entre el estado y las ONG se lleva de manera cooperativa, se presenta un beneficio mutuo o se busca tal beneficio. Por una parte, el estado se beneficia de los conocimientos técnicos y la capacidad organizativa de las organizaciones no gubernamentales mientras que estas organizaciones se benefician por fondos entregados por el estado del lugar donde operan o de otros estados y organizaciones con el aval del estado receptor. Esta colaboración se hace aún más conveniente para las partes cuando se trabaja entre estados y ONG internacionales, con el apoyo de ONG domésticas (Risse, 1999, pág. 386). En la actualidad, no es raro que las ONG sean incluidas en mesas de trabajo y reuniones con estamentos del estado o que se tomen en cuenta las opiniones de organismos internacionales no estatales con el fin de articular acciones alrededor de agendas comunes. Por otra parte, diferentes grupos de la sociedad civil agrupados en diversas ONG trabajan juntas para participar de manera más activa en las decisiones y actuaciones que tradicionalmente se le asignaban exclusivamente a los estados (Balbis, 2001, pág. 3).

Sin embargo, en otras ocasiones existe una divergencia entre las acciones de los estados y de las ONG que se producen, evidentemente, como una contraposición de criterios acerca del desarrollo, el ambiente, el género, entre otros aspectos de interés de las ONG y que también son competencia de los estados.

Por otra parte, existe todavía la concepción del estado como institución separada de la ciudadanía y superior a ella, concepción que existe de manera previa a la democracia y por la cual se dio paso al reconocimiento de la primera generación de los derechos humanos<sup>10</sup> para evitar los abusos del estado.

Las ciencias sociales identifican dos sectores interrelacionados: el estado y la sociedad civil. Por una parte, se puede considerar inicialmente al estado como una instancia articuladora de relaciones sociales que, mediante un pacto social, ejerce la dominación política sobre una región y sus habitantes de los cuales extrae recursos para

---

<sup>10</sup> Resalta la frase inglesa *King can do no wrong* o *Rex Non Potest Peccare* en latín, que determina la superioridad de la monarquía frente a la justicia y, por ende, por encima de la ciudadanía, lo que se extendió posteriormente a la concepción de los estados (Duhaime's University, 2013)

brindarle bienes y servicios como seguridad, infraestructura pública, entre otros (Oszlak, 2007, pág. 4). Sin embargo, esta consideración también tiene implícita la idea de que existe un permanente antagonismo entre el estado y la sociedad civil debido a que el primero, a pesar de ser una estructura política formalmente democrática, se caracteriza por ejercer coerción y presión constante sobre la ciudadanía; la existencia de un estado regulador presupone una limitación para la autonomía de la sociedad civil (Aguiló, 2009, pág. 378).

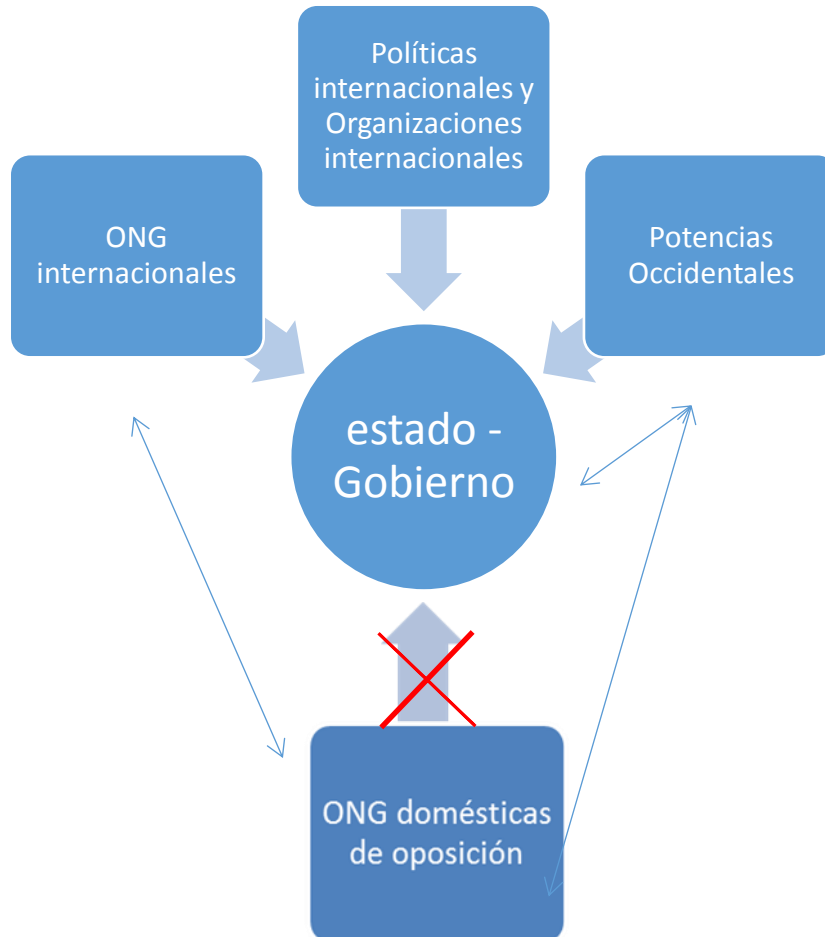
En este sentido, defensores de las ONG sostienen que su existencia se convierte en garantía de la protección de los ciudadanos frente a abusos o fallas de los gobiernos. Para esto, aducen que tienen legitimidad por ser reconocidos por organismos internacionales y por ser representativos, tanto de los beneficiarios de sus actividades como de sus propios socios, colaboradores y voluntarios (Vidal, Guixé, & Sureda, 2005, pág. 13).

Sin embargo de lo anterior, el estado, como representante político de una nación y de sus ciudadanos, cuenta con la legitimidad política que le otorga la democracia. Esta legitimidad doble, tanto de las ONG como de los estados, hace que en caso de contraposición de criterios y acciones, se dificulte la relación entre ambos, lo que resulta obvio; no puede haber conflicto en caso de que ambas partes estén de acuerdo. El conflicto nace, entonces, no solo por la divergencia de criterios sino, especialmente, por el nivel de poder que buscan ejercer las partes y una compleja relación de factores como el tema en disputa, los actores que participan indirectamente, etc. Esta relación compleja se puede analizar mejor a través de un ejemplo.

Cuando existe una oposición de intereses, las ONG (tanto internacionales como domésticas) buscan ejercer presión para que los estados actúen de uno u otro modo frente al desarrollo, la economía, el ambiente, la seguridad, la cultura, y otros temas. Es importante comprender, entonces, cómo se desarrolla esta presión. Risse (1999) propone un modelo que explica cómo se ejerce esa presión, que llama el “efecto boomerang” y que se muestra en la figura 2:

Figura 2.

**Relaciones entre estado y ONG: “efecto boomerang”**



Fuente: Adaptado de Risse, 1999, pág. 389  
Elaboración propia

El “efecto boomerang” se denomina así porque la dirección que tienen las solicitudes de apoyo desde las ONG para presionar a los estados tiene similitud con el desplazamiento de un *boomerang*, es decir, de ida y de retorno. Cuando en una nación existen ONG domésticas en conflicto con el estado, éstas buscan directamente aliados internacionales en lugar de dirigirse al estado. La búsqueda de aliados se hace para que exista una presión desde el exterior por redes transnacionales compuestas por ONG internacionales, organismos multilaterales o potencias extranjeras. “Las redes brindan [a las ONG domésticas] medios de acceso, poder de negociación, información y a menudo dinero de los grupos internos que están en lucha” (Risse, 1999, pág. 389). De esta manera, se observa que estas redes internacionales (entre las que se encuentran las ONG



extranjeras) pueden trabajar en conjunto con organizaciones internas en los países para generar presión que resulte en cambios dentro del estado, en sus políticas, acciones y decisiones.

Las presiones a los estados por parte de ciertas ONG domésticas con las que el estado tiene conflicto no solo se presentan como presiones extranjeras sino que pueden involucrar a partidos y personajes de oposición dentro de los países, con lo que se configura una presión también interna:

Los estudios muestran que es más factible que se produzcan cambios internos duraderos en materia de derechos humanos cuando los grupos de oposición y las ONG internas forman redes en torno a principios comunes con las ONGI [organizaciones no gubernamentales internacionales] que operan en el ámbito transnacional, las cuales, por medio de estrategias de comunicación, consiguen movilizar a las instituciones internacionales, la opinión pública o los gobiernos occidentales para impugnar, presionar o persuadir a regímenes que violan las normas a fin de que acepten la validez de las mismas (Risse, 1999, pág. 389).

La presión interna y externa de ONG domésticas e internacionales, respectivamente, se puede presentar en el ámbito de derechos humanos pero también en otras dimensiones, incluso provocándose mezclas de diverso tipo. Un ejemplo es Greenpeace, una organización ambientalista, que trabaja en conjunto con ONG de varios tipos y hasta políticos en España para presionar sobre temas legales en ese país<sup>11</sup> (Chamorro, 2015). Otro ejemplo a citarse puede ser el de Médicos Sin Fronteras, una ONG de atención emergente que realiza una intensa actividad crítica en estados como la República Centroafricana, junto con organizaciones civiles de ese país, en temas como derechos humanos, reducción de la violencia, construcción de infraestructura médica, entre otros (Médicos sin Fronteras, 2014, págs. 5-7). El ejemplo clásico es el de ONG de defensa de derechos humanos que suelen tener relaciones conflictivas con gobiernos en donde existen conflictos políticos serios.

Las organizaciones tienen un importante contingente humano, conocimientos técnicos, notoriedad y aceptación social como para asumir ciertas funciones y actividades en materia de desarrollo, así como de vigilancia de derechos humanos, temas ambientales, entre otros. A pesar de que, como se ha argumentado, las ONG

---

<sup>11</sup> Referencia a la reforma del Código Penal y la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana de España propuesta en 2015 que incrementaba las medidas (tanto en multas como en penas privativas de libertad) contra manifestantes.

pueden constituirse en elementos de cambio, cabe destacar que las ONG no están en posición de reemplazar las obligaciones del estado<sup>12</sup>. Las ONG no cuentan con la capacidad operativa y los recursos para reemplazar al estado y, sobre todo, no poseen la legitimidad democrática para representar a toda una nación como la tienen los gobiernos (Pérez M. , 2006, págs. 28-29).

Este último es uno de los argumentos más sostenidos por los estados para oponerse a las pretensiones de las ONG tanto domésticas como internacionales. Aún más, se ha argumentado que la labor de las ONG ha servido para el logro de objetivos de agendas de terceros (Sherwood, 2015, pág. 12). Así lo señala Ligteringen al indicar que la “oposición elegida y puesta en práctica por los poderes mundiales por medio de un molde para todos” tiene como “meta fundamental y explícita el ajuste estructural para liberar a las empresas” del control gubernamental, por lo que “un objetivo necesario ha sido disminuir la independencia económica y la soberanía de las naciones”, lo que se busca a través de la articulación de acciones con ONG (Ligteringen, 2004, pág. 78).

Las organizaciones pueden influir políticamente en lo pasado, lo presente y lo futuro. En lo que respecta a los escenarios pasados, las ONG participan en el seguimiento de las políticas implementadas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales; en el escenario presente, las organizaciones actúan en la co-producción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios junto al estado (incluso, en ocasiones, suplantándolo); finalmente, también tienen una influencia en el futuro al participar en la creación de los escenarios políticos que debe decidir una sociedad para alcanzar un modo de organización social deseable (Oszlak, 2007, pág. 7).

Sin duda, no es el rol de las ONG ser, por sí mismas, colaboradoras u opositoras de los estados. Es el interés de las ONG por defender su propia agenda y el paralelismo o no de esa agenda con las decisiones y políticas de los gobiernos, lo que las hace colaboradoras u opositoras en circunstancias determinadas; a esto se suma el nivel de

---

<sup>12</sup> Aunque ciertas funciones y actividades de los gobiernos pueden externalizarse hacia ONG o articularse, el estado, como representante político de una sociedad, dotada de instituciones y majestad sobre un ámbito territorial y su población, no puede ser reemplazado por estas organizaciones.

poder o presión que pueda ejercer. Si las acciones gubernamentales (ya sea de la nación o de gobiernos locales) apoyan o, al menos, se complementan con los objetivos y actividades de las ONG, éstas buscarán colaborar, tanto para obtener recursos como para lograr sus metas. En cambio, si las acciones y políticas gubernamentales son contrarias a los objetivos, criterios y actividades de las ONG, éstas buscarán ejercer presión para modificar la situación; y, mientras mayor sea el poder para lograr esta presión, tanto mayor será el nivel de conflicto. Para ejercer esta presión, las ONG (tanto domésticas como internacionales) buscarán socios para obtener apoyo con lo que se configuraría el “efecto boomerang” descrito previamente. El apoyo mencionado se puede manifestar como financiamiento, apoyo técnico, declaraciones coordinadas, etc. Mientras mayores sean los contactos, financiamiento, reconocimiento público, y presencia en el lugar, mayor será el nivel de presión que ejercerán las ONG contra ciertas políticas y decisiones de los estados (Risse, 1999, págs. 388-391).

Ante el escenario descrito, los estados pueden ceder completamente ante las presiones o realizar concesiones para disminuir dicha presión. En otros casos, se presentará una divergencia entre el estado (representado por gobierno nacional y locales) y las ONG (tanto domésticas como internacionales, además de otros involucrados en desarrollar la presión como gobiernos extranjeros, políticos internos que apoyan las presiones al estado, etc.) en la que el estado no está dispuesto a ceder. En estos casos, bajo ciertas circunstancias relacionadas con el nivel de presión, exigencias de las ONG, aceptación de parte de la sociedad civil, y nivel de cobertura mediática, los estados podrán exponer argumentos contra las ONG como los señalados previamente, aplicar la legislación vigente o proponer una nueva para perseguir a las ONG domésticas, hacer uso de recursos y, en casos de alto nivel de conflicto, recurrir a fuerzas policiales o incluso militares para intimidación de la oposición<sup>13</sup>.

Como se ha visto, la relación descrita en los párrafos anteriores, especialmente cuando es de oposición, es de suma importancia para la comprensión cabal del presente estudio. En los siguientes apartados se profundiza en cuál ha sido la relación entre ONG

---

<sup>13</sup> Es difícil determinar un patrón específico para la relación entre el estado y las ONG en caso de oposición pues depende de elementos tan heterogéneos como las circunstancias de la oposición, el nivel de presión, los involucrados, el estado de la democracia y participación en el país, las conductas de la oposición, entre otros.

y estado en Latinoamérica, haciendo una diferenciación entre ONG internacionales y domésticas.

### **1.2.2. Estados latinoamericanos y ONG internacionales**

El trabajo de las ONG internacionales en Latinoamérica no ha estado exento de cuestionamientos. Tras una revisión de la literatura, se ha observado que las críticas se enfocan especialmente en tres argumentos: 1) las organizaciones no son independientes con relación a los países de donde provienen los fondos y sus respectivos intereses; 2) las ONG hacen un uso inadecuado o ineficiente de los fondos que se recaudan; y, 3) la actuación de estas ONG internacionales no cuenta con legitimidad (Balbis, 2001; Bretón, 2004; Karg, 2013; Pérez M., 2006).

La relación entre los estados latinoamericanos y las ONG internacionales ha sufrido varias críticas relativas al interés de los países y las entidades donantes que se manifiesta en la actuación de las ONG internacionales cuando operan dentro de las fronteras de otro estado. Se las ha acusado de ejercer una injerencia en las decisiones internas de un país (Cernea, 1989, pág. 11). Este tipo de críticas se ha presentado en varios países, con diversos tipos de ONG y bajo diversidad de tipos de gobierno.

Casos actuales pueden ser la expulsión en 2013 de Bolivia de la ONG danesa IBIS dedicada a actividades de desarrollo pero que fue acusada por el gobierno boliviano del presidente Evo Morales de actuar en el ámbito político al criticar la actuación de dicho gobierno (Karg, 2013). IBIS trabajaba en áreas de educación, influencia democrática, y recursos naturales y cambio climático. Fue acusada por el gobierno boliviano de fomentar división entre pueblos indígenas y condicionar el financiamiento a organizaciones sociales a cambio de adoptar una línea política fomentada por la ONG (Corz, 2013, pág. 12).

En otros casos, no se trata de que las ONG internacionales realicen críticas al estado donde operan sino de un trabajo permanente de presión a los gobiernos para que actúen de una u otra forma. Se ha denunciado, incluso, la labor de ONG internacionales para el trabajo de persuasión de comunidades para actuar de manera afín a los intereses de las ONG y, por ende, de los estados-nación y las entidades que aportan a esas ONG

internacionales<sup>14</sup>. Sin embargo, se debe aclarar que también se presentan casos en los que las ONG respaldan posiciones opositoras de grupos humanos o una coincidencia de posiciones políticas entre las ONG internacionales y dichos grupos de la sociedad civil. En cualquier caso, como argumento crítico contra las ONG internacionales, se señala desde los estados y desde críticos de las ONG un carácter intervencionista (García, 2015, pág. 3).

Una segunda crítica se refiere a la actuación de las ONG internacionales con relación al uso efectivo y eficiente de los recursos que logran recaudar. Sin duda, y como lo ha demostrado la historia de las ONG en Latinoamérica, se han logrado avances significativos en las actuaciones de ONG internacionales (Pérez M. , 2012, pág. 8). Sin embargo, todavía persisten los problemas en cuanto a brechas de pobreza y no se han superado dificultades estructurales de falta de oportunidades y desarrollo insuficiente de las potencialidades de la población. En este sentido, se ha criticado que la actuación de las ONG internacionales no es eficiente ni efectiva en las labores que realizan. Es importante situar esta crítica en el marco de los objetivos y roles que desempeñan las ONG de desarrollo como aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de grupos específicos. Sin duda, objetivos con raíces estructurales tan profundas no se solucionan con la acción de un actor aislado, sino que requieren de la participación de los beneficiarios, de los estados en vías de desarrollo, de la comunidad internacional, y de las organizaciones privadas y otros actores (Herz, 1995, pág. 9).

El caso de lo sucedido en Haití tras el terremoto de 2010 muestra, por una parte, que ONG de larga historia como Cruz Roja, Caritas y Médicos Sin Fronteras tienen la capacidad organizativa para aportar decisivamente a la solución de problemas pero que otras ONG internacionales fueron incapaces de generar cambios beneficiosos para la población, a pesar de los recursos que habían levantado (El País, 2010). Esta reducida efectividad se suele atribuir a una extensa cadena entre los donantes y los beneficiarios de sus actividades (Ryfman, 2007, pág. 8). Otra razón es la falta de capacidad operativa

---

<sup>14</sup> Juan Manuel Sandoval y Raquel Álvarez de Flores (Integración latinoamericana, fronteras y migración: los casos de México y Venezuela, 2005, pág. 135) exponen, a manera de ejemplo, las presiones del gobierno de estados Unidos y empresas transnacionales de biotecnología para la militarización de regiones de especial riqueza ambiental para deshacerse de comunidades “indeseables” que podrían oponerse o representar una amenaza a los mencionados intereses.

para el logro de cambios estructurales relevantes (Cernea, 1989, pág. 13). Finalmente, resultan menos eficientes cuando los objetivos no se alinean con otros actores relevantes como la comunidad y el estado.

Una tercera crítica a las ONG internacionales y sus relaciones con los estados en el contexto latinoamericano, es la de que tienen una debilitada legitimidad. La legitimidad de las ONG es permanentemente cuestionada. Desde políticos hasta periodistas e investigadores han manifestado que las ONG internacionales, al no ser resultado de un acuerdo internacional ni ser parte de los estados en donde operan, no tienen legitimidad para su accionar. Se critica, en especial, el hecho de ilegitimidad política y democrática ya que la existencia de las ONG internacionales no nacen del sufragio universal (Ryfman, 2007, pág. 14).

En Latinoamérica, esta posición ha sido adoptada por países como Venezuela que acusó a la organización Human Rights Watch de no tener legitimidad para involucrarse ni opinar en asuntos internos del país. Esta organización cuestionaba atentados a los derechos humanos, llegándose incluso a la expulsión del país de los autores del informe “Una década de Chávez” que se publicó en 2008 (ABN, 2008, pág. 6). Otro ejemplo de estos alegatos de falta de legitimidad de las ONG internacionales apunta a la National Endowment for Democracy (NED) de estados Unidos que ha sido calificada por varios países como Ecuador, Venezuela, Argentina, Nicaragua, entre otros, desde inicios de la década del 2000 (con el ascenso al poder de gobiernos de izquierda criticados por los estados Unidos), como una entidad injerencista, que pretende interferir en las decisiones soberanas de los estados, sin contar con la legitimidad democrática que sí tienen dichos estados (Sued, 2012, pág. 1). A pesar de que las organizaciones mencionadas han hecho ciertas críticas a países diferentes a los mencionados como México, Chile y Colombia (Human Rights Watch, 2016; National Endowment for Democracy, 2015), no se ha presentado una reacción de esos estados en contra de las ONG alegando una reducida legitimidad.

A pesar de lo mencionado, no sería justo señalar que la relación entre los estados y las ONG internacionales siempre ha sido de pugna o controversia. Por el contrario, casos como el de Médicos sin Fronteras, Cruz Roja, entre otras, han trabajado de manera coordinada con los estados de una manera consistente. Organismos criticados por ciertos países como los ya mencionados, Human Rights Watch y National

Endowment for Democracy, tienen vínculos de cooperación y ayuda con otros estados, como es el caso de Colombia que, desde el propio gobierno central, promociona programas de la NED en ese país (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2016).

### **1.2.3. Estados latinoamericanos y ONG domésticas**

Como se mencionó previamente, las ONG domésticas, tanto nacionales como locales, tienen un contacto cercano con la comunidad y sus problemas. Por ello, en muchos casos alegan representar a la sociedad y conforman, incluso, espacios para la participación social (Cernea, 1989, pág. 3). Este contacto con los problemas de la sociedad civil ha provocado en la región latinoamericana una serie de situaciones representativas tanto de cooperación como de divergencia entre la labor del estado y de las ONG.

Las relaciones entre los estados latinoamericanos y las ONG domésticas se pueden analizar a través de varias etapas que, aunque se han presentado de manera diferente a lo largo de los años, se superponen.

Quizás uno de los momentos más importantes para el análisis de la relación de las ONG domésticas con los estados en la región se inició en la década de los años 1960. En esta época se empezó a trabajar con el concepto de la atención a las personas más excluidas (Chiriboga M. , 2014, pág. 46). La atención a sectores excluidos se dio a través de acciones filantrópicas de sectores de la Iglesia Católica, además de apoyo (usualmente económico) a grupos de mujeres y de campesinos en varios países de Latinoamérica.

Sin duda, los dos temas mencionados en el párrafo anterior provocaron relaciones diferentes entre ONG domésticas y estados. Inicialmente, el interés en “los más pobres” hizo que se presentara una relación, si no de cooperación, al menos de consentimiento tácito o expreso de parte de los estados a que se lleven adelante estas acciones por parte de las ONG. Sin embargo, las intenciones de atención a grupos excluidos también llevó a que las ONG domésticas promovieran la organización popular y exigencias a los estados por parte de los grupos; esto provocó serias pugnas con los estados.

El tramo que se extiende durante los sesenta y setenta se caracterizó por un expreso “compromiso con los pobres” y la organización popular y en la que varias concepciones –predominantemente antiestatistas- orientaron la acción de las ONGs de la región. Una de ellas fue la llamada “concientización” (al estilo de P. Freire) que promovió la educación o capacitación popular y la organización social en una perspectiva transformadora (Balbis, 2001, pág. 8).

Una etapa posterior, que puede ubicarse entre las décadas de los ochenta y noventa, tuvo un interés especial en el desarrollo local por parte de ONG domésticas, con el apoyo de instituciones del estado, empresas privadas y organismos internacionales de ayuda (Cernea, 1989, pág. 7). En las actividades dirigidas al desarrollo local, se ha presentado una relación de confluencia de intereses entre los estados latinoamericanos y las ONG domésticas; a pesar de que no siempre se lograron los objetivos propuestos por las partes debido a varias razones. Entre ellas, cambios en las estructuras tradicionales; diferencias ideológicas y de valores entre actores en los procesos de cambio; falta de interés real o capacidad de los gobiernos y del sector privado para solucionar problemas socioeconómicos estructurales, entre otros.

En otra etapa, aproximadamente desde la década de los noventa, la actuación de las ONG domésticas se diversificó a espacios como “población discriminada por sexo y edad, revalorización cultural, declaración y observación de derechos, sostenibilidad ambiental, dotación de bienes y servicios e incremento de ingresos” (Bazoberry & Ruíz, 2010, pág. 55). Esto hizo también que las relaciones entre los estados y las ONG domésticas fueran diversas. A esto se suma el tema de la gobernanza que se refiere a la capacidad de la sociedad de participar en la toma de decisiones y las acciones del poder político, así como la vigilancia del cumplimiento del papel del estado (Chiriboga M. , 2014, pág. 48). Todo ello nació en la década de los 90 como reflejo de las deficiencias del modelo democrático en desarrollo en aquella época (Ryfman, 2007, pág. 12). De esta manera, se observa, al igual que en el caso de las ONG internacionales, que las relaciones han sido en ocasiones de cooperación, en otras de conflicto entre los estados y las ONG nacionales.

Finalmente, se ha desarrollado un período de interés desde mediados de los noventa hasta la actualidad en Latinoamérica en lo referente a una extensión del campo de acción en defensa de los derechos humanos. En décadas anteriores, especialmente desde los años 1970, los derechos humanos se habían concentrado en la defensa de los derechos civiles durante las dictaduras. A partir de los años 1990, se extiende el enfoque



de derechos hacia la protección ambiental, los derechos de los niños, discapacitados y otros grupos vulnerables. Este es, quizás, uno de los aspectos en los que las ONG domésticas han tenido un especial nivel de conflicto con los gobiernos de los estados donde operan. Este escenario es especialmente claro cuando se considera el “efecto boomerang” ilustrado en la figura 2 del presente trabajo. Con la ayuda (y ocasionalmente con el auspicio) de ONG internacionales, las ONG domésticas se alían con políticos y sectores de la oposición del gobierno para impulsar reformas en consideración a los derechos humanos (Risse, 1999). Es así que, por ejemplo, en Colombia, algunas voces del gobierno han señalado a las ONG domésticas de derechos humanos como aliadas de las fuerzas irregulares que participan en el conflicto colombiano con financiamiento y apoyo desde el exterior (Revista Semana, 2002, pág. 3). Otro ejemplo se observa en Brasil donde se aprecia la oposición de ONG domésticas, con el apoyo de ONG extranjeras, a actuaciones del gobierno en materia de concesiones mineras aduciendo que atentaban contra los derechos humanos de los habitantes de lugares cercanos a dichas concesiones (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2016).

La relación entre los estados y las ONG, según lo descrito, presupone una serie de circunstancias difíciles de homologar para determinar, de manera específica, cuándo habrá colaboración y cuándo habrá oposición entre las partes. No obstante, se pueden determinar ciertas condiciones en los que se puede presentar oposición y, por ende, siendo sujetos políticos con interés de poder, conflicto entre estados y ONG:

- Como resulta obvio, el desarrollo de actividades, decisiones, políticas y objetivos divergentes entre los estados y las ONG (Risse, 1999, pág. 388; Gascón & Montagut, 2011, pág. 66).
- ONG domésticas e internacionales con amplias redes de comunicación y apoyo dentro y fuera del país, que incluyen a otros estados, organismos multinacionales, personajes políticos, grupos de la sociedad civil, empresa privada, etc. (Risse, 1999, pág. 390; Balbis, 2001, pág. 18).
- estados no dispuestos a ceder ante la presión de las ONG ni a ofrecer concesiones o negociar en los temas en disputa (Bretón, 2004, pág. 471).
- Divergencias especialmente en temas relacionados con Derechos Humanos (que, como se observó previamente, incluyen los derechos civiles y políticos, los

derechos sociales y económicos, y los derechos de las comunidades y del medio ambiente). Esto se debe a que son dimensiones de amplio interés entre organismos internacionales y sociedad civil, además de que son temas en constante proceso de interpretación y aplicación (Azúa, 2003, pág. 89).

Una vez que se ha contextualizado, aunque sea de una manera superficial, las relaciones entre estados y ONG, se procede a realizar un análisis más específico de condiciones particulares para las relaciones en los estados con gobiernos denominados como “progresistas” y las ONG.

#### **1.2.4. Gobiernos progresistas**

Dentro del presente análisis, resulta ineludible un análisis de los mencionados “gobiernos progresistas” que han dirigido o dirigen varios estados de la región, dentro de los que se incluye Ecuador. A este análisis, se debe aunar una revisión de las características que marcan las relaciones de estos gobiernos con las ONG.

Ante la diversidad de criterios, tanto teóricos como basados en evidencia empírica, es difícil establecer una definición única (integral e integradora)<sup>15</sup> de lo que se concibe como gobierno progresista en Latinoamérica. Frente a esta diversidad, se ha optado por determinar ciertos elementos que pueden caracterizar a estos gobiernos, entre los que destacan: profundo descontento popular; ofrecimientos y acciones tendientes al pago de la “deuda social” en ámbitos como la salud y la educación; discurso anti-neoliberal y contra la hegemonía estadounidense, auto identificación ideológica de izquierda (Bringel & Falero, 2016, pág. 29). Bajo la denominación de gobiernos progresistas se encuentran los de Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner (y, posteriormente, su esposa Cristina Fernández) en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Luis Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael

---

<sup>15</sup> Debe considerarse, además, la heterogeneidad de los contextos geográficos, históricos, políticos, sociales y económicos de los gobiernos que comparten la denominación de “progresistas” en América Latina.

Correa en Ecuador; y hasta se ha catalogado en este grupo al gobierno cubano, a cargo de los hermanos Castro<sup>16</sup> (Hollender, 2018).

Uno de los elementos que distinguen el discurso de los países denominados progresistas es la recuperación y el fortalecimiento del estado, discurso que caló profundamente en sociedades que habían observado el dismantelamiento del aparato estatal y varios de sus organismos que se dio en la época neoliberal: “La fe que los movimientos sociales y gran parte de la izquierda depositaron en la promesa de transformación social que realizaron los gobiernos ‘progresistas’ en América Latina, se dio básicamente en razón del proceso que se puso en marcha para recuperar el estado” (Sierra, 2011, pág. 2).

Tras una revisión de literatura relacionada, se puede destacar que esta recuperación del estado ofrecida por los gobiernos progresistas se decantó hacia dos puntos que se relacionan directamente con la actuación de las ONG: el papel central que asumió el estado sobre las actividades de desarrollo en los países con gobiernos progresistas; y, la asunción de que el estado no solo tiene la facultad sino la obligación de supervigilar y controlar amplios espacios sociales, económicos, políticos y de toda índole.

En lo que respecta a la posición central del estado en el proceso de desarrollo de la nación que es reclamada por los gobiernos progresistas, dicha apropiación desplazó en cierta medida la participación de ONG y, especialmente, de organizaciones sociales que se vieron desalojadas de sus ámbitos tradicionales de acción en materia de desarrollo y de derechos humanos, incluyendo los temas ambientales (Meschkat, 2015, pág. 3). De manera adicional, las ONG se vieron obligadas a concertar sus acciones con los lineamientos establecidos por los gobiernos progresistas bajo la amenaza de no poder operar<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Pese a la relación que se ha verificado entre Cuba y los demás países mencionados, el caso cubano y el régimen que ostenta el poder desde hace más de cincuenta años presenta una situación diferente de los demás por sus particularidades históricas, sociales y políticas. Estas particularidades hacen que en el presente análisis de los países progresistas y su relación con las ONG, no se incluya a Cuba.

<sup>17</sup> Esta amenaza, no siempre explícita, sí llevaba implícita la idea de que el estado (el gobierno) tiene la potestad sobre las acciones de desarrollo, bajo la idea central de recuperación y fortalecimiento del estado.

Por otro lado, los gobiernos progresistas en la región, cobijados con la bandera de la recuperación del papel del estado, han implementado varios controles y acciones de vigilancia a diversos grupos y estamentos<sup>18</sup>. En el caso de las ONG, las actividades de control superaron la vigilancia sobre el buen uso de fondos públicos entregados a estas organizaciones e incluyendo registro, definición de fuentes de financiamiento, miembros, actividades realizadas, entre otros (Orgaz, 2016).

Lo señalado en los párrafos anteriores se verifica en la relación, tensa por decir lo menos, entre los gobiernos “progresistas” y ciertas ONG (destacan, especialmente, los casos de pugnas entre dichos gobiernos y ONG internacionales) que se ha descrito a lo largo de este capítulo. Esto, sumado a la determinación general de las pugnas entre los estados y las organizaciones, así como a la conceptualización de estado, ONG y los derechos de asociación y de participación política, conforma el conjunto de insumos para el desarrollo del próximo capítulo que busca establecer si la actuación del gobierno ecuatoriano en el período de estudio (2007-2014) ha aportado a la construcción de un estado conflictivo con las ONG y, sobre todo, atentatorio contra los derechos de asociación y de participación.

---

<sup>18</sup> No solo productivos y económicos, exigencia de grupos de izquierda que buscaban mayores controles a las empresas privadas y, particularmente, a grupos financieros-económicos (Sierra, 2011, pág. 2).

## **Capítulo segundo**

### **Estado ecuatoriano frente a las ONG, 2007-2014**

En este capítulo, se realiza un análisis de la situación institucional, el uso del poder y la construcción del estado en lo relacionado con las ONG<sup>19</sup>, con el fin de verificar la situación de los derechos de asociación y participación política.

#### **2.1. Instituciones**

En el presente apartado se realiza una revisión de la normativa principal implementada en Ecuador que toca las ONG y los derechos de asociación y participación. Se sigue, para el fin anotado, el orden jerárquico de las normas legales que inicia con los artículos de la Constitución de la República para continuar después con Leyes, continúa posteriormente con Decretos Ejecutivos y, finalmente, aunque no tiene un estatus de ley (pero sí aportan a la institucionalidad), se revisan los Planes Nacionales de Desarrollo que se han encontrado vigentes durante el período de estudio.

El análisis en este capítulo se concentrará en artículos que se refieren a las ONG, tanto nacionales como extranjeras, y determinará la forma en que estas normas afectan a las actividades de las organizaciones en aspectos como su conformación, registro, financiamiento y actividades. Además de la revisión de textos legales, el análisis de este capítulo considera las respuestas ofrecidas en las entrevistas realizadas según la tabla 1.

Tabla 1.

#### **Lista de entrevistados**

<b>Fecha</b>	<b>Entrevistado</b>	<b>Organización</b>
21 / 06 / 2016	Érica Hanekamp	Asesora Comité Ecuménico de Proyectos
21 / 06 / 2016	César Ricaurte	Director Ejecutivo Fundamedios
22 / 06 / 2016	Francisco Rhon	Director Ejecutivo Centro Andino de Acción Popular
23 / 06 / 2016	Gabriela Maldonado	Representante CONDESAN (ONG extranjera)
13 / 06 / 2016	Sandra Hopes	Directora Organizaciones Sociales MIES
22 / 06 / 2016	Daniel Benzi	Docente Universitario

Fuente: investigación de campo  
Elaboración propia

---

<sup>19</sup> Bajo los lineamientos establecidos en el primer capítulo de este estudio.

Los resúmenes de las respuestas proporcionadas por cada entrevistado se presentan en el anexo 1 de este documento. El análisis de estas respuestas se intercala a lo largo del capítulo para contextualizar adecuadamente cada uno de los puntos estudiados. Finalmente, en el presente apartado se consideran notas de prensa y otras evidencias especialmente relacionadas con las posiciones gubernamentales en Ecuador en el período de estudio (2007 hasta la actualidad) con respecto a las ONG en el país.

### **2.1.1. Constitución de la República**

La Constitución de la República vigente, norma suprema de la legislación ecuatoriana, fue redactada por medio de Asamblea Constituyente y aprobada por consulta popular en 2008. La norma constitucional no detalla de forma específica artículos relacionados con la creación, funcionamiento y actividades de las ONG, sin embargo, en su artículo 66, establece de manera específica que las ciudadanas y ciudadanos tienen el derecho de asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria; además, como se deja constancia a continuación, habla sobre la participación y organización ciudadana:

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El artículo anterior determina de manera expresa que la participación en asuntos de interés público es un derecho y que se puede ejercer de manera individual y colectiva. Adicional al artículo anterior, el artículo 96 de la Constitución de la República recalca que se reconocen las diferentes formas de organización de la sociedad para el desarrollo de procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas. Además destaca este artículo, que para fortalecer el poder de los ciudadanos y las diferentes formas de expresión, las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles y deberán garantizar la democracia interna, alternabilidad de sus

dirigentes y rendición de cuentas (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En el sentido expuesto, la norma constitucional es favorable para la libertad de asociación y la participación (individual y colectiva) incluyendo organizaciones de la sociedad civil.

La Constitución también determina, en su artículo 97, que las organizaciones podrán actuar por delegación de la autoridad competente; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y más iniciativas que contribuyan al buen vivir, de acuerdo a lo que disponga la ley. Adicionalmente, se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social. Por otra parte, en relación a los tipos de propiedad, el estado a través del artículo 321 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la propiedad, incluyendo la privada, comunitaria, asociativa, cooperativa y mixta (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En entrevista realizada a la doctora Sandra Hopes, Directora de Organizaciones Sociales del MIES, se determinó que la libertad de asociación en organizaciones sin fines de lucro y de índole privado (ONG), sean Corporaciones o Fundaciones y las ONG extranjeras tienen derecho, consagrado en la Constitución, de existir, y ejercer el rol de propender al bienestar de sus miembros y de la sociedad, conforme dispongan sus estatutos de constitución y de acuerdo a su ámbito de acción, fines y objetivos (Hopes, 2016). Según lo anotado en los párrafos anteriores, se evidencia que la norma constitucional ofrece un marco suficiente para la existencia de organizaciones de la sociedad civil, la garantía del derecho de asociación, y la existencia y funcionamiento de diversos organismos de índole privado y sin fines de lucro. Determina que su existencia se basa en la participación y los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Resaltan en el presente estudio los principios de autonomía, control popular y respeto a la diferencia en la participación que no contempla más límites que los señalados por las leyes, según el orden jerárquico determinado también por la Constitución.

Ahora bien, en lo referente a la cooperación internacional, la Constitución ecuatoriana indica en su artículo 416, numeral 1, que proclama la independencia e igualdad jurídica de los estados, así como la cooperación, la integración y la solidaridad

(Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este punto, la Constitución establece un precedente de suma importancia para el estudio, pues determina que dentro de las facultades del estado, en los gobiernos regionales (art. 262, núm. 9), provinciales (art. 263, núm. 8), municipales (art. 264, núm. 14) y parroquiales (art. 267, núm. 7), se encuentra “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En el sentido expuesto, el estado, en sus diversos niveles de gobierno, considera como parte de sus fuentes de financiamiento para sus actividades a la cooperación internacional. Este punto es de suma importancia debido a que, a su vez, los fondos provenientes de la cooperación internacional también suelen ser pretendidos por ONG domésticas e internacionales para llevar a cabo actividades en el Ecuador.

El hecho de que la Constitución establezca que la cooperación internacional deba ser gestionada por los niveles de gobierno del estado ecuatoriano puede llevar a un interés de estos gobiernos de “competir” por la recepción de dichos fondos. En entrevista a Daniel Benzi, se indicó que según experiencia propia en su área de investigación, varios gobiernos, como es el caso del ecuatoriano, buscan acceder a los fondos de la cooperación internacional sin que existan “intermediarios” que vendrían a ser las ONG<sup>20</sup>. Por otro lado, en Ecuador este interés del estado en mantener flujos de cooperación internacional hace que se presenten situaciones interesantes. Por una parte, el gobierno se muestra a sí mismo con una retórica crítica ante cualquier tipo de presión externa tachándola de injerencista (especialmente desde el gobierno central en el período de estudio); pero, por otra parte, continúa buscando acceder a fondos de la cooperación internacional (Benzi, 2016). Lo mencionado en la Constitución acerca de los fondos de cooperación internacional no establece que su gestión sea exclusiva por parte de los diferentes niveles de gobierno; por lo que la norma constitucional no implicaría que el estado es el único facultado para recibir y gestionar dichos fondos.

Un punto importante de mencionar en la Constitución es el régimen de desarrollo en el que se puntualiza el denominado “Buen Vivir” o “sumak kawsay” por medio del cual se busca, según el artículo 276:

---

<sup>20</sup> Se buscaría, entonces, obtener fondos de cooperación de estado a estado, sin el intermedio de ONG internacionales.



1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.
4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.
5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.
6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del estado.
7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El régimen de desarrollo está íntimamente relacionado con la planificación nacional de Ecuador, punto que también se aborda en el presente capítulo. Se anticipa, sin embargo, que el papel de las organizaciones no gubernamentales dentro del desarrollo es reconocido y garantizado por la normativa principal ecuatoriana (Constitución del Ecuador). Por lo mencionado en éste y en párrafos anteriores, se determina que la norma suprema de la legislación ecuatoriana es, de manera general, favorable ante las ONG, su existencia, su autonomía y su funcionamiento<sup>21</sup>.

### **2.1.2. Leyes**

Siguiendo la jerarquía de las leyes en Ecuador señalada en la Constitución, se inicia el análisis abordando la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial Suplemento 175 del 20 de abril de 2010. Esta Ley Orgánica tiene como ámbito de regulación a “todas las personas en el territorio ecuatoriano; las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior; las instituciones públicas y las privadas que manejen

---

<sup>21</sup> Aún más, al tratarse de un cuerpo desarrollado en el paradigma neoconstitucional, es profundamente garantista en lo referente a derechos y libertades, entre las que se encuentran las de asociación y de participación.

fondos públicos o desarrollen actividades de interés público” (art. 2) y tiene, entre sus objetivos “Respaldar las diversas iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsadas de forma autónoma por la ciudadanía y las distintas formas organizativas de las ciudadanas y los ciudadanos [...], y demás formas de organización lícita” (art. 3). Finalmente, conforme a lo señalado en la Constitución ecuatoriana, señala en su artículo 30 que:

Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

El Capítulo I del Título IV de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana está dedicado de manera exclusiva a las denominadas “organizaciones sociales”; indicando que el estado garantizará el derecho a la libre asociación, sus formas de expresión, y generará mecanismos que promuevan el funcionamiento de dichas organizaciones. Aún más, la mencionada ley estipula la promoción estatal de las organizaciones (art. 32), su fortalecimiento (art. 33), así como la cogestión y los proyectos entre estado y las organizaciones sociales (art. 34) (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

Según lo mencionado, la Ley Orgánica no solo garantiza el derecho de asociación en torno a las organizaciones sociales sino que también estipula que el estado debe promover dicha asociación y la participación, tanto en actividades de desarrollo como de veeduría y control de la administración; en consonancia con lo establecido en la norma constitucional analizada previamente.

Un punto importante a considerar es que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana menciona ya la necesidad de regularización y registro de las organizaciones sociales en los siguientes términos:

Art. 36.- Legalización y registro de las organizaciones sociales.- Las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos. El registro de las organizaciones sociales se hará bajo el respeto a los principios de libre asociación y autodeterminación.

El estado deberá crear un sistema unificado de información de organizaciones sociales; para tal efecto, las instituciones del sector público implementarán las medidas que fueren necesarias (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

El artículo 36 señalado previamente es el único, dentro de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, del que se infiere un nivel de regulación particular para las organizaciones sociales sin fines de lucro: el registro de dichas organizaciones.

Es importante recalcar que en todas las entrevistas realizadas, los participantes manifestaron que debe existir un control de las ONG, tanto nacionales como extranjeras. Así mismo, el Centro Andino de Acción Popular, a través de su Director Ejecutivo, indica que el registro no se desapega a otras normas extendidas a nivel mundial (Rhon, 2016) con el fin de obtención de personería jurídica.

Finalmente, al tratarse las ONG de entidades privadas, se ven reguladas en sus actividades por un conjunto normativo amplio entre los que destacan cuerpos como el Código Civil; el Código del Trabajo, la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, entre otros. Cabe destacar que estas regulaciones son comunes para personas naturales y jurídicas en muchos aspectos y no representarían, en tal virtud, medidas en detrimento de las actuaciones de las ONG en el país y que tienen por objeto garantizar la licitud y adecuado cumplimiento de la ley vigente en las acciones de estas organizaciones.

Una vez revisada la legislación jerárquicamente superior, se revisarán decretos ejecutivos que son lo que han causado mayor debate y quejas entre las ONG en el período de estudio.

### **2.1.3. Decretos ejecutivos**

A pesar de encontrarse fuera del período de estudio, es importante mencionar que, desde 2002, se mantenía en vigencia el Decreto Ejecutivo 3054 referente al “Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales”. Este decreto ejecutivo establece un elemento que se debe analizar paralelamente con otros decretos expedidos con posterioridad: la disolución de las organizaciones.

En lo que respecta a la disolución de las organizaciones sin fines de lucro, el Decreto Ejecutivo 3054 señala que serán causas de disolución las mencionadas en el artículo 13:

- a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización; b) Comprometer la seguridad del estado; y, c) Disminuir el número de miembros a menos

del mínimo establecido en el artículo 1 de este reglamento. En el caso de fundaciones, la muerte de su fundador no constituye causal de disolución, en tanto y en cuanto el órgano directivo subsista. (Decreto Ejecutivo 3054, 2002).

Entre los causales de disolución resalta el incumplimiento o el desvío de los fines para los que fue creada la organización; causal que todavía se mantiene en reglamentos más actuales. Así mismo, se establece que acciones que comprometan la seguridad del estado pueden constituir causales de disolución.

Con el Decreto Ejecutivo 982 publicado en el Registro Oficial No. 311 del 8 de abril de 2008 se fue más allá. Se establecieron varias reformas al Decreto Ejecutivo 3054, entre las cuales resaltan: la inclusión de texto en el literal b) referente a los causales de disolución; el Capítulo IX agregado que se refiere a la evaluación y el control de las organizaciones; y, la inclusión del Capítulo X sobre el Registro Único de Organizaciones Civiles Sin Fines de Lucro.

El Decreto Ejecutivo 982 estableció que se considera causal de disolución no solo participar en acciones que comprometan la seguridad del estado sino también “los intereses del estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación” (Decreto Ejecutivo 982, 2008).

La reforma señalada en el párrafo anterior establecida en el Decreto Ejecutivo 982 sobresale por su vaguedad y por la libertad de interpretación que tiene. Resulta claro que, bajo esta modificación al Decreto 3054, se podrían seguir acciones de oficio contra las organizaciones reguladas por dicha norma para su disolución con extrema facilidad por parte del estado ecuatoriano.

Otro elemento de importancia introducido por el Decreto Ejecutivo 982 es el referente al Control y Evaluación de las corporaciones y fundaciones. El nuevo texto introducido señala:

Art. 26.- Las fundaciones o corporaciones están sujetas a los siguientes controles: a) Control de funcionamiento a cargo del propio Ministerio que le otorgó la personalidad jurídica, el mismo que comprende la verificación de sus documentos, el cumplimiento del objeto y fines, el registro de directiva y la nómina de socios; b) Control de utilización de recursos públicos por parte de los organismos de control del estado y de la institución a través de la cual se transfiere los recursos públicos; y, c) Control tributario a cargo del Servicio de Rentas Internas (Decreto Ejecutivo 982, 2008).

Tanto César Ricaurte de Fundamedios, como Francisco Rhon del Centro Andino de Acción Popular, entrevistados para este estudio, coinciden en señalar que el control

por parte del estado a las organizaciones que reciben fondos públicos para su funcionamiento resulta enteramente comprensible y necesario; sin embargo, el control al funcionamiento así como el cumplimiento de objetos y fines de las ONG, como lo establecen los decretos ejecutivos vigentes, es excesivo y se justifica solamente en un afán de someter a las organizaciones sociales.

Finalmente, el Decreto 982 introduce la noción del Sistema Único de Registro de Organizaciones Sociales con el Capítulo X a ser incluido en el Decreto Ejecutivo 3054 en los siguientes términos:

Art. 29.- Sin perjuicio de los registros que lleve cada Ministerio, la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana organizará, mantendrá y difundirá el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, en el que se consolidará la información de los registros de los Ministerios. El Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil contendrá los siguientes datos: a) Identificación de la organización y estado jurídico de la misma; b) Objeto y fines de la organización; c) Proyectos en marcha y fuentes de ingresos; d) Nombre del representante legal y la nómina de la directiva, con registro de entradas y salidas; e) Nombres de los socios con registro de entradas y salidas; f) Domicilio y dirección de la organización; g) Estatuto; y, h) Identificación del instrumento a través del cual se otorgó la personalidad jurídica. El Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil tendrá carácter público [...] (Decreto Ejecutivo 982, 2008).

El Decreto Ejecutivo 982 establece la obligatoriedad del registro de las organizaciones de manera expresa<sup>22</sup>, junto con la acreditación de Ministerio del ramo, para poder acceder a recursos públicos. Así mismo, se determinan varias disposiciones transitorias para cumplir con el registro de las organizaciones tras la publicación en registro oficial del Decreto Ejecutivo 982. En la disposición transitoria segunda, se señala un plazo de 90 días para que las ONG envíen su información al ministerio correspondiente. En la tercera, 120 días para que el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social ponga en marcha el sistema informático para el registro. En la disposición cuarta, se señala un plazo de 180 días para registro obligatorio de ONG que reciben fondos públicos. Finalmente, en la disposición transitoria quinta, se determina un plazo de 180 días para que las corporaciones y fundaciones actualicen sus datos en el Registro Único de Organizaciones Sociales.

Con los plazos establecidos por el Decreto Ejecutivo 982, se puede observar uno de los problemas que se ha presentado a lo largo del interés de registrar a todas las

---

<sup>22</sup> Como paso previo a la obtención de personería jurídica.

organizaciones sociales: la dificultad de cumplir plazos para dicho registro. El Decreto Ejecutivo No. 1389, publicado en Registro Oficial 454 de 27 de octubre del 2008 amplía los plazos establecidos previamente en el Decreto 982 (Decreto Ejecutivo No. 1389, 2008). No obstante, el desarrollo del sistema único y del registro se realizó de una manera lenta, considerando la inconsistencia y heterogeneidad que se presentaba previamente en la información de las organizaciones que se tenía en los diferentes ministerios.

Como se mencionó previamente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana estableció la necesidad de registro de las organizaciones sociales y la creación de un sistema que recogiera la información de dichas organizaciones. Debido a que los decretos 3054, 982 y 1389 no habían logrado el registro de las organizaciones y que ahora dicho registro estaba determinado a través de una Ley Orgánica, se emitió el denominado Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas que se expidió como Decreto Ejecutivo número 16, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 019 del 20 de junio de 2013. Este Decreto Ejecutivo derogó los decretos previos (3054, 982 y 1389).

El Decreto 16 establece varios puntos en concordancia tanto con la norma constitucional como con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana tales como la participación y la propia definición de las organizaciones; de manera coincidente con esto, señala en su artículo 1 el objetivo de su promulgación en estos términos:

El presente Reglamento tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad (Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, 2013).

Aunque el mencionado Decreto 16 fue debatido con varias organizaciones sociales señala, como uno de los puntos de mayor debate, las causales de disolución de las organizaciones sociales en su artículo 26 entre las que se encuentra, en el numeral 7, “Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del estado o, que afecten la paz

pública” (Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, 2013).

En opinión de representantes de ONG como César Ricaurte, Director Ejecutivo de Fundamedios, este artículo representa un serio peligro para las organizaciones, no solo porque puede considerarse contraria a lo señalado en la Constitución, en lo referente a la participación individual y colectiva en todos los aspectos de desarrollo y políticas públicas, sino también porque el artículo señalado puede ser interpretado de manera antojadiza y permitir la injerencia del estado sobre las ONG, bajo el peligro de ser disueltas (Ricaurte, 2016). El mismo criterio es compartido por Érica Hanekamp, del Comité Ecuménico de Proyectos, que además señala que no debería limitarse la participación de las ONG en política, puesto que es un derecho fundamental de las personas (Hanekamp, 2016).

El Decreto 16 también señala, en su sección VII, artículos relacionados con las ONG extranjeras en Ecuador y, particularmente, establece la obligatoriedad de presentar una solicitud a la entidad competente, en este caso la Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (art. 31), para que ésta autorice su accionar en territorio ecuatoriano. Así mismo, las ONG extranjeras están obligadas a presentar información sobre las actividades que van a realizar, el origen de sus fondos y la licitud de su participación en el país de donde provienen (art. 32). Por otro lado, el artículo 33 establece que “La Secretaria Técnica de Cooperación Internacional, una vez revisada la documentación presentada, previa resolución motivada, suscribirá con la ONG extranjera, un Convenio Básico de Funcionamiento y notificará por escrito a la ONG extranjera la autorización para que pueda iniciar su funcionamiento y actividades en el país” (Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, 2013).

Han existido cuestionamientos a los artículos señalados en el párrafo anterior, porque se argumenta que la burocracia que envuelve a las solicitudes, entrega de información y firma de convenio puede disuadir a las ONG extranjera de trabajar en el Ecuador (Maldonado, 2016). Adicionalmente otro tema que preocupa a detractores del Decreto 16 es que el artículo 37 indica como prohibiciones, la participación en “actividades diferentes o incompatibles con las que le han sido señaladas o que atenten contra la seguridad y la paz pública”. Además, “las ONG extranjeras, su personal del

exterior autorizado para trabajar en el país y sus familiares no podrán efectuar labores lucrativas, de injerencia política y/o proselitistas” (Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, 2013).

Otro tema importante que el Decreto 16 impone es el control. Mientras acciones de control del uso de recursos públicos, el control tributario, el de aduanas y los demás que mandan la ley son aceptados por las organizaciones sociales estudiadas en la investigación de campo (a través de las entrevistas realizadas), el control que el artículo 39, en su numeral 1 establece, es criticado:

1. Control de funcionamiento a cargo de la propia cartera de estado que le otorgó la personalidad jurídica, el mismo que comprende la verificación de sus documentos, el cumplimiento del objeto y fines, el registro de directiva y la nómina de socios (Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, 2013).

Mientras desde el estado se argumenta que deben existir mecanismos de control que aseguren que se cumplen los objetivos y fines de las ONG (Hopes, 2016), los entrevistados que son representantes de las organizaciones sociales señalan que acciones de control que impone el Decreto 16 son excesivas, cargadas de burocracia o difíciles de implementar en un sistema todavía inadecuado (Hanekamp, 2016; Rhon, 2016). Las quejas sobre la gestión por parte de las entidades públicas de control fueron constantes en las entrevistas realizadas.

Otro Decreto Ejecutivo que ha causado expresiones de oposición entre las ONG en Ecuador es el 739, Reglamento Sistema Unificado Información de Organizaciones Sociales, publicado en el Registro Oficial 570 de 21 de agosto de 2015. Como se puede observar, tanto el Decreto 739 como el 16, analizado previamente, tienen el mismo título y se refieren al mismo tema, lo que ha llevado a que la primera crítica sea la confusión que puede generar en lo referente a qué norma aplicar. Cabe anotar que el Decreto 739 no deroga expresamente el Decreto 16 (Confederación Ecuatoriana de OSC, 2015).

En esencia, el Decreto 739 es criticado por razones similares a las del Decreto 16; es decir, el hecho de que se prohíba, bajo riesgo de disolución, la participación política partidista y las actividades que atenten contra la seguridad interna o externa del estado o que afecten a la paz pública (Reglamento Sistema Unificado Información de



Organizaciones Sociales, 2015). Cabe señalar, sin embargo, que en el Decreto 739 se han eliminado las palabras “injerencia en políticas públicas” que estaba presente en el Decreto 16. Sin embargo, al encontrarse ambos decretos ejecutivos vigentes, no se ha eliminado en la práctica esta prohibición.

Un elemento importante a analizar es el procedimiento de la disolución controvertida, normada en el artículo 24. Este artículo señala que las organizaciones de la sociedad civil podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, una vez demostrado que han incurrido en una de las causales de disolución y que la cartera de estado que otorgó la personalidad jurídica notificará a la organización la resolución motivada de disolución, expresando con precisión la causal de disolución y sus fundamentos de hecho (Reglamento Sistema Unificado Información de Organizaciones Sociales, 2015). No obstante, no se establecen los mecanismos de defensa ni la presentación de pruebas de descargo, lo que puede llevar a procedimientos antojadizos para la disolución de las organizaciones.

También se mantienen las críticas referentes a que se limita en varios aspectos el manejo y gestión administrativa de las organizaciones cuando se depende de una burocracia de registro lenta y compleja (Hanekamp, 2016). Este elemento es de suma importancia a considerar, debido a que constituye, de hecho, una de las razones del inadecuado registro de las organizaciones sociales.

Como se mencionó previamente, los Decretos Ejecutivos 928 y 1389 determinaron plazos específicos tanto para la puesta en marcha del Sistema Unificado de Registro de las Organizaciones Sociales como para su sistema informático. No obstante, la implementación del sistema se extendió por varios años hasta 2013 cuando se promulgó el Decreto 16. Incluso después de este decreto, el avance continuó lentamente. Según Ruth Hidalgo, representante de la organización Participación Ciudadana, la inscripción tiene varios requisitos burocráticos, lo que traba “la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de cumplir la ley y de inscribirse. Una organización rural va a tener que acudir a un abogado para realizar estos trámites y en muchas ocasiones estas organizaciones no tienen los recursos económicos” (Hidalgo, 2015).

Durante el proceso de implementación del Sistema de Registro, las Organizaciones sin fines de lucro y las Organizaciones No Gubernamentales desde la

entrada en vigencia de las disposiciones mencionadas se vieron obligadas, entonces, a realizar acciones para el registro pero a esto hay que sumar los procesos internos de las entidades gubernamentales. Las disposiciones involucraban reestructuración de competencias de los Ministerios rectores de cada organización; esto ocasionó que dichos ministerios tengan que depurar sus listados de organizaciones sociales y establecer si deben estar o no bajo su control y regulación. En el caso de necesidad de transferencia de competencias de un ministerio a otro, se requería de un tiempo para la transferencia física de la documentación de las organizaciones. Frente a esto, se corría el riesgo de que la documentación llegara incompleta (Meza, 2014).

Finalmente, y como punto de aclaración del presente estudio y materia de debate, un elemento transversal a todos los decretos mencionados en este apartado es la indiferenciación que realizan los cuerpos legales a la diversidad de organizaciones. Partiendo desde el Decreto 3054, se regula a todo tipo de organizaciones sociales que están determinados en el Código Civil como sin fines de lucro. Esta regulación se mantiene, sin diferencia de tratamiento en lo que respecta al registro, a fundaciones, corporaciones, organizaciones de base, gremiales, religiosos ni de ningún tipo.

Al no existir en los decretos estudiados en este apartado una distinción entre los diversos tipos de organización y ante la obligación del registro en el Sistema Único de Organizaciones Sociales, según la organización Fundamedios, se generó un escenario complicado para “miles de organizaciones de base, comunas, comunidades, gremios, sindicatos, parcialidades, barrios, recintos, comités de pequeños comerciantes y otras formas de organización de la sociedad civil milenarias”. Estas organizaciones, “constituidas de hecho o que están en situación irregular, al no poder registrar estatutos o directivas por negligencia de las mismas entidades del estado han sido puestas al borde de la ilegalidad por no constar en el SUIOS” (Fundamedios, 2014, pág. 2).

Por otra parte, la indiferenciación de las organizaciones en la obligación de registro y la normativa dispuesta en los decretos 16 y 739 puede llevar a sospechar suspicacias con respecto a las intenciones del gobierno actual respecto de ciertas organizaciones. Muchas agrupaciones, en especial de tipo gremial y de base, tradicionalmente participantes en acciones políticas de oposición se encuentran reguladas por los decretos; tal es el caso de organizaciones indígenas, agrupaciones de trabajadores públicos y privados, etc. Estas organizaciones han tenido una participación

tradicionalmente confrontativa contra diversos gobiernos. Por esta razón, se percibe que los Decretos Ejecutivos tienen “un contenido coercitivo y sancionador, para lo cual las organizaciones de la sociedad civil deben estar atentas y tomar algunas medidas preventivas, que ayuden a evitar riesgos como las figuras establecidas para la sanción y/o disolución” (Villacís, 2016, pág. 2).

La indiferenciación entre las organizaciones no solo se produce en el ámbito legislativo sino que lleva a un solapamiento de las características de las organizaciones. Por una parte se encuentra el carácter privado (alejado de lo público y el gobierno nacional o local) y, por otra, la falta de un fin de lucro. Resalta, incluso, que el entrevistado César Ricaurte identifica a Fundamedios y a las ONG en general como “organizaciones de la sociedad civil” (Ricaurte, 2016). Así mismo, se identifica a las ONG como nuevos “protagonistas sociales” (Saltos & Vásquez, 2009, pág. 380).

Esta falta de diferenciación en las normas obliga a que, en el presente trabajo, también se realice un análisis de las sanciones y las reacciones de diversos tipos de organizaciones domésticas, tanto ONG como algunas organizaciones sociales o gremiales. Se considera que el análisis de esta diversidad de casos aportará a una comprensión más clara de la posición del estado frente a las organizaciones sin fines de lucro.

#### **2.1.4. Planes nacionales de desarrollo**

Según lo establece la norma constitucional, las actividades de desarrollo impulsadas por el estado deben inscribirse en lo señalado por el respectivo Plan Nacional, también denominado Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) que, en el período de estudio, ha tenido dos versiones: para el período 2009-2013 y para el período 2013-2017.

El PNBV 2009-2013 señala que “la despreocupación gubernamental y la desorganización administrativa han facilitado la participación de organismos no gubernamentales (ONG) y gubernamentales (OG), con programas desarticulados” que “no han contado con el acompañamiento técnico ni la evaluación de resultados para conocer en qué medida se han modificado los problemas” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, pág. 306). Bajo este contexto, el Plan Nacional

señalaba varios objetivos en los que se busca el fomento de las organizaciones sociales y su participación activa entre los que destacan:

Objetivo 7: Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.

Objetivo 9: Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política.

Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

Objetivo 12: Construir un estado democrático para el Buen Vivir (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009, pág. 7)

De la misma manera, el PNBV 2013-2017 establece objetivos en los que se desea la participación de las organizaciones sociales:

Objetivo 1. Consolidar el estado democrático y la construcción del poder popular.

Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.

Objetivo 5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013)

De manera general, ambos PNBV declaran lo señalado en la Constitución, esto es, la importancia del fomento de la participación y la asociación en organizaciones de la sociedad civil, la necesidad de promover la cooperación internacional para el logro de los objetivos del estado en todos sus niveles de gobierno. Es decir, la aproximación por parte de los PNBV a las ONG mantiene una retórica positiva, de promoción y fomento a las organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como extranjeras.

## **2.2. Aplicación del poder**

Las regulaciones y los argumentos críticos esgrimidos por el estado ecuatoriano han permitido ciertas acciones del gobierno nacional actual en contra de algunas ONG y organizaciones sociales. Para el presente punto, se analizan inicialmente casos representativos de acciones del gobierno central contra ONG extranjeras y, posteriormente, acciones en contra de organizaciones no lucrativas domésticas (ONG y, de manera adicional, organizaciones sociales de diversa índole).

Cabe destacar que el propósito de este apartado no es determinar la legalidad, conveniencia o legitimidad de los casos sino mencionarlos, analizar de qué manera la actuación en cada caso se relaciona con el gobierno ecuatoriano (la necesidad de

control) y de las ONG (la restricción a la asociación libre y la participación) y establecer el efecto que han causado en la relación entre el estado y las ONG.

### **2.2.1 ONG extranjeras**

En el caso de ONG extranjeras, en el período de estudio (2007-2014), hay un número importante de organizaciones que ya no trabajan en el Ecuador. Parte de estas salidas del país se debe al paso del país del estatus en vías de desarrollo al de renta media alta (Banco Mundial, 2016). Esto ha generado que ciertas organizaciones ya no se encuentren motivadas a trabajar en Ecuador.

Sin embargo, también existen ONG que han dejado de trabajar en el país debido a las regulaciones impuestas por el estado ecuatoriano, el exceso de burocracia y también el lenguaje confrontativo del gobierno central, donde destaca la obligación de registro de proyectos que se ajusten a los planes de desarrollo vigentes en el país. De esta forma, han desaparecido la cooperación suiza, holandesa y belga, lo que crea un efecto importante en proyectos que eran financiados por esta cooperación (Rhon, 2016). El caso paradigmático fue el retiro de Ecuador de la organización Konrad Adenauer de Alemania<sup>23</sup> (Ricaurte, 2016).

De manera adicional, se han presentado casos en los que el estado ecuatoriano, a través del gobierno central (por medio de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional) han decidido no renovar los proyectos y programas de algunas ONG internacionales o dilatar el proceso de aprobación de nuevos acuerdos. En este sentido, por ejemplo, se dio por terminado el trabajo de la ONG estadounidense Conservación Internacional en 2011 debido a que el convenio original, suscrito el 6 de abril de 2001 tenía una vigencia de cinco años (es decir que terminaría en 2006). Para 2011, cuando la Secretaría notificó a la ONG que ya no podía operar en el país, ya habían transcurrido

---

<sup>23</sup> La fundación Konrad Adenauer, relacionada con el partido Unión Cristianodemócrata de Alemania, señaló que su salida del país en septiembre de 2014 respondía al creciente control e influencia que buscaba ejercer el gobierno de Rafael Correa a las acciones de las ONG, y señaló que Ecuador era el único país de la región en los que la ONG tenía ese tipo de problemas (El Comercio, 2014).

cinco años adicionales sin convenio entre la organización y el estado ecuatoriano (Tamayo, 2011, pág. 1).

Es necesario aclarar que en el artículo 20 del convenio básico de cooperación que se firmó con la ONG Conservación Internacional, se contemplaba un período de 5 años, renovable por un período similar si ninguna de las partes comunicaba su intención de dar por terminado el convenio (Convenio Básico de cooperación entre el Gobierno del Ecuador y CONSERVATION INTERNATIONAL FOUNDATION, 2001). En este caso, tras el período de renovación contemplado en el Convenio, la SETECI dio por terminado dicho instrumento, en apego a lo establecido en el mismo documento.

En este marco, se había criticado a la ONG Conservación Internacional de “lavar la imagen” internacional de sus patrocinadores entre los que se cuentan “Chevron, Monsanto, Coca Cola, Walmart, Walt Disney, Mc Donalds”. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en 2001, pidió a la organización que repare económicamente al biólogo ecuatoriano Alfredo Luna por un accidente sufrido trabajando para la organización, pero la ONG se había negado. La Defensoría del Pueblo había dispuso “Medidas de Cumplimiento Obligatorio” mediante las cuales se ordena a la organización extranjera CI que “ejecute de manera inmediata y eficaz las acciones pertinentes para hacer efectivo el pago de la póliza de seguro de invalidez a favor del Biólogo Alfredo Luna Narváez”. En caso de no hacerlo, se había dispuesto “que se aplique el artículo 24 del Reglamento de personas jurídicas sin fines de lucro que prevé que en caso de incumplimientos legales se dé por terminada las actividades de una ONG extranjera en el Ecuador” (Tamayo, 2011).

A pesar de que la ONG Conservación Internacional presentó nuevos proyectos para trabajar en el país, la suscripción de un convenio de trabajo se dilató ampliamente hasta que, en 2013, se volvieron a implementar proyectos en Ecuador por parte de esta organización tras la suscripción de un nuevo convenio con la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Conservación Internacional, 2014). Todo el contexto en el que se presentó la salida inicial de Conservación Internacional hace difícil determinar cuáles fueron las motivaciones exactas de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional para dilatar el proceso de firma de un nuevo convenio por tanto tiempo.

Otro caso de importancia de salida de una ONG internacional del Ecuador es el de la Organización de los estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Al igual que en

el caso de Conservación Internacional, se notificó desde la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional a la organización que ya no estaba autorizada a implementar nuevos proyectos ni programas debido a que no se había suscrito un nuevo convenio de cooperación; esta notificación ocurrió en diciembre de 2013.

La notificación a USAID estableció que, en vista de que no se había acordado un nuevo programa de intervención en Ecuador, se debería evitar el desarrollo de nuevos proyectos. Ante esto, y con el contexto de varias declaraciones oficiales del gobierno central ecuatoriano, en el que se manifestaba que USAID era un instrumento de estados Unidos para impulsar una agenda de desestabilización de gobiernos progresistas y que la mencionada organización estaba frecuentemente vinculada a la Central de Inteligencia de estados Unidos (CIA) (El Telégrafo, 2012); de esta forma la Agencia de estados Unidos de Ayuda al Desarrollo, desde estados Unidos, determinó el cierre de sus oficinas en Ecuador a cumplirse el 30 de septiembre de 2014 (La República EC, 2014).

En el caso de USAID, no se suscribió ningún nuevo convenio de cooperación entre la organización y el estado ecuatoriano, a diferencia de Conservación Internacional. Declaraciones dadas por el primer mandatario ecuatoriano respecto al caso de USAID, muestran una posición negativa al trabajo de la ONG, calificándola como injerencista. El propio presidente Correa cuestionó “un supuesto financiamiento de 4,3 millones de dólares por parte de la USAID para organizaciones no gubernamentales”, según él, “opositoras del gobierno, para fortalecimiento de la democracia, ergo para hacer oposición”. El presidente señaló que una cosa es la cooperación para asistencia social por ejemplo a pobres, hospitales, entre otros “y otra cosa es hablar de fortalecimiento de la democracia, de hacer política pública desde el sector privado financiado por gobiernos extranjeros”. Por su parte, el embajador de estados Unidos en Ecuador de la época, Adam Namm, señaló que “sería muy lamentable [...] si el gobierno de Ecuador decide terminar el programa de USAID aquí en el país [...]. Para nosotros lo que USAID está haciendo corresponde a las metas del mismo gobierno de Ecuador”, dijo el embajador Namm y señaló que la organización no da “ningún dinero a ningún partido político aquí en Ecuador, sino a organizaciones no gubernamentales”, citado en (La República EC, 2012).

Se percibe, entonces, que la no suscripción de convenio de cooperación entre USAID y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional responde, de manera específica, al criterio del estado ecuatoriano de que las ONG internacionales, a través del financiamiento y apoyo a organizaciones domésticas, buscan ejercer injerencia en las políticas internas de los estados.

No obstante, en abril de 2016, tras el terremoto que afectó especialmente a las provincias de Esmeraldas y Manabí, USAID colaboró con ayuda humanitaria de emergencia con más de 80 toneladas de provisiones para emergencia que fueron entregadas a la Cruz Roja Ecuatoriana. El cargamento incluyó plástico pesado para la construcción de refugios, contenedores de agua, sets de utensilios de cocina y cisternas para agua potable. Adicionalmente, USAID aportó \$740.000 en ayuda humanitaria, además de la presencia de un equipo de técnicos de USAID conformado por 28 expertos (Embajada y Consulado de los EEUU en Ecuador, 2016, pág. 1).

Otros caso importante fue que en el mes de mayo de 2013, en el marco de las nuevas regulaciones a las ONG en el país, se amenazó a 26 organizaciones extranjeras que aún no habían cumplido con su obligación de enviar información actualizada de la Ficha de Proyectos 2012 y el Plan Operativo Anual 2013 a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, “con el fin de actualizar los registros y dar seguimiento, monitoreo y evaluación a los programas y proyectos que se encuentran en marcha en Ecuador” (El Telégrafo, 2013).

### **2.2.2 ONG domésticas**

En lo referente a ONG y organizaciones sociales domésticas que han sido blanco de acciones de afectación por parte del gobierno ecuatoriano, a continuación se analizan los siguientes casos emblemáticos: el cierre temporal de la ONG Acción Ecológica; el caso concreto de sanción desde el gobierno central contra la fundación naturalista Pachamama; y, la amenaza de disolución contra Fundamedios.

En lo referente al caso de la Corporación Acción Ecológica, mediante Acuerdo Ministerial 157 del 2 de marzo de 2009, la Ministra del ramo de entonces declaró la derogatoria al acuerdo ministerial 1939 del Ministerio de Salud de 1989 por medio del



cual se creaba la organización Acción Ecológica (Acuerdo Ministerial 157, 2009). Es decir, con el acuerdo de 2009 se eliminaba la personería jurídica de la organización.

La justificación para eliminar la personería jurídica de Acción Ecológica se fundamentó en el Decreto Ejecutivo 982, particularmente en el artículo 4, señalando que la organización no había cumplido con los objetivos y fines con los que había sido creada. De manera adicional, se indicó en los considerandos que la organización no había coordinado con el Ministerio de Salud las actividades en la esfera de la salud pública.

La terminación de la personería jurídica se dio tras el desarrollo de protestas contra la Ley de Minas en enero de 2009, por lo que personeros de Acción Ecológica y de otras organizaciones que respaldaron la posición de dicha organización, argumentaron que la acción del Ministerio de Salud constituía una persecución política del gobierno central contra quienes se oponen a sus políticas.

El apoyo de otras organizaciones y personas, nacionales y extranjeras a Acción Ecológica fue inmediato y masivo. Organizaciones sociales como CONAIE y Ecuarrunari, ONG ecuatorianas como Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), así como políticos como Alberto Acosta manifestaron un apoyo directo a Acción Ecológica y exigían que se restituyera la personería jurídica de la organización (Santi, y otros, 2009). Así mismo, se enviaron mensajes de apoyo desde el extranjero como una carta de parlamentarios europeos enviada a la presidencia de la república, respaldando a Acción Ecológica (Catania, Holm, & Markov, 2009).

De manera adicional, varias organizaciones manifestaron su preocupación ante la aplicación de la legislación vigente relativa al Decreto Ejecutivo 982 y el peligro que las acciones de disolución de organizaciones sociales podía suponer para la libre asociación (CCONDEM, 2009).

Ante las críticas al gobierno central ecuatoriano y las muestras de apoyo nacionales y extranjeras a favor de Acción Ecológica, el Presidente de la República manifestó que “este proceso de regularización de los Organismos No Gubernamentales no se ha violado ninguna ley, lo que se hizo es eliminar los registros en determinados ministerios para que se registren en las carteras de estado correspondientes”. De forma adicional, señaló que sería “una falta de democracia tratar a una ONG de manera

diferente a las otras, solo porque es poderosa o porque tiene padrinos nacionales e internacionales” refiriéndose a Acción Ecológica. Manifestó su respaldo a la ministra de Salud, Caroline Chang, quien había suscrito el Acuerdo Ministerial por el cual se eliminó la personería jurídica de la organización e indicó que si “Acción Ecológica no se registra como lo dispone la Ley será de exclusiva responsabilidad de ésta” (Ecuador Inmediato, 2009).

A lo expuesto se suma que el 10 de marzo de 2009 la Ministra de Salud señaló que “no existe ningún interés en perjudicar a ninguna organización y mucho menos Acción Ecológica. Por eso todos los antecedentes como ONG ya han sido enviados al Ministerio del Ambiente y ese Ministerio le otorgará la personería” (Acción Ecológica, 2009). Además señaló que:

[varias] ONGs estaban registradas en el Ministerio de Salud Pública pero no trabajan en Salud, y deben registrarse en los Ministerios que tengan la competencia adecuada. Estas resoluciones son basadas en el Decreto Ejecutivo 982 de mayo del 2008, según el cual todas las fundaciones y organizaciones no gubernamentales deben estar registradas en los Ministerios que tengan competencia para la actividad que realizan (Acción Ecológica, 2009).

El 19 de marzo de 2009 se suscribió el acuerdo interministerial entre el Ministerio de Salud y el de Ambiente para el traspaso de competencias y el 6 de mayo, Acción Ecológica recobró su personería jurídica, sin cambio alguno. La cancelación de la personería jurídica coincidió con las protestas de la organización contra la Ley de Minas mientras que la restitución de dicha personería jurídica de la organización Acción Ecológica para ser registrada en un Ministerio con competencia sobre las actividades realizadas por las ONG se dio en un marco de presión tanto de actores nacionales como internacionales. De esta manera, se podría percibir el interés de amedrentar a la ONG por parte del estado como represalia por la posición de Acción Ecológica contra los intereses de extracción minera, posición que fue reclusa una vez que las presiones fueron acrecentándose.

En el caso de la fundación Pachamama, en el mes de noviembre de 2012, el Presidente Rafael Correa presentó la XI Ronda Petrolera en Ecuador con el fin de licitar la explotación de 13 bloques petroleros en el suroriente de la Amazonía Ecuatoriana. En el concurso se invitó a participar a compañías nacionales y extranjeras, tanto estatales como privadas (La República, 2012). Un año más tarde, cuando ya se estaban realizando las últimas conversaciones para la licitación, miembros de la organización

ambientalista Pachamama participaron en protestas en contra de la Ronda Petrolera y, en particular, resultando objeto de gritos el embajador de Chile, Juan Pablo Lira, y Andrei Nikonkov, apoderado de la empresa Bielorusnet, entidad pública de Bielorrusia, participantes del evento (La Hora, 2013).

El sábado 1 de diciembre de 2013, en su acostumbrado mensaje al país, el Presidente de la República denunció que miembros de la fundación Pachamama habían puesto en peligro la integridad de los funcionarios extranjeros. Apenas 4 días después, el 5 de diciembre, se emitió el acuerdo 125 mediante el cual el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) resolvió disolver de oficio a la Fundación Pachamama, luego de que un informe del Ministerio de Interior comprobara que la ONG ejecutaba acciones que no constaban en sus fines y objetivos estatutarios (Ministerio del Ambiente, 2013).

Resalta el hecho de que, ante la denuncia del Presidente de la República, no se tomaron medidas contra las personas que participaron en las protestas contra la XI Ronda Petrolera de manera individual, sino que se señaló como responsable a la organización de manera general. Es decir, se planteó que existía responsabilidad sobre los hechos ocurridos no por los participantes sino por la organización que había promovido las acciones.

La decisión de la cartera de estado se fundamentó en lo señalado en el Decreto Ejecutivo 16 pero, aún más, según Ricaurte, obedeció a una orden del presidente de la república, a lo que se debería la celeridad del proceso. Este hecho marcó, según el entrevistado, un precedente nefasto para las organizaciones no gubernamentales en el Ecuador (Ricaurte, 2016). Para Gabriela Maldonado, por otro lado, la disolución de Pachamama muestra claramente abuso de poder (Maldonado, 2016). Francisco Rhon señaló que el hecho mostró claramente cómo el gobierno ecuatoriano persigue y coacciona a las organizaciones críticas (Rhon, 2016).

En lo que respecta a la disolución de la Fundación Pachamama, se puede considerar que se trata de un hito en las relaciones entre estado y ONG. El director ejecutivo de Fundamedios, en la entrevista concedida, señaló que dicha disolución fue el resultado más claro de las regulaciones impuestas por el gobierno para acallar las voces críticas. Recuerda que, tras uno de los tradicionales “Mensajes a la Nación” del Presidente de la República, se movilizaron los aparatos gubernamentales de manera acelerada para disolver a la ONG ambientalista. Según el entrevistado, se observó la

capacidad de arbitrariedad del gobierno. El presidente ordenó el cierre y no se respetó el debido proceso (Ricaurte, 2016).

Por su parte, Gabriela Maldonado señaló que la disolución de Pachamama es una lástima porque, aunque se esté o no se esté de acuerdo con lo que señalan las ONG, es importante que exista una voz crítica y que someta a discusión varios temas que le son incómodos al gobierno. Las organizaciones tienen derecho a existir. En el caso de Pachamama, la organización tenía, según la entrevistada, el derecho de manifestarse en contra de la ronda petrolera. “Por el hecho de oponerse, se les disolvió, lo que constituye un abuso de poder” (Maldonado, 2016).

Para Francisco Rhon, la actitud del gobierno ha sido evidente en el caso de Pachamama, es decir, el uso de normativas para perseguir a organizaciones críticas. Según el entrevistado, por un lado, el estado ha protegido o destinado recursos a organizaciones que le son favorables; en otros casos, como es el de Pachamama, ha habido persecución y coerción; un exceso de control y crítica (Rhon, 2016). Coincidentemente con lo expresado por los otros representantes de ONG, Érica Hanekamp describió la situación de Pachamama con un solo apelativo: “un espanto” (Hanekamp, 2016).

Las reacciones frente al cierre de Pachamama se produjeron tanto en Ecuador como en el extranjero. Según los representantes de la extinta organización, 129 ONG de Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Colombia, Ecuador, estados Unidos, Francia, Italia y otros países alrededor del mundo emitieron declaraciones de apoyo frente al cierre (Pachamama, 2013).

Respecto de las amenazas de cierre de ONG, destaca el caso de Fundamedios. El 8 de septiembre de 2015, la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM) notificó a la ONG que se había iniciado un proceso para la disolución de Fundamedios, aduciendo que había participado en actividades políticas, alejadas de los objetivos sociales que se encontraban en los estatutos de la organización.

Los estatutos de Fundamedios establecen que, al ser una organización social, no puede involucrarse en el ejercicio de actividades políticas (Fundamedios, 2012). El argumento de la SECOM fue que las declaraciones de la ONG, en general críticas al gobierno, eran de índole política y que representaban una contradicción a los estatutos de la organización (Fundamedios, 2015).

El proceso llevado a cabo contra Fundamedios, como lo manifestó el propio Presidente Ejecutivo, César Ricaurte, opinión con la que coincide la autora de este estudio, constituye un absurdo debido a que manifestar una opinión política no implica la participación política, además de que contraría de manera expresa el derecho de participación señalado en la Constitución. Con el proceso contra Fundamedios, se percibe de manera clara una interpretación y, peor aún, una aplicación antojadiza de la ley vigente contra la ONG y la amplitud de lo que se puede considerar como participación política de las organizaciones en Ecuador. Cabe resaltar, además, que el argumento de la SECOM para buscar la disolución de Fundamedios no fue, directamente, la participación política sino, de manera indirecta, señalando que la organización estaba contraviniendo sus propios estatutos.

Se dio, entonces, un plazo de 15 días para que Fundamedios sustente su defensa. Según César Ricaurte, entrevistado para este estudio, se entregó la documentación pertinente pero la solución del proceso se dio simplemente tras un almuerzo con el Defensor del Pueblo (Ricaurte, 2016). El 24 de septiembre, la SECOM archivó el proceso por una exhortación del Defensor del Pueblo. En la notificación de archivo del proceso, la entidad de gobierno ratificó cada uno de los argumentos con los que se había iniciado el proceso, además de señalar enfáticamente su capacidad de disolver Fundamedios y señaló que esa notificación constituía la “última advertencia” para que la ONG:

[...] respete sus normas estatutarias, en especial la prohibición de ejercer asuntos de índole político, evitando levantar alertas infundadas, con la única finalidad de afectar el prestigio del Ecuador y su institucionalidad, así como transparentar sus fuentes de financiamiento y la utilización de dichos recursos cuando esta autoridad así lo requiera (Resolución No 2015-SECOM-008, 2015).

La organización señaló, tras el archivo del proceso de disolución, que el mensaje de “última advertencia” era grave y que podía “motivar un llamado a la comunidad internacional y a todos los ciudadanos comprometidos con la defensa de los Derechos Humanos y los valores democráticos”, debido a que esas amenazas pesan sobre todas las organizaciones de la sociedad civil ecuatorianas, a través de la vigencia de los decretos ejecutivos 16 y 739. Fundamedios también señaló que esos reglamentos son “contrarios a los estándares internacionales de garantía de la libertad de asociación, no

solo por la relevancia de la organización sino por la cobertura que tuvo el proceso” (Fundamedios, 2015).

El apoyo de organizaciones sociales ecuatorianas y extranjeras durante el proceso seguido contra Fundamedios fue extenso. ONG internacionales como Human Rights Watch, Robert F. Kennedy Human Rights, Amnistía Internacional, y la Fundación LED, mostraron su apoyo desde el extranjero. Entre las organizaciones nacionales que brindaron apoyo a Fundamedios se encuentran: Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), Acción Ecológica, Federación Nacional de Periodistas, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH, entre otros.

Es importante señalar que en el caso del proceso seguido contra Fundamedios se desarrolló la relación de “efecto boomerang” descrito por Risse (1999) y explicado en el primer capítulo. La relación de comunicación y alianzas entre las ONG domésticas con ONG extranjeras involucró también la acción sobre entidades supranacionales (en el caso del proceso contra Fundamedios, se pronunciaron en favor de la ONG relatores de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). A esto se suma la participación de gobiernos extranjeros, en este caso, de estados Unidos que criticó la intención de disolver Fundamedios. Así mismo, las críticas se replicaron entre organizaciones domésticas y políticos de oposición como Alberto Acosta, Andrés Vallejo y Martha Roldós (Fundamedios, 2015).

### **2.2.3 Organizaciones sociales**

Además de los casos señalados contra ONG, también se han evidenciado acciones del gobierno central en contra de organizaciones sociales y gremiales, tanto a nivel meramente discursivo como administrativo y legal. En este apartado se analizan los casos de crítica contra la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y contra la Unión Nacional de Educadores (UNE).

En el caso de la CONAIE, en diciembre de 2014, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), a través de acuerdo Ministerial 0196, determinó la terminación del comodato mediante el cual la organización utilizaba como sede una casa de propiedad de este ministerio ubicada en la Avenida Granados y 6 de Diciembre, al norte de Quito (El Telégrafo, 2014). El inmueble había servido como sede de la

CONAIE desde el comodato que fue firmado en 1991, durante la presidencia de Rodrigo Borja.

El motivo presentado dentro de la resolución fue que era necesario dar por terminado el convenio de comodato para destinarlo al funcionamiento de casas de acogida para jóvenes y adolescentes sin referente familiar que han superado la etapa de crisis por desintoxicación (El Telégrafo, 2014). Sin embargo, por declaraciones del propio Presidente de la República e información proporcionada en las notas de prensa, se justificó la decisión de dar por terminado el comodato debido a que se habían realizado actividades políticas y proselitistas en la sede y que aquel no era el uso para el que se había otorgado el espacio a la CONAIE. Frente a esto, los personeros de la organización indicaron que las actividades políticas de la CONAIE aunque no partidistas ni proselitistas, siempre habían sido de índole política y que el gobierno actual (del presidente Correa) había sido el único que había tomado una medida de esa naturaleza (Saavedra L. , 2014).

Lo mencionado muestra la liberalidad con la que se trata el término “actividad política” por parte del gobierno ecuatoriano en el período de estudio. La CONAIE nunca ha negado su participación política, incluso de abierto apoyo a partidos políticos de tendencia de izquierda como Pachakutik y, en su momento, incluso a la candidatura de Rafael Correa. Es decidor, entonces, que se critique desde el gobierno central la participación política de organizaciones sociales (diferente a la partidista) en algunos casos y en otros no.

Tras la resolución Ministerial se demandó el desalojo de la CONAIE de su sede histórica, se realizaron varias acciones para detener la decisión. Manifestaciones de apoyo, además de la vigilia dentro de la sede por parte de los miembros impidió la acción de desalojo hasta que, después de la decisión del MIES, se dispuso desde la cartera de estado que la medida quedaba sin efecto, el 1 de julio de 2015 (Gordón, 2015).

El segundo caso de acciones contra organizaciones sociales, notoriamente más actual respecto a la fecha de realización del presente estudio, tiene que ver con la notificación de disolución a la Unión Nacional de Educadores (UNE), organización que acoge a miembros del magisterio ecuatoriano:

El Ministerio de Educación inició el proceso de disolución de la Unión Nacional de Educadores (UNE) por supuesto incumplimiento al reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las organizaciones sociales y ciudadanas. La notificación de esta decisión la realizó el subsecretario de Educación del Distrito Metropolitano de Quito, Fernando Yáñez, quien otorga el término de 15 días a los dirigentes de la organización para que presente evidencias o pruebas de no haber incurrido en las causales establecidas en el reglamento, de lo contrario podrá ser disuelta en el término de 20 días (El Universo, 2016).

El día jueves 18 de agosto de 2016, se emitió la orden de disolución de la UNE desde el Ministerio de Educación por “inobservar disposiciones establecidas su propio estatuto y de artículos del Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas” (Agencia Andes, 2016).

En este caso, el Ministerio de Educación señaló que había solicitado durante más de dos años que la UNE regularizara el registro de su directiva, indicando que la falta de esta regularización implicaría una violación a la reglamentación relativa a las organizaciones sociales. El Ministerio también indicó que la información que la UNE había remitido en diciembre de 2013 y en agosto de 2016 "no ha evidenciado de forma suficiente la aplicación de los principios democráticos, contemplados en su propio estatuto", citado en (El Telégrafo, 2016).

Ante esto, la UNE en rueda de prensa aseguró que la declaratoria responde a motivos enteramente políticos, que no se encuentra sustentada adecuadamente y que acudirán a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (La República, 2016). Es importante mencionar que la UNE es una institución con más de 70 años de historia y que, en los últimos años, ha sido sumamente crítica frente a las políticas gubernamentales. También destaca el hecho de que la disolución se da por insuficiente evidencia de la aplicación de principios democráticos en la elección y registro de directiva, causal que no se encuentra determinada en la legislación vigente.

A pesar de que la disolución de la UNE se encuentra más allá del período de estudio, se ha considerado importante mencionar este caso para contextualizar la relación entre el estado y organizaciones (ONG y organizaciones sociales, comunitarios y/o gremiales).

Como elemento a considerar, la UNE no fue la única organización en proceso de disolución sino que otras nueve fueron solicitadas por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación, de presentar información acerca de la



conformación y regularización de sus directivas. Las organizaciones en proceso de disolución son: Fundación Ecuatoriana de Desarrollo Educativo Tecnológico y Productivo, Fundación Amauta Ayllu, Fundación Experimental Culturales, Asociación de Maestros Escuela Paraguay, Comité Central de Padres de Familia del Colegio Experimental Montúfar, Federación de Estudiantes y Profesionales Indígenas del Ecuador, Corporación Soporte y Ayuda, y Comité Internacional de Profesionales y Empresarios Cristianos del Ecuador (El Telégrafo, 2016).

Al momento de redacción de este documento apenas han pasado 24 horas de la declaración del Ministerio de Educación de disolver la UNE por haber incumplido, supuestamente, sus propios estatutos relativos a la representación democrática, según el Ministerio, por no presentar evidencia suficiente de la elección representativa y el registro de las directivas. El caso de la disolución de la UNE muestra una antojadiza aplicación de las normas por parte de la entidad estatal, además del estado de indefensión de la organización sancionada ya que el ente rector, en este caso el Ministerio de Educación, es juez y jurado (y hasta verdugo) del proceso.

En el caso de disolución de la UNE, como organización social y gremial, se percibe, por una parte, el uso discrecional de la norma, para sancionar; y, por otra, la extralimitación de las acciones de control legítimo que debe ejercer el estado (como la conducta tributaria, la legalidad de las actividades o el buen manejo de fondos públicos, por ejemplo), con base en lo señalado en los Decretos Ejecutivos 16 y 739. Sin embargo, en un corto lapso ya se ha presentado una importante reacción de ONG nacionales e internacionales, además de políticos ecuatorianos (Unión Nacional de Educadores, 2016).

### **2.3. Construcción estatal**

Tras el estudio bibliográfico y el análisis de las entrevistas aplicadas, se percibe que existen varios argumentos sostenidos por el estado ecuatoriano (especialmente desde el gobierno central, encabezado por el economista Rafael Correa) que han constituido insumos para la crítica gubernamental a las ONG.

El gobierno señala que, de manera exclusiva, el estado está llamado según la normativa constitucional vigente en Ecuador a encabezar los programas de desarrollo en

el país y coordinar las acciones para dicho desarrollo. Este argumento toca tanto las acciones de las ONG domésticas (indicado especialmente en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana) como la cooperación internacional de proyectos de ONG extranjeras (lo que está señalado en la Constitución de la República, al indicar que es facultad de todos los niveles de gobierno gestionar fondos de cooperación internacional).

Según César Ricaurte, el gobierno ecuatoriano desde 2007 tiene una posición desfavorable frente a las acciones independientes de las ONG y no las considera como competentes para implementar acciones por cuenta propia; se manifiesta desconfianza y se considera que las organizaciones conforman un sector que debe ser controlado porque es peligrosamente autónomo. Se le ha otorgado a las ONG un nivel secundario, subsumido al del gobierno todopoderoso en el que los sectores deben depender de ese estado. “No se admite una sociedad civil por fuera del estado” (Ricaurte, 2016).

Por su parte, Gabriela Maldonado opina que el papel de las ONG es clave porque estas organizaciones pueden suplir muchas deficiencias del estado. Especialmente, entre los gobiernos locales se presentan varias debilidades por falta de experiencia y de recursos y que, en este sentido, las ONG pueden aportar mucho para fortalecer a esos gobiernos locales (Maldonado, 2016).

Existe una percepción desde el estado de irregularidad, falta de apego a la normativa vigente y desarticulación de las acciones de las ONG que reduce su eficiencia en los proyectos.

Además de que el PNBV 2009-2013 presenta este argumento, Sandra Hopes, representante del MIES, señala que el estado, como ente regulador principal de la sociedad, no puede permitir la anarquía de las organizaciones a pretexto de que son privadas, con finalidad social y sin fines de lucro, puesto que en los años anteriores a este gobierno, las ONG trabajaban sin control (Hopes, 2016).

Los considerandos de los Decretos Ejecutivos 16 y 739 también presentan este argumento y señalan la necesidad imperiosa de contar con normativa específica para las organizaciones. Se manifiesta reticencia frente a posibles acciones de las ONG, tanto nacionales como extranjeras, en torno a política ecuatoriana en la que las ONG, según el gobierno, no tienen legitimidad democrática y que, en muchos casos, responden a intereses injerencistas. Prueba de este argumento es que tanto el Decreto 16 como el 739

presentan como causa de disolución de las ONG la participación de estas en política partidista y en proselitismo político.

Si bien es cierto, la Constitución ecuatoriana señala que la participación en política partidista es exclusiva de los movimientos y partidos políticos adecuadamente inscritos en el Consejo Nacional Electoral, la misma norma constitucional garantiza el derecho de participación de los individuos y de estos agrupados en organizaciones.

Entre los entrevistados que representan a las ONG nacionales se presentó un consenso en lo relativo a este punto. Se manifestó que no debería haber una limitación respecto a la participación política de las organizaciones, siempre que no sea partidista, puesto que está señalado en la Constitución (Hanekamp, 2016; Ricaurte, 2016; Rhon, 2016). Por su parte, Gabriela Maldonado, como representante de una ONG extranjera, señaló que este tipo de organizaciones sí deberían tener restricciones para actuación en política (Maldonado, 2016). En este mismo sentido, Benzi ha señalado que las ONG que quisieran participar en política deberían ser honestas y no escudarse en declaraciones de que son representantes de la sociedad civil y actores apolíticos. El estado ha dicho muchas veces que las ONG extranjeras no pueden hacer política (Benzi, 2016).

Acerca de la legitimidad de las ONG para esta participación política, los criterios de los entrevistados han sido variados: entre los representantes de ONG domésticas, la posición es que las acciones de participación política de las organizaciones (sean fundaciones, corporaciones u organizaciones de la sociedad civil) son legítimas. Esta legitimidad de participación política se da, según los entrevistados, porque las organizaciones son representantes de parte de la sociedad civil y que responden a la búsqueda del bienestar de sus miembros (Hanekamp, 2016; Ricaurte, 2016; Rhon, 2016).

Por su parte, desde la representación del MIES se manifestó que no existe legitimidad en las acciones políticas de las ONG, porque la acción política es exclusiva de organizaciones inscritas en el Consejo Nacional Electoral (Hopes, 2016). La entrevistada sustentó su argumento en lo señalado en la Constitución respecto de las organizaciones políticas pero desconoce que la norma indica, en su artículo 95, que “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera

protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos” (Constitución de la República, 2008).

El argumento de que solo las organizaciones políticas tienen legitimidad para participar en política ha sido detentado varias veces por representantes del gobierno actual en Ecuador, partiendo desde el propio Presidente de la República quien ha señalado, en varias oportunidades y de manera pública, que si las ONG quieren participar en política, deberían inscribirse como partidos: “Muchas de ellas [...], que no son organización no gubernamentales sino organizaciones de otros gobiernos, además de poderes fácticos, que quieren poner la agenda política sin responsabilidad política, sin legitimidad democrática, y eso es muy grave para la democracia citado en ” (Agencia Andes, 2016).

Benzi, por su parte, al ser entrevistado, fue claro en señalar que las organizaciones son legítimas en base al dinero que recaudan y las relaciones que tienen con sectores especialmente de clase media-alta (Benzi, 2016); es decir, manifiesta una posición crítica hacia las ONG al indicar que estas organizaciones requieren de una base financiera sólida o el apoyo de la clase media alta para tener una influencia política y esta condición se convierte, al mismo tiempo, en la legitimidad que esgrimen las ONG.

Otra posición adoptada por el gobierno nacional ecuatoriano contra las organizaciones no gubernamentales es la alteración de los objetivos con los que fueron creados. Se considera que las ONG pueden alejarse de los objetivos y fines para los que fueron creados y que este alejamiento debería ser causa de disolución; esto es señalado en los Decretos 16 y 739.

La representante del Ministerio de Inclusión Económica y Social señaló que el rol de las organizaciones sociales, sean Corporaciones o Fundaciones y las ONG extranjeras, tiene que ser propender al bienestar de sus miembros y de la sociedad, conforme dispongan sus estatutos de constitución y de acuerdo a su ámbito de acción, fines y objetivos (Hopes, 2016). Para esta entrevistada, un alejamiento del objeto de una organización, implica un quebrantamiento de los estatutos, es decir, de la voluntad de los miembros de la organización que fueron presentados al Ministerio rector correspondiente, lo que motivaría la disolución de la organización.

Los entrevistados representantes de ONG señalan que, en general, las acciones de las organizaciones se corresponden con los objetivos y fines con los que fueron

creados y que, por ende, actúan en consonancia con los estatutos (Ricaurte, 2016; Hanekamp, 2016; Rhon, 2016). Aunque admiten que algunas ONG pueden tener presiones externas para modificar sus actividades, presiones especialmente relacionadas con el financiamiento, señalan que eso no invalida la actuación de las organizaciones ni puede ser motivo para su disolución.

En el mismo orden de ideas, en criterio de Benzi, las ONG en muchas ocasiones, para obtener financiamiento, responden a intereses de sus donantes, que podrían ser diferentes a los objetivos determinados de la organización (Benzi, 2016). En este caso, resultaría natural que existiera resistencia de parte de las ONG a este tipo de regulaciones ya que pondrían en peligro sus fuentes de financiamiento.

Como otro factor a considerar para entender la motivación del gobierno central ecuatoriano en las regulaciones a las ONG se encuentra la idea de que estas organizaciones pueden atentar contra la seguridad del estado. Se anticipa que las ONG pueden actuar en contra de la paz del estado y su seguridad interna y externa, por lo que se emite regulación al respecto.

Este argumento, además de responder al criterio de licitud presente en la norma constitucional, está declarado en los decretos 16 y 739; y ya presentes desde antes en el decreto 3054 y, modificado de manera libérrima, por el decreto 982. En este último decreto, se hizo un paralelismo entre el atentar contra la “seguridad” del estado y contra el “interés” del mismo; fue así que el Decreto Ejecutivo 982 ubicó en el mismo nivel a comprometer la seguridad del estado y a “contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación” (Decreto Ejecutivo 982, 2008).

Según Ricaurte, este argumento se basa en el que estado considera a las ONG como peligrosas o conspiradoras (Ricaurte, 2016). El propio Presidente de la República, economista Rafael Correa, en una intervención dada en el Vaticano en 2016, señaló como “peligroso para la democracia” la participación política de las ONG, indicando que dichas organizaciones quieren evadir su responsabilidad política y que, incluso, pueden representar gobiernos extranjeros con intereses intervencionistas en el lugar donde operan citado en (Agencia Andes, 2016).

Precisamente este argumento, el referente a que las ONG pueden contrariar la seguridad y los intereses del estado fue el esgrimido por el gobierno ecuatoriano para la sanción contra la fundación Pachamama que se describe en los próximos párrafos.

A pesar de lo señalado, tanto la normativa vigente como las declaraciones del gobierno estatal han mostrado una retórica general de apoyo a la existencia y funcionamiento de las organizaciones sociales, a su fortalecimiento y la importancia que entrañan para el desarrollo. Se presenta, entonces un claro doble discurso gubernamental en el período de estudio en el que se fomentaría la existencia de las ONG siempre y cuando no incumplan con lo señalado en este apartado; es decir: que sea el estado el que dirija y encabece las acciones destinadas al desarrollo, que las organizaciones se sometan al control del estado y que eviten la participación política; algo que claramente contraviene el espíritu constitucional de la participación.

Como se ha observado en el presente apartado, existe una relación tensa entre el estado y ciertas organizaciones que se han manifestado opositoras (ONG extranjeras, nacionales, así como organizaciones sociales); sin embargo, es más grave el efecto que produce en el ejercicio y la garantía de las libertades de asociación y de participación. Se percibe, tanto en las instituciones como en la actuación del gobierno central, un doble nivel de acción contra las ONG<sup>24</sup>. Por una parte, el estado mantiene una postura confrontativa con estas organizaciones y, por otra, en caso de organizaciones domésticas, con base en un marco regulatorio menor (Decretos Ejecutivos) ha ejercido acciones puntuales para presionar o, incluso, proceder al cierre (temporal o permanente) de dichas organizaciones.

A manera de conclusión del capítulo, en consideración de que tanto las instituciones como la aplicación del poder gubernamental, se puede observar que existen ciertos pasos peligrosos hacia la construcción de un estado confrontativo contra organizaciones opositoras (situación alejada de una democracia tolerante y plural) y, aún peor, atentatorio contra derechos de asociación y participación política, básico para la construcción de democracia (Aguiló, 2009, pág. 379). A pesar de una norma constitucional garantista, se percibe una desinstitucionalización (en tanto que es contradictoria la referencia constitucional con la normativa menor y las acciones del

---

<sup>24</sup> Posición que también se ha observado contra organizaciones sociales, como se ha revisado en este capítulo.

gobierno en el período de estudio). De esta manera, la conducta confrontativa contra las ONG no deben entenderse solo como hechos aislados en sí mismos, sino como síntomas del problema central que es el interés doble de limitar la asociación y la participación política de opositores, en contra no solo de la norma constitucional y las herramientas internacionales de derechos, sino a los propios fundamentos de la democracia participativa y tolerante ante la pluralidad.

Los derechos humanos, entre los que se encuentra la asociación y la participación política, por sobre cualquier normativa, deben prevalecer en su ejercicio y en su garantía por parte del estado, atendiendo a su misión fundamental. Esos derechos, consagrados en instrumentos internacionales, no pueden ser limitados por normativa menor<sup>25</sup>. En este sentido, debido a que la norma constitucional todavía garantiza los derechos mencionados, no se podría asegurar la construcción de un estado atentatorio contra estos derechos, sino en proceso.

---

<sup>25</sup> Sin olvidar la posición gubernamental contra las ONG, contra la asociación y la participación política. Resaltan las declaraciones del presidente Correa: “Si quieren gobernar [refiriéndose ora a las organizaciones, ora a los medios de comunicación] que ganen las elecciones”, con lo que se niega otro tipo de participación política que el partidista; de esta manera, se pone en entredicho el valor de los aportes políticos de las organizaciones.

## **Capítulo tercero**

### **Las ONG frente a la actuación del estado ecuatoriano**

El objetivo específico del presente capítulo es el de analizar cuál es la situación de las ONG en el Ecuador, que se evidencia a través del nivel de ejercicio del derecho de asociación y de participación.

Al igual que en el capítulo anterior, el presente apartado se fundamenta tanto en información de tipo bibliográfico y documental, así como con base en las respuestas ofrecidas por los entrevistados a lo largo de la investigación. A estas fuentes se suman artículos periodísticos relacionados.

#### **3.1. La asociación y las ONG en Ecuador**

En lo referente al ejercicio del derecho de la asociación en Ecuador, se ha observado un desarrollo importante en el interés de los ciudadanos por participar a través de colectividades de diverso tipo, entre los que se encuentran ONG (elementos centrales de este estudio) y organizaciones sociales diferentes. A continuación se revisan algunos datos sobre este desarrollo.

Previo al período de estudio, se habían hecho algunos ejercicios de determinación del número de ONG en Ecuador, los proyectos que llevaban a cabo y su situación en general. Destacan los aportes de Fundación Alternativa y de Arcos y Palomeque que levantaron información y la analizaron para determinar la presencia de las ONG en Ecuador (Ospina, 2007, pág. 69).

Para 2001, se había identificado que 659 organizaciones no gubernamentales (incluyendo sedes y oficinas) ejecutaban 876 proyectos. Estaban registradas por el Sistema de Información de Organizaciones Sociales: 675 ONG, 20 Organizaciones populares, 75 organizaciones internacionales, 48 organizaciones de iglesia y 25 organizaciones de la empresa privada (Ospina, 2007, pág. 70). Sin embargo, este número creció de manera exponencial para la década de 2010, una vez que se estableció la obligatoriedad del registro y, en el caso de ONG internacionales, de suscripción de acuerdos de cooperación.



Hasta agosto de 2014, se tenía un registro y permiso de actividad de 143 ONG internacionales (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2014); en lo que respecta a las ONG nacionales, los datos oficiales apuntan a que existen varias organizaciones de diversos tipos (corporaciones, fundaciones y organizaciones sociales), algunas de ellas no registradas de manera adecuada, aunque se sostenía que su número ascendía a más de 50.000, según declaraciones del presidente de Ecuador, Rafael Correa (Ecuador Inmediato, 2010).

Una vez que se establecieron los lineamientos y la obligatoriedad del registro a través de instrumentos normativos como los Decretos Ejecutivos 16 y 739, se determinó que el número de organizaciones domésticas registradas ascendía a 46.433 hasta 2015 (Secretaría General de la Gestión de la Política, 2015). Es importante señalar que el conjunto de corporaciones, fundaciones y centros suman 10.833 organizaciones, lo que corresponde a algo más del 23%. El resto de organizaciones corresponden a asociación de índole geográfico (asociaciones de barrios, comités pro mejoras, urbanizaciones, etc.), étnico (asociaciones de afroecuatorianos, montubios, indígenas), laborales, entre otros.

En lo referente a las ONG nacionales, tanto por la cantidad como por la diversidad de estas organizaciones, se puede observar que existe un importante nivel de asociación en organizaciones sociales. Los datos confirman que la asociatividad es amplia y diversa; y se diferencia con base en territorios y grupos humanos específicos, ratificando que las problemáticas que animan a la organización son locales y no pueden ser entendidas o tratadas con ópticas generalizadoras (Novillo, 2015, pág. 16).

El propio Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 aporta a la comprensión de que la asociación en las organizaciones aporta a la solución de problemas específicos de determinados grupos y territorios, por lo que dicho instrumento busca “incorporar la pertinencia cultural, la capacidad de acogida de los territorios y la coordinación y corresponsabilidad con el tejido y las organizaciones sociales en la planificación y el ordenamiento de los territorios rurales” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, pág. 128).

Lo señalado anteriormente es ratificado a través de la entrevista realizada a Gabriela Maldonado, en la que señala la importancia de las organizaciones sociales de carácter privado sin fines de lucro muestran especialmente su valor en las áreas locales.

En estos espacios es donde se presentan mayores problemas de atención del estado a las necesidades puntuales de los habitantes, lo que genera un interés común de los participantes alrededor de la satisfacción de dichas necesidades y en asociarse para lograrlo.

Pese a que podría desprenderse de la intervención de Maldonado que la asociatividad local se presenta especialmente en zonas rurales, las zonas urbanas también presentan una cantidad considerable de organizaciones sociales registradas en el Sistema Único. El sistema registra 4.285 organizaciones barriales en zonas urbanas, siendo los grupos más numerosos las asociaciones y comités pro-mejoras (1.782 organizaciones), seguidos de las organizaciones de barrios (874) y las cooperativas de vivienda (746 organizaciones) (Secretaría General de la Gestión de la Política, 2015).

En comparación con otros países de la región, el nivel de ejercicio del derecho de asociación reflejado, de manera exclusiva, en el número de organizaciones domésticas registradas (tanto ONG como organizaciones sociales), es alto en Ecuador. En México, por ejemplo, se tiene un número de 28.540 organizaciones en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2014); en Colombia, el número alcanza los 58.308 (Revilla & Serrano, 2002, pág. 100). Cabe recalcar la reducida vigencia de los datos presentados por el acelerado crecimiento de ONG y organizaciones sociales, además de que los sistemas de registro en ambos países (al igual que para Ecuador) pueden resultar incapaces de contabilizar la totalidad de manifestaciones asociativas de organizaciones sin ánimo de lucro.

Estos números evidencian una importante participación de organizaciones sociales en los temas más cercanos a las personas con base en la territorialidad, es decir, en el ámbito local<sup>26</sup>.

Por otra parte, y como se mencionó previamente, también existe un importante nivel de organización que trasciende el ámbito geográfico como elemento central de su conformación y su funcionamiento. Además de las fundaciones, corporaciones y centros que ya ha sido revisado de manera general, el número de organizaciones con base en etnia, género y actividad es alto. Hasta 2015, cuando se fijó fecha para el registro de organizaciones sociales, se contó con 1.185 organizaciones de grupos étnicos

---

<sup>26</sup> Y sin duda, según lo definido en el primer capítulo, en lo referente a lo público (sinónimo de participación política).

(indígenas, afros y montubios), además de 1.650 agrupaciones centradas en edad y género (mujeres, jóvenes, tercera edad, etc.). Finalmente, se han registrado 6.423 organizaciones relacionadas con actividades de diverso tipo (campesinas, de pesca, de vendedores, de migrantes, turismo, entre otros) (Secretaría General de la Gestión de la Política, 2015). Cabe destacar, sin embargo, que las organizaciones pueden participar en varias categorías a la vez, como ocurriría con una organización de mujeres campesinas, por ejemplo, en el que dicha organización sería clasificada a la vez como de género y de actividad campesina.

### 3.2. Participación

Para comprender el nivel de participación de las ONG en Ecuador, en primer lugar se realizará una aproximación al desarrollo de sus actividades en el país, para luego centrar la atención en la participación política de las organizaciones y sus miembros, en su calidad de sujetos políticos.

En lo que corresponde a las ONG extranjeras, según datos de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional presenta un registro hasta 2015 de 202 organizaciones, de las cuales 105 se encuentran activas, 76 tienen estatus de convenio finalizado, 12 se encuentran en proceso de finalización y 9 están actualmente (al mes de agosto de 2016) en proceso de suscripción de convenios (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2016). El origen de las ONG es diverso; en la tabla 2 se presentan los principales países de origen de las ONG registradas en Ecuador:

Tabla 2.

#### Origen de las ONG extranjeras registradas en Ecuador

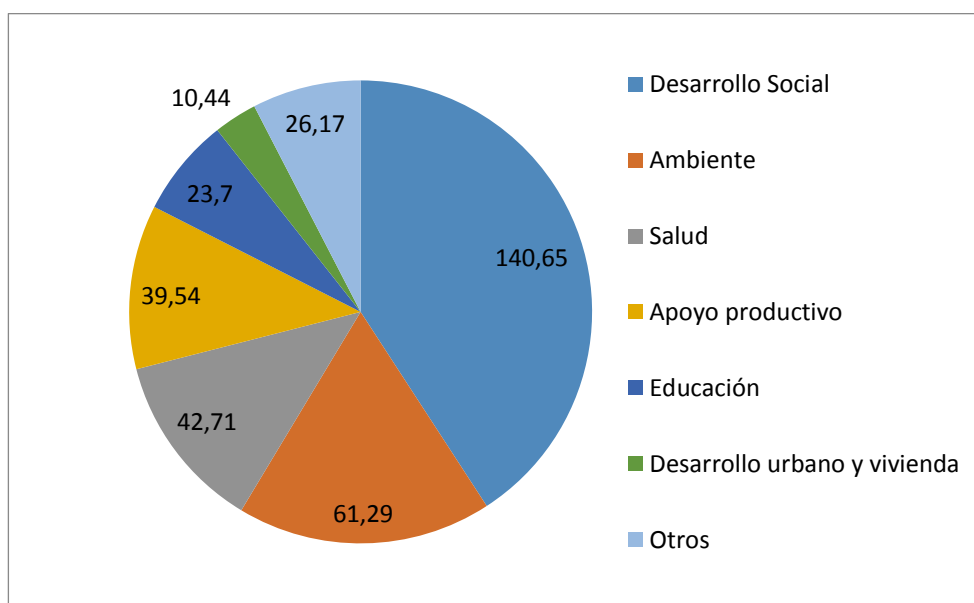
País de origen de ONG	Cantidad
Estados Unidos	59
España	40
Italia	30
Alemania	12
Gran Bretaña	10
Otros	51
TOTAL	202

Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2016, págs. 1-7  
Elaboración propia

El trabajo de las ONG internacionales se desarrolla en diversas áreas, predominando el de desarrollo social que, según la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (2010) ha atraído una inversión (plurianual, es decir, entre 2007 y 2010, período del que se llevaron los registros) de 140 millones de dólares. Le sigue el tema de ambiente, en el que se ha recibido un monto de 61 millones de dólares por inversiones de ONG extranjeras en Ecuador que, en el período mencionado, ascendió a 375 millones de dólares (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2011). A continuación, en el Gráfico 1, se muestra la distribución de los sectores que han recibido inversiones de ONG internacionales:

Gráfico 1.

**Montos de inversión (en US\$) por actividad de ONG internacionales en Ecuador (cuatrienio 2007-2010)**



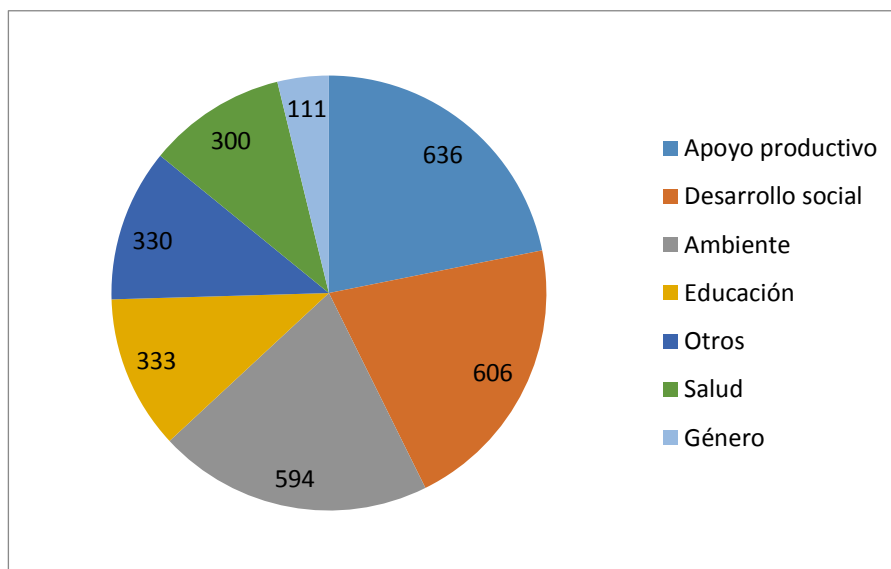
Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2011, pág. 86  
Elaboración propia.

En lo referente a los objetivos de los proyectos emprendidos por ONG internacionales, tomando en consideración el número de programas emprendidos, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (2013) ha señalado que la mayoría de las actividades se dirigen al desarrollo productivo, seguido del tema ambiental y desarrollo social. A continuación, en el Gráfico 2, se muestra la distribución del número

de programas emprendidos a lo largo del período 2007-2011 de ONG internacionales en Ecuador:

Gráfico 2.

**Distribución de número de proyectos de ONG extranjeras por tipo, 2007-2011**



Fuente: Martínez, 2013, pág. 19  
Elaborado por la autora

De lo visto en los Gráficos 1 y 2, se desprende que existe una diferencia entre tipos de proyecto y montos invertidos. es así que, mientras los proyectos de apoyo productivo ocupan el primer lugar en número, el monto que se invierte ocupa el cuarto puesto; por el contrario, los proyectos de desarrollo, aunque menores en número, representan la mayoría de los montos de inversión de ONG extranjeras en Ecuador.

Por otro lado, cabe destacar que la presencia de las ONG extranjeras se da, prácticamente, en todas las regiones del país, aunque con marcadas diferencias en cuanto al tipo de intervención que realizan las organizaciones y los montos que se invierten.

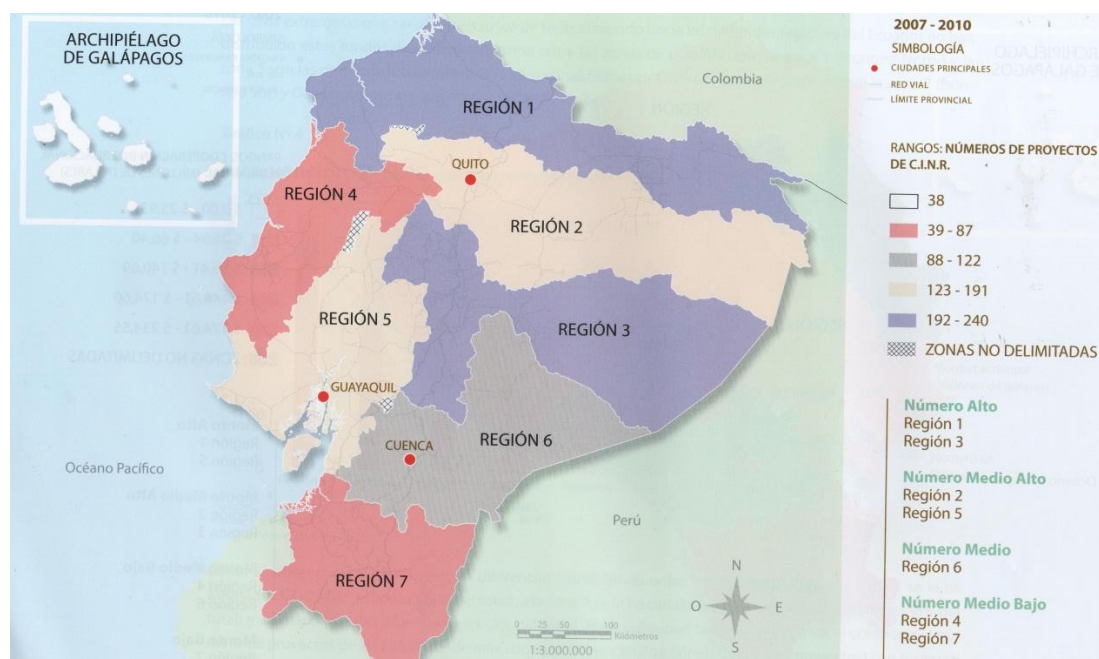
De acuerdo al Atlas de Organizaciones No Gubernamentales Extranjeras en Ecuador 2007-2010, los proyectos emprendidos por estas organizaciones se han llevado a cabo en todas las regiones, donde prevalece la atención (en lo referente a montos de inversión) a las provincias de Pichincha (240 millones de dólares), Guayas (210

millones), Manabí (180 millones) y Azuay (160 millones de dólares) (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2011, pág. 80).

En la Figura 3 que se presenta a continuación, se exhibe el número de proyectos que se han ejecutado por ONG extranjeras en el período 2007-2010.

Figura 3.

**Distribución de proyectos de ONG internacionales en regiones del Ecuador, 2007-2010**



Fuente: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2011, pág. 76  
Elaboración: SETECI, 2011

Como se observa en los párrafos anteriores, la presencia de las ONG extranjeras parecería amplia en lo referente a la gama de objetivos. Sin embargo, los montos, y el número de organizaciones y proyectos se consideran bajos, a juicio de Daniel Benzi (2016).

Gabriela Maldonado, en la entrevista, manifestó que el ingreso de inversiones de cooperación a través de ONG en Ecuador es baja en comparación con otros países de la región, lo que ella adjudica a las regulaciones complejas y burocráticas que existen en el país y que se convierten en trabas para la labor de los proyectos. No obstante, la entrevistada también refirió que la situación de Ecuador como país de ingresos económicos medios altos, hace que menos organizaciones interesadas consideren la

intervención en el país, lo que reduce los montos de Cooperación Internacional (Maldonado, 2016).

En la Tabla 3 se presenta una comparación de la evolución de los montos recibidos por países sudamericanos que muestra que Ecuador, en comparación con otros países de la región, percibe montos de Cooperación Internacional más bajos.

Tabla 3.

**Evolución de Cooperación para el desarrollo en Sudamérica 2010-2014, en millones de dólares**

Año	Cooperación internacional- Millones de USD				
	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	121	89	179	32	49
Bolivia	715	722	658	700	672
Brasil	450	812	1 281	1 145	912
Chile	197	164	125	79	241
Colombia	675	1 014	763	854	1 221
<b>Ecuador</b>	<b>147</b>	<b>161</b>	<b>148</b>	<b>147</b>	<b>160</b>
Guyana	167	158	114	102	159
Paraguay	120	93	103	129	60
Perú	- 300	599	385	360	325
Suriname	104	90	40	30	13
Uruguay	47	22	19	36	89
Venezuela	53	46	48	35	41

Fuente: Miles, 2016, págs. 19-20  
Elaborado por: la autora

El presente apartado ha servido para contextualizar cuál es la presencia de ONG, tanto nacionales como extranjeras, en el país; de lo que se ha podido determinar que su actuación se extiende a todo el país y que atiende diversos tipos de objetivos. En lo referente a las organizaciones domésticas, se ha establecido que son un instrumento de gran importancia para la asociatividad y que permite enfrentar de manera organizada los problemas comunes. Es por esto que las organizaciones de tipo local y de grupos con cierto grado de homogeneidad son más numerosas. Por otro lado, las ONG extranjeras que trabajan en Ecuador, lo hacen en diversas áreas temáticas y regiones geográficas; no obstante, su participación en Ecuador es baja en comparación con otros países de la región, como se apreció en la Tabla precedente.

Ahora bien, en el ámbito doméstico, el trabajo de las ONG, desde diversos espacios, ha sido registrado en el Ecuador a lo largo de los años. A continuación, se

hace una revisión de diferentes esferas de participación de las ONG en Ecuador<sup>27</sup> según las evaluaciones realizadas por Arcos y Palomeque (1997, pág. 31) y ratificados por Chiriboga (2014, págs. 23-24). Estos autores proponen cinco dimensiones de la acción de las ONG para evaluar: 1) cambios en las condiciones de vida de grupos más pobres y fortalecimiento de estos grupos; 2) creación de conciencia ciudadana; 3) iniciativas en definición y aprobación de leyes; 4) aportes al conocimiento de la sociedad; y, 5) movilización de recursos para superar la pobreza y desarrollo sustentable. En todos estos niveles se percibe la participación política de las organizaciones. Se considera que estos ámbitos de análisis responden adecuadamente a las actividades de las ONG para el tiempo en que Arcos y Palomeque las propusieron y que son todavía vigentes, considerando los informes de entidades como la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, la Secretaría Nacional de la Política, entre otras.

En lo que respecta a los cambios en las condiciones de vida de los grupos más pobres, además del fortalecimiento de la organización de estos grupos, se ha observado que las ONG han promovido procesos de cambio a través de iniciativas de organización, transferencia de conocimientos a dichas organizaciones, y el incremento en la capacidad de diálogo político y representación de sus miembros (Arcos & Palomeque, 1997, pág. 32). En efecto, las ONG ofrecen apoyo, tanto económico como técnico, en varios frentes, a agrupaciones humanas excluidas; por ejemplo, entre grupos campesinos e indígenas. A pesar de que estas actividades se han desarrollado desde la década de los sesenta, como se mencionó en el primer capítulo de este estudio, las actividades de apoyo a la construcción de capacidad organizativa y desarrollo de personas de niveles socioeconómicos bajos han continuado (Chiriboga M. , 2014, pág. 58). Destaca, especialmente, el trabajo en proyectos de inclusión social, empleo, organización comunitaria y género (Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, 2011, pág. 87). El aporte de estos proyectos destaca especialmente a nivel local, en el que se atiende a las necesidades particulares de los habitantes y que no pueden ser atendidas por el estado central o local por la dificultad técnica de esta intervención y por la naturaleza estructural de los problemas (Maldonado, 2016). Las ONG no son eficientes si se trata de evaluar los resultados de sus acciones de forma macro, porque existen muchos

---

<sup>27</sup> Que, por tratar de temas en el orden de lo público, adquieren en cierta medida un matiz político en su participación.



factores que están fuera del control de las organizaciones; sin embargo, el impacto de las ONG es muy alto en términos de visibilizar y atender problemas puntuales (Rhon, 2016).

Como uno de los logros de las ONG para el desarrollo y organización de grupos pobres se puede mencionar a la Fundación Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (Chiriboga M. , 2014, pág. 32), que realiza actividades de asociatividad, productividad y comercio justo. Así, por ejemplo, este organismo en 2015 apoyó en la mejora de capacidades de casi 3.000 personas en temas de equidad de género (Fundación Maquita Cushunchic, 2016). Cabe destacar que el ámbito de acción de las ONG siempre es limitado, tanto por su amplitud como por el efecto que produce. Aunque pueden mencionarse éxitos y logros de las organizaciones en ciertos niveles como lugares de acogida para personas sin hogar, hogares de apoyo a mujeres en situación de violencia, entre otros, no logran atender a las condiciones subyacentes y a los problemas estructurales que generan los casos a los que atienden (Ponce, 2004, pág. 204).

La creación de conciencia ciudadana se refiere especialmente a la revelación y atención de problemas ciudadanos como los relacionados con género, derechos humanos (en los que se incluyen los derechos reproductivos y de salud), atención a grupos de atención prioritaria (niños, ancianos, etc.), entre otros aspectos.

Como señalan Arcos y Palomeque (1997), un mayor nivel de conciencia ciudadana implica “un fortalecimiento de las actitudes participativas de la población y un mayor sentido crítico sobre su propia situación y sus potencialidades” (pág. 35). En tal virtud, se considera de suma importancia la labor de las ONG dirigidas a generar esa nueva conciencia ciudadana. Así, estos autores mencionan un elemento de discusión importante: el impacto de la nueva conciencia en la generación de opinión y la persuasión en materia política (Arcos & Palomeque, 1997, pág. 35). El objetivo de las ONG que trabajan en la construcción de conciencia social es la generación de una ciudadanía organizada con conocimiento, capaz de decidir en materia política y social (Novillo, 2015, pág. 25). En el sentido expuesto, resulta claro que ciertos elementos pueden generar debate y conflicto. Por ejemplo, la generación de conciencia sobre derechos reproductivos (como sería el caso de Fundación Desafío, organización que ha obtenido reconocimientos internacionales por su intervención en la conciencia sobre

derechos reproductivos de mujeres ecuatorianas) puede llevar al debate temas como el aborto, claramente incómodo para el gobierno ecuatoriano.

En el aspecto de creación de conciencia ciudadana se incluye la participación de ONG de derechos humanos, así como los de derechos ambientales. Dentro de esta categoría se podría mencionar, como caso de importancia para el estudio, a la actividad de Fundación Pachamama que, por casi 20 años, trabajó en zonas indígenas de Ecuador para generar conciencia sobre materia ambiental y en rechazo a la actividad petrolera y minera. Esta organización generó un importante debate, no solo en áreas rurales sino urbanas, sobre la dependencia del país frente al petróleo. Este caso también es significativo debido a que la mencionada fundación fue cerrada por el gobierno ecuatoriano en 2015.

Otro aspecto de participación de las organizaciones sociales en Ecuador es el que se relaciona con iniciativas en definición y aprobación de leyes. En este ámbito, las organizaciones han tenido una presencia significativa, no solo en la etapa de propuestas de legislación sino, principalmente, a través del diálogo político para el desarrollo legislativo. Así, por ejemplo, Novillo (2015, págs. 29-30) señala algunos casos de participación de ONG en la construcción de políticas públicas y desarrollo de legislación, resaltando la participación de organizaciones en mesas de diálogo, discusión y participación activa. Entre estas acciones se cuenta el “Diálogo Nacional por la Equidad y Justicia Social” celebrado entre los meses de junio y septiembre de 2015 en el que se desarrollaron 2.173 encuentros a nivel nacional con 2019 organizaciones de diverso tipo (ONG, sectores productivos y organizaciones sociales). Esta mesa de diálogo concluyó con acuerdos base de políticas de estado relacionados con educación, salud, género, economía popular y solidaria y, también, sobre la ampliación y mejora de la participación ciudadana en los asuntos de interés público (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015, pág. 17).

En lo que se refiere a los aportes al conocimiento de la sociedad, es destacable la participación de ONG, tanto nacionales como extranjeras, en la producción de estudios e investigaciones sobre diversos aspectos de la sociedad ecuatoriana, el ambiente, la política y otros temas de importancia (Arcos & Palomeque, 1997, pág. 37).

Finalmente, las ONG han tenido logros en lo referente a la movilización de recursos para superar la pobreza y avanzar en el desarrollo sustentable. Los recursos no

solo son monetarios sino técnicos, y provienen de fuentes internas y externas (a través de cooperación internacional). De manera adicional, los recursos movilizados por las ONG también involucran los recursos humanos, tanto de trabajadores de las ONG como por medio de voluntarios y la articulación de las acciones de los propios beneficiarios de los proyectos (Arcos & Palomeque, 1997, pág. 38).

Las entrevistas realizadas revelan una opinión unánime acerca de la importancia de la participación de las ONG para la sociedad ecuatoriana, en especial en lo referente a la capacidad de asociatividad y representación de grupos con intereses comunes. Además, se pronunciaron por otras esferas de aporte de las ONG a la sociedad.

Por una parte, en las entrevistas se señaló que las ONG han tenido un papel de aportar con conocimientos, experiencias y acciones de diferentes sectores, esta función la seguirán teniendo en el futuro. De manera adicional, las ONG concentran las demandas individuales para hacerlas grupales y tener mayor peso. Finalmente, también es importante que las ONG aporten con opinión pública (Rhon, 2016).

Por otra parte, Gabriela Maldonado puntualizó que el aporte de las ONG es significativo porque permite generar un vínculo con lo que sucede a nivel internacional: herramientas, tecnología, etc. Además, es valioso que las ONG internacionales puedan canalizar recursos y generar proyectos en temas que el estado no trabaja tanto. Por esta razón, según la entrevistada, la labor de las ONG puede complementar muy bien la labor del estado y deben trabajar de manera articulada con los gobiernos, especialmente si son gobiernos locales (Maldonado, 2016).

En el presente apartado se han mencionado algunos casos de logros de ONG puntuales. Estos logros particulares pueden servir para determinar la importancia general de las ONG pero no se puede señalar que toda ONG se conduce de manera óptima y favorable para la sociedad. Arcos y Palomeque (1997) establecen ciertas condiciones para considerar a las ONG como casos exitosos: concentración de esfuerzos en pocas áreas de trabajo, misión institucional claramente definida; trabajan no solamente en actividades operativas sino también de investigación y participación en el desarrollo de políticas; disponen de tecnologías y capacidad para llevar a cabo los proyectos; trabajan con personal permanente; y, han establecido relaciones estables con sectores sociales y redes de organización (Arcos & Palomeque, 1997, págs. 39-40).

De manera adicional y considerando el actual contexto normativo en Ecuador, Chiriboga añade otros elementos para el éxito de las ONG: formalización, es decir, actualización de socios, funcionamiento más regular de sus consejos directivos, elaboración de actas, información financiera formal y entrega regular de requisitos al Servicio de Rentas Internas del país y al sistema de registro; por otra parte, ajuste institucional, que se relaciona con un tamaño y estructura de la organización más eficiente, que responda no solo a los objetivos de la entidad sino también a sus reales potencialidades y capacidades; la búsqueda adecuada de financiamiento, considerando que la cooperación internacional se está reduciendo y que no existen actualmente incentivos tributarios para las empresas privadas para realizar donaciones a las ONG, por lo que el financiamiento por parte del estado (gobierno central y gobiernos descentralizados) se convierte en un punto fundamental; finalmente, las ONG han visto espacios importantes de desarrollo para sus actividades en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en proyectos de índole pragmática, es decir, atendiendo temas puntuales y prácticos ya que se ha visto reducida la capacidad de las ONG de influenciar en las políticas públicas en el actual gobierno (Chiriboga M. , 2014, págs. 103-112).

Tanto al revisar la trayectoria, la situación y los avances de las ONG en Ecuador, se puede considerar como positiva la existencia y operaciones de estas organizaciones a nivel general y que ha habido espacios abiertos para su participación política; sin embargo, en el período de estudio, se percibe una limitación importante para las posturas de oposición al gobierno central<sup>28</sup>.

En opinión de Daniel Benzi, hay casos en los que los intereses de poder para llevar adelante agendas divergentes son los que producen conflictos entre el estado y las ONG (Benzi, 2016). Es decir, según el entrevistado, algunas ONG buscan establecer segmentos de poder que les permita influenciar en el establecimiento de políticas. Según

---

<sup>28</sup> Como se ha señalado en varias secciones del presente trabajo, las organizaciones no gubernamentales responden a sus objetivos específicos en beneficio de sus miembros o de los grupos con los cuales trabajan. Sobre la premisa anterior, más que considerarse que ciertas ONG son de oposición al gobierno, se puede hablar de que ciertos objetivos o metas de las ONG entran en conflicto con los intereses y políticas del gobierno de turno.

Chiriboga (2014), de manera general, se pueden determinar tres posiciones políticas de las ONG en el contexto actual; es decir, frente al gobierno vigente (págs. 93-94):

1) Organizaciones que coinciden en lo fundamental con la Constitución y con la línea de gestión del gobierno central, especialmente en cuanto a sus programas de desarrollo y sus políticas sociales; es decir, ONG que respaldan al gobierno o que presentan una posición de apoyo crítico, sin ruptura de relación. Dentro de este tipo de organizaciones se podría considerar como ejemplo a la Fundación de Estudios, Acción y Participación Social, FEDAEPS, que apoya y aporta a la generación de políticas en el país en temas como igualdad, respeto a la diversidad sexual, entre otros, de manera articulada con la perspectiva del Buen Vivir (FEDAEPS, 2009). El caso de FEDAEPS es representativo, además, pues promociona acciones de redes internacionales como la Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía – REMTE que trabaja en 10 países de la región. Otro ejemplo de la posición de coincidencia en los fundamentos constitucionales y la actuación del gobierno central en el período de estudio lo conforma la Corporación Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador – CORAPE que promueve el trabajo de los medios en el marco de la Constitución y la Ley Orgánica de Comunicación, y que se ha manifestado en favor del gobierno nacional, en particular en lo referente a la normativa de comunicación (CORAPE, 2016).

2) ONG que coinciden en los aspectos centrales de la Constitución pero de crítica al gobierno, con base en esos mismos preceptos normativos; estas organizaciones sostienen que el gobierno se ha apartado del espíritu de la norma constitucional; por ejemplo, en lo relativo a los derechos de la naturaleza señalados en la constitución pero una política de actividades extractivistas. Como ejemplo se puede mencionar a la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, que menciona, dentro del establecimiento de los objetivos de su plan estratégico 2010-2015, que denuncia que el propio presidente Correa apoya la aprobación de leyes que fomentan la economía extractivista basada en la sobre explotación de los hidrocarburos y el desarrollo de una minería a gran escala y a cielo abierto, en contradicción con el espíritu constitucional del Buen Vivir (INREDH, 2010).

3) Grupos que critican la legislación y las acciones generadas desde el actual gobierno, incluyendo la Constitución, ya que señalan que han allanado el camino para un estado centralista y autoritario. Estas ONG promueven el debate sobre derechos

humanos, demandan mejores reglas de transparencia incluyendo los derechos de expresión. En general, tienden a alejarse del gobierno con relación a temas como los derechos políticos y de asociación, derecho a la protesta, derecho a la prensa y contra lo que se podría denominar una evolución autoritaria de gobierno (Chiriboga M. , 2014, pág. 94). Dentro de este grupo destacan organizaciones como Movimiento Libertario y Guayaquil de Pie que fueron críticas hacia el gobierno y, especialmente, a la legislación constitucional impulsada por el régimen; estas agrupaciones ciudadanas hicieron campaña a favor del “No” en el referendo aprobatorio de la Constitución (López & Cubillos, 2008, págs. 19-20). Actualmente, Movimiento Libertario realiza acciones críticas al gobierno y en favor de la libertad de asociación, la libertad de expresión, de propiedad, etc. (Movimiento Libertario, 2012)

Las organizaciones no solo se han opuesto al gobierno central sino que existen aquellas que se han manifestado en contra de gobiernos locales, que también conforman el aparato del estado. Este es el caso de la Fundación Silueta X, que defiende los derechos de gays, lesbianas, bisexuales, travestis e intersexuales (Glbti) que presentó una demanda ante la Defensoría del Pueblo y se ha manifestado contra el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot (La Hora, 2013).

Según las declaraciones de entrevistados representantes de ONG, las acciones, declaraciones y objetivos de las ONG que se enfrenten o sean divergentes con los del gobierno (sea central o local) son legítimas, como puede ser legítima cualquier posición individual o grupal en materia política. En esta línea, Maldonado explicó que las organizaciones tienen derecho a ser críticas porque son representantes de la sociedad civil y, a la final, todas las personas tienen derecho a hacer críticas a los gobiernos (Maldonado, 2016).

En el caso de Fundamedios, según su Director Ejecutivo, la organización busca participar e incidir en políticas públicas. Cuando Fundamedios denuncia por ejemplo la agresión a un periodista, lo que se busca es que el estado tome medidas para proteger el trabajo periodístico. Sin embargo el gobierno acusa a la organización de ser agentes de la CIA y que lo que pretende con las denuncias es hacer daño al gobierno (Ricaurte, 2016).

De manera contraria, desde la visión del gobierno central, se considera que las ONG pueden ser críticas pero que no tienen legitimidad para solicitar o exigir cambios

en las políticas públicas, es decir, se busca establecer la hegemonía gubernamental en la política. Incluso, la doctora Sandra Hopes representante del Ministerio de Inclusión Económica y Social, sostiene que el estado es el que da legitimidad a las ONG. El estado ecuatoriano trabaja sobre la base de la Constitución de la República y la planificación propuesta por el PNBV. Los fines y objetivos de las ONG deben estar también enmarcados dentro de lo que dicen la Constitución y el PNBV (Hopes, 2016).

Lo mencionado por Hopes da muestras de que, como señalan varios críticos de la actitud del gobierno central ecuatoriano, existe la posición de que las ONG deben estar subordinadas al estado (cuyo poder lo ejerce el gobierno de Rafael Correa en el período de estudio). Aunque la legislación vigente no señala que las ONG domésticas deben ceñirse a los objetivos propuestos por el PNBV:

Es evidente la pretensión del gobierno de la revolución ciudadana de hacer de la sociedad civil y sus organizaciones instancias subsidiarias de la voluntad política de quien está en el poder y prolongaciones funcionales a la acción estatal. El modelo político que subyace en esa pretensión es, por un lado, el de una sociedad civil carente de autonomía política y deliberativa y, por otro lado, conformada por sujetos individuales que tan solo formalmente tienen la categoría de ciudadanos, cuyas demandas y expectativas se canalizan a través del mercado y/o a través del acceso a programas y servicios estatales (Chiriboga M. , 2014, pág. 28).

Para Gabriela Maldonado, la relación entre estado y ONG no es blanca o negra sino que adquiere una amplia gama de grises. Por ejemplo, menciona que mientras existe una retórica desde el gobierno central crítica contra las ONG extranjeras, los mandos medios y las instituciones públicas de forma individual reconocen la labor, experiencia y capacidad de dichas organizaciones. Por otro lado, los gobiernos locales, que tienen una débil capacidad de gestión, perciben los beneficios del trabajo de las ONG (Maldonado, 2016).

Ocurre algo similar a lo mencionado en el párrafo anterior con respecto a las ONG. Las organizaciones sociales presentan puntos de coincidencia y trabajan en ámbitos en que el estado no tiene capacidad o interés de intervención y, en otras ocasiones, con base en sus objetivos e intereses, muestran divergencias que, mientras se ciñan a la legalidad de sus acciones, deben considerarse como legítimas. La asociatividad y la participación, deberían ser alentados por el estado, no solo por ser derechos consagrados en la Constitución y por instrumentos internacionales sino porque pueden facilitar la atención a muchos problemas sociales como la respuesta a desastres

naturales: una sociedad organizada y activa es garantía de una respuesta más eficaz (Ospina, 2016, págs. 5-7).

El ascenso del gobierno actual al poder se dio en un marco de profundo desencanto popular ante las fuerzas políticas; desencanto que también se percibía en las organizaciones civiles. En gran medida, el ascenso del gobierno actual al poder, se dio a través del impulso ofrecido por diversas organizaciones sociales que mostraron simpatía ante la corriente propuesta por Correa. Se dio, entonces, un fenómeno interesante: el gobierno se apropió del discurso de las organizaciones “de la sociedad civil, de los movimientos sociales y sus organizaciones, vaciándolo de contenido, convirtiéndolo en publicidad gubernamental” (Chiriboga M. , 2014, pág. 26).

Con base en lo señalado, Chiriboga (2014) ubica como punto de partida de los conflictos entre estado y ONG en el período de estudio a una interpretación del gobierno nacional sobre el texto constitucional vigente, en lo que demarcaría los campos de acción para la sociedad civil y busca reglamentar la participación ciudadana. Esta interpretación hizo que el gobierno considerara su accionar como la voluntad “ciudadana”, lo que le confería “la verdad política y los valores éticos del conjunto del movimiento social”. Esto provocó que muchas organizaciones sociales, incluso algunas que habían apoyado inicialmente al gobierno del presidente Correa, terminaran mostrando su antagonismo (pág. 28).

Según apunta César Ricaurte, en la entrevista concedida a la autora, al inicio del gobierno año 2008 se emitió el Decreto Ejecutivo 982, que produjo restricciones a organizaciones de la sociedad civil; pero más de tipo operativo. Según el entrevistado, ese Decreto no era tan restrictivo y, como punto positivo, se promovía la comunicación; hubo apertura y reformas interesantes. Sin embargo, Ricaurte señala que tras la reelección del presidente Correa (tercer período, segundo período completo en 2013), el gobierno adoptó un discurso confrontativo contra las ONG y a los pocos días después de la promulgación de la Ley de Comunicación se emite el Decreto 16 que presenta restricciones para: 1) la creación de organizaciones, 2) capacidad del gobierno para disolver las organizaciones; y, 3) regulaciones fuertes para las actividades de las organizaciones (Ricaurte, 2016). Es importante señalar que, incluso antes, con el decreto 982, ya ampliaban las restricciones y condiciones para formar organizaciones, por ejemplo con el incremento del capital inicial de las corporaciones que pasó de 400 a



4000 dólares; además de la inclusión del tema de contravenir los intereses del estado como motivo para la disolución de las organizaciones.

Frente a la promulgación del decreto 16, se realizaron varias protestas por parte de organizaciones sociales y ONG como Fundamedios, UNE, CONAIE, Ecuarunari, entre otros. Estas protestas terminaron con el pedido de inconstitucionalidad del decreto 16 frente a la Corte Constitucional, que todavía no se ha pronunciado al respecto. Esto generó una nueva serie de protestas de parte de organizaciones sociales en contra del gobierno (Redacción Plan V, 2014, pág. 1). La reforma que se dio en el Reglamento de Registro de organizaciones sociales en agosto de 2015 con el Decreto 739, según Ricaurte, relajó un poco las condiciones para la creación de las organizaciones pero no se modificaron otros elementos como el control de las organizaciones y las condiciones de disolución (Ricaurte, 2016). De acuerdo a lo expuesto por la organización presidida por el entrevistado:

[...] este nuevo Decreto mantiene las restricciones y las amenazas a la libertad de asociación de los ciudadanos, partiendo de la abierta violación a los artículos 132 y 133 de la Constitución de la República que consagran los principios de legalidad y de reserva de ley para regular el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales. Se mantienen las causales ambiguas de disolución de las organizaciones, así como el procedimiento de disolución controvertida, en abierta violación a los principios y estándares internacionales, que sobre la libertad de asociación, han emitido los principales organismos internacionales y relatorías especiales de los sistemas de protección de derechos humanos (FUNDAMEDIOS, 2015).

Los artículos mencionados en el párrafo anterior se refieren a la necesidad de promulgación, desde la Asamblea Nacional, de Leyes Orgánicas que son las únicas señaladas por la Constitución como normas que pueden regular el ejercicio de derechos y garantías constitucionales (Constitución de la República, 2008) como es, en el caso referido, los derechos de asociación y de participación.

Debido a la legislación emitida por el ejecutivo, relacionada con las ONG, Francisco Rhon indica que absolutamente nada es positivo en dichas normas. Se trata, según el entrevistado, de un intento de estatizar las ONG, controlarlas políticamente y adscribirlas a la función pública. Se dirigen al control y dirección de las ONG; y, más allá, a todas las organizaciones sociales. Además, el entrevistado añade que cuando las organizaciones usan recursos públicos, siempre ha habido control pero en caso de fondos privados, no se justifica ningún tipo de decreto en ese sentido (Rhon, 2016).

Érica Hanekamp, por su parte, señala que algunos elementos de los Decretos Ejecutivos son comunes a otras normas, mientras que otros son inaplicables. Menciona, especialmente, que la ineficiencia burocrática ha causado problemas para el registro de las ONG (Hanekamp, 2016). Resalta, especialmente, que el desarrollo del Sistema Único de Registro de Organizaciones Sociales y la recopilación de información dentro de los Ministerios se dilató desde 2008, cuando se puso en vigencia el Decreto 982; los plazos se ampliaron una y otra vez, mostrando claramente una deficiencia en los registros y la comunicación en los órganos ministeriales.

Como se observa, ha existido una reacción crítica ante el gobierno central ecuatoriano por la promulgación de los Decretos 16 y 739 que regulan el sistema de registro de las organizaciones sociales. Además del tema del registro, se han criticado otros elementos del cuerpo normativo como las estipulaciones para la disolución de las ONG lo que, de acuerdo a lo revisado a lo largo del presente estudio, tiene base en el peligro que subyace al ejercicio de la libertad de asociación y de participación.

Por su parte, el gobierno defiende la necesidad de los decretos indicando que anteriormente existía un desorden que era perjudicial tanto para las personas como para las organizaciones. Cuando se consultó a la doctora Sandra Hopes si considera que los decretos ejecutivos 16 y 739 limitaban el derecho de la asociación, de participación, y de opinión de las ONG, la entrevistada señaló que de ninguna forma se limitan los derechos consagrados en la norma suprema de la República, tanto más que se trata de dos normativas de jerarquía inferior. Por el contrario, garantizan, impulsan y promocionan el derecho de la asociatividad. Esto se justifica, según la entrevistada, porque en democracia, todas las personas e instituciones públicas y privadas deben observar el marco constitucional y legal para su normal desarrollo. En consecuencia, el estado, como ente regulador principal de la sociedad, no puede permitir la anarquía de las mismas a pretexto de que son privadas, con finalidad social y sin fines de lucro, puesto que en los años anteriores a este gobierno, las ONG trabajaban sin control (Hopes, 2016).

## Capítulo cuarto

### Conclusiones

#### 4.1. Conclusiones generales

Tras analizar los debates analíticos y las tendencias de evolución de las relaciones entre el estado y las ONG, se ha podido determinar una gran diversidad de organizaciones (ONG internacionales, ONG domésticas, organizaciones sociales, gremiales, etc.) que tienen puntos en común su carácter privado, la ausencia de fin de lucro y el interés de lograr beneficios a la comunidad o a sus miembros. La diversidad de objetivos y tipos de organizaciones ha permitido que se presenten relaciones heterogéneas con los estados en los que trabajan, en una gama amplia que va desde la complementariedad – cooperación hasta la oposición; relaciones que se inscriben en una dinámica compleja de lo político, la política y la participación.

El estado (comprendido como la representación política de una nación, con instituciones que dirigen las relaciones entre sus miembros determinadas por un marco legal, con ejercicio del poder sobre un ámbito geográfico y social, y en constante proceso de creación-recreación) legitima sus actuaciones porque su poder nace de la voluntad popular en regímenes democráticos (aunque esto no quiere decir que, en ciertas acciones, un gobierno no puede desviarse de lo que manda el derecho). En cambio, el estudio estableció que la legitimidad de las ONG nace de su capacidad organizativa y técnica; así como por su reconocimiento como representantes de diversos sectores de la sociedad civil (tanto si son socios, colaboradores y voluntarios, como si son los beneficiarios de las actividades de las organizaciones); la diversidad de las ONG es una muestra de la diversidad de la propia sociedad.

La influencia de las ONG sobre las políticas del estado se realiza a través del uso de amplias redes de apoyo, en la que se incluyen ONG domésticas, ONG extranjeras, organismos multinacionales, otros países y políticos de oposición para presionar a los estados e impulsar determinadas políticas. Estas influencias se desarrollan dentro de la dinámica de la política, es decir, el espacio para tratar lo público y con vista en el ejercicio del poder (hegemonía). En el caso de Ecuador, por ejemplo, en lo que respecta al tema de la libertad de expresión, se ha observado la concordia de críticas y esfuerzos

de ONG domésticas como Fundamedios con ONG internacionales (Freedom House; Human Rights Watch), otros estados como estados Unidos que ha criticado la situación de la libertad de expresión en Ecuador; y, políticos ecuatorianos de oposición como Marta Roldós o Alberto Acosta.

En el período de estudio (2007-2014), se ha podido concluir que se han presentado cambios importantes en la relación entre el estado ecuatoriano (representado por el gobierno del presidente Rafael Correa) y las ONG, además de organizaciones sociales. En un primer momento, el gobierno central fue apoyado por varias organizaciones sociales para impulsar la redacción de una nueva Constitución. Con este nuevo marco supremo de la legislación ecuatoriana, el gobierno adoptó la postura del estado como la imagen de la voluntad popular y representación máxima de los ciudadanos. Esta posición llevó a la elaboración de un marco de regulación cada vez más estricto hacia las ONG que comenzó en 2008 con el Decreto Ejecutivo 982 (que modificaba sustancialmente el anterior Decreto Ejecutivo 3054 de 2002) que determinaba elementos como el incremento del patrimonio inicial para la creación de corporaciones o la inclusión de artículos gravemente ambiguos como comprometer los intereses del estado (como no acatar reiteradamente órdenes del Ministerio o de otros organismos de control) constituiría causal de disolución.

Posteriormente, al iniciar el tercer mandato del presidente Correa, se produjo una mayor presión sobre el tema del registro de las organizaciones, junto con una normativa que admitía y normaba la disolución de las ONG (Decretos Ejecutivos 16 y 739) de una manera tan amplia que es susceptible de varias interpretaciones. Por esto, las ONG manifestaron temor de que esas normas se convirtieran en instrumentos de presión y amedrentamiento contra las organizaciones.

Las normas establecidas sirvieron para la disolución de la Fundación ecológica Pachamama y amenaza con el mismo destino a Fundamedios; así mismo, se configuraron en la base legal para el retiro temporal de la personería jurídica de Acción Ecológica y la amenaza de finalización del convenio de la sede de la organización social CONAIE. Aunque fuera del período de estudio y en lo referente a organizaciones sociales, también se produjo recientemente (agosto de 2016) la disolución de la Unión Nacional de Educadores, organización con más de 70 años de existencia, y se han iniciado procesos de disolución para otras organizaciones. Estos casos han provocado

varias reacciones de protesta por parte de ONG nacionales y extranjeras, organizaciones sociales y gremiales, organismos multinacionales y políticos ecuatorianos.

Tras el desarrollo del estudio, se ha podido establecer que el Decreto Ejecutivo 16 es una norma que ha servido para amedrentar e, incluso, castigar a las organizaciones sociales que resultan incómodas para el gobierno ecuatoriano. Quizás el punto más controversial del Decreto 16 es lo que se refiere a prohibir la participación política (sin especificar la política partidista que, constitucionalmente, es exclusiva de los movimientos y partidos políticos). Al señalarse una suerte de prohibición de participación política, se contraviene el principio de participación consagrado en la Constitución de 2008. La participación política no partidista es un derecho de las personas, tanto individuales como asociadas. El Decreto 16 establece la competencia de las instituciones del estado para disolver ONG, con términos tan amplios y generales que pueden resultar antojadizos y facilitar el cierre arbitrario de dichas organizaciones si resultan políticamente incómodas al gobierno. Posteriormente, el Decreto 739, aunque menos controvertido por no incluir prohibiciones sobre actuación política no partidista, no ha reemplazado al Decreto 16, con lo que se cuenta con dos normas vigentes sobre el mismo tema, con la incertidumbre que esto genera. Se concluyó, sin embargo, que ciertas regulaciones son importantes como el registro y el control, especialmente cuando las organizaciones hacen uso de recursos públicos.

Se concluyó, con base en los casos estudiados de sanción, cierre o cese de actividades de ONG nacionales, extranjeras y organizaciones sociales, que el gobierno central de Ecuador, en el período de estudio, ha interpretado y utilizado la legislación vigente de manera antojadiza y discrecional, esgrimiendo argumentos contra la participación política no partidista y que va desde la crítica a políticas y legislación implementadas en Ecuador, hasta participación en protestas (en casos como los de USAID, Pachamama, Fundamedios y el de la organizaciones social CONAIE). También se han implementado acciones que han afectado (incluso se aduce que con el afán de amedrentar a las organizaciones) como el caso de terminación temporal de la personería jurídica de Acción Ecológica; o procedimientos de control excesivos como la disolución de la UNE por no entregar información, según el Ministerio de Educación, que permita verificar suficientemente las actividades de representación democrática dentro de la organización. Frente a esta actuación, las ONG nacionales y extranjeras se han

manifestado críticas. Las manifestaciones contrarias a los decretos 16 y 739, que han facilitado los procesos de disolución de ONG, han sido abundantes, argumentando que son atentatorias contra el derecho de asociación y contra el derecho de participación, así como instrumentos no solo de castigo de organizaciones críticas sino de disuasión para los criterios opuestos al gobierno ecuatoriano actual. De modo adicional, los Decretos Ejecutivos 982, 16 y 739 adolecen de un problema fundamental que es la consideración indiferenciada de las organizaciones. Temas como el registro podrían aplicarse a todas las organizaciones, sin embargo, resulta inadecuado generar y mantener una misma norma para la creación, funcionamiento y disolución de organizaciones tan dispares como las ONG y las asociaciones barriales, por ejemplo, que no solo se diferencian por sus propósitos sino, especialmente, por su conformación, medios de financiamiento y el alcance de sus acciones.

Finalmente, se concluye que las contradicciones entre normas favorables y desfavorables, así como las declaraciones y acciones concretas del gobierno central contra ONG, también contradictorias, afectan de manera significativa a las libertades de asociación y de participación desde el ámbito institucional y de uso del poder, lo que podría aportar a la creación de un estado atentatorio a las libertades indicadas. De esta forma, las situaciones conflictivas contra ciertas ONG y organizaciones sociales constituyen evidencias del peligro que corren las libertades fundamentales de asociación y de participación política en Ecuador.

#### **4.2. Comentarios finales**

Es importante que el estado ecuatoriano reconozca la diversidad de representatividad de las ONG y las organizaciones sociales, así como la legitimidad para la participación de estas organizaciones en los ámbitos sociales, económicos y políticos, por estar garantizada esa participación y asociación a nivel constitucional, siempre que dichas acciones se ciñan a la licitud.

Por su parte, las organizaciones deberían buscar mecanismos óptimos de trabajo (incluyendo también, sin duda, la crítica) aunado con características de concentración de esfuerzos en pocas áreas de trabajo, misión institucional claramente definida; trabajo en actividades operativas y también de investigación y participación en el desarrollo de

políticas; disposición de tecnologías y capacidad para llevar a cabo los proyectos; trabajo con personal permanente; y, establecimiento de relaciones estables con sectores sociales y redes de organización.

Es importante que exista una legislación más adecuada dirigida para optimizar la asociatividad y no para restringirla. Como se mencionó, la regulación (registro, control, disolución, entre otros) de las organizaciones sociales debería ser ampliamente debatida y desarrollada en un cuerpo normativo superior, como una ley orgánica, y no a través de un Decreto Ejecutivo, que permita promover un amplio diálogo y discusión entre los legisladores, otros ámbitos del gobierno y los sectores sociales afectados de alguna manera. Sería adecuada una norma también específica que considere las diferencias estructurales entre las ONG, organizaciones sociales, gremiales, etc. Por su parte, el control, siempre importante para todo tipo de organizaciones, debería diferenciar lo relativo a los recursos que utilizan (públicos o privados) además de que se circunscriban a procedimientos claros y justos, que garanticen los derechos de asociación y participación. Es de suma importancia que se especifiquen, de manera precisa, tanto los causales como los procedimientos de disolución y que estas especificaciones atiendan a lo señalado en normas superiores.

Siendo la asociación la expresión de un derecho fundamental garantizado no solo a nivel constitucional sino en instrumentos internacionales, se puede considerar que es deber del estado el respeto a ese derecho. Las actitudes y las voces críticas, sin importar su naturaleza, deberían ser admitidas, siempre y cuando no se contrapongan a lo señalado por la normativa legal vigente.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABN. (19 de septiembre de 2008). Human Rights Watch: la verdad socavada. *Agencia Bolivariana de Noticias*.
- Acción Ecológica. (10 de marzo de 2009). *MINISTRA DE SALUD PÚBLICA DESCARTA PERJUDICAR A ACCIÓN ECOLÓGICA*. Obtenido de <http://www.accionecologica.org/la-clausura-de-ae-en-la-prensa/999-boletin-del-ministerio-de-salud>
- Acuerdo Ministerial 157, 157 (Ministerio de Salud 2 de marzo de 2009).
- Agencia Andes. (18 de agosto de 2016). *Declaran disolución en Ecuador de la Unión Nacional de Educadores (UNE)*. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/declaran-disolucion-ecuador-union-nacional-educadores-une.html>
- Agencia Andes. (15 de abril de 2016). Rafael Correa: "No hay nada más peligroso para la democracia que actores políticos sin responsabilidad política". *Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica*.
- Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional. (2010). *Informe de Actividades ONG Extranjeras 2007-2009*. Quito: AGECI.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (enero de 2016). *NED*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=2829>
- Aguiló, A. J. (2009). La democracia contrahegemónica en la teoría política de Boaventura de Sousa Santos: notas sobre un proyecto emancipador para el siglo XXI. *Presente, pasado y futuro de la democracia*, 377-383.
- Alarcón, M., & Bruno, M. (24 de marzo de 2009). *Diferencias entre Responsabilidad Contractual y Extracontractual*. Obtenido de Estudio Jurídico Bruno y Alarcón: <http://estudiojuridicoalarcon.blogspot.com/2009/03/diferencias-entre-responsabilidad.html>
- Arcos, C., & Palomeque, É. (1997). *El mito al debate. Las ONG en Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Azúa, P. (2003). Las ONG ante los retos sociales del nuevo milenio. *Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, 85-96.



- Balbis, J. (2001). *ONGs, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe*. París: UNESCO.
- Banco Mundial. (agosto de 2016). *World Bank Country and Lending Groups*. Obtenido de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>
- Bazoberry, Ó., & Ruíz, C. (2010). *¿Qué esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*. La Paz: EED.
- Becerra, F., & Pino, J. (2005). Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba. *Economía, sociedad y territorio*. Vol. 5, N. 17.
- Bedoya, C. (21 de noviembre de 2012). *Diferencias entre el riesgo excepcional y el daño especial*. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/113993586/ANALISIS-DEL-RIESGO-EXCEPCIONAL-Y-DANO-ESPECIAL>
- Benzi, D. (22 de julio de 2016). El Estado ecuatoriano y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)
- Benzi, D. (22 de julio de 2016). El Estado ecuatoriano y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Pearson Educación.
- Bretón, V. (2004). Las organizaciones no gubernamentales y la privatización del desarrollo rural en América Latina. En P. (. Moreno, *Entre las Gracias y el Molino Satánico: Lecturas de Antropología Económica* (págs. 463-483). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Bringel, B., & Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CrH Salvador*, v. 29, n. SPE 03, 27-45.
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario jurídico elemental*, 11ava ed. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Heliasta.
- Carbonell, M. (2004). La Interpretación de los Derechos Fundamentales. *Revista Ius et Praxis Año 10 No 1*, 409- 417.
- Carbonell, M. (2006). La libertad de asociación y de reunión en México. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 825-841.

- Carbonell, M. (2008). Prólogo. En G. Jalk, *Neoconstitucionalismo y sociedad* (págs. 9-14). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Catania, G., Holm, J., & Markov, H. (10 de marzo de 2009). Carta de Parlamentarios Europeos. Estrasburgo, Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, Francia: Parlamento Europeo.
- CCONDEM. (25 de marzo de 2009). *Carta enviada por la A.N.A. al Presidente de la República en relación al retiro de personería jurídica de Acción Ecológica*. Obtenido de <http://www.ccondem.org.ec/boletin.php?c=608>
- Cernea, M. (1989). *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Chamorro, P. (29 de junio de 2015). *No a la Ley Antiprotesta*. Obtenido de Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/espana/es/Trabajamos-en/No-a-la-LeyAntiprotesta/>
- Chavarría, M., Díaz, D., Songg, P., & Vargas, F. (2011). *Causalidad jurídica*. San José: Universidad Cristiana del Sur.
- Chiriboga, G., & Salgado, H. (1995). *Derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana*. Quito: ILDIS.
- Chiriboga, G., & Salgado, J. (2005). Los Derechos Fundamentales. *Revista Judicial, La Hora*.
- Chiriboga, M. (2014). *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. Quito: Abya-Yala.
- Confederación Ecuatoriana de OSC. (2015). *Análisis del Decreto Ejecutivo No. 739*. Quito: Confederación Ecuatoriana de OSC.
- Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador. (mayo de 2012). *Plan de Trabajo*. Obtenido de <http://cubee.es.tl/Plan-de-Trabajo.htm>
- Conservación Internacional. (2 de julio de 2014). *CI en Ecuador*. Obtenido de <http://conservation.org.ec/conservacion-en-ecuador/>
- Constitución del Ecuador, Decreto Legislativo No. 000 (Asamblea Constituyente Sangolquí 11 de agosto de 1998).
- Constitución de la República, R.O. 449 (Asamblea Nacional Constituyente 20 de octubre de 2008).

- Convenio Básico de cooperación entre el Gobierno del Ecuador y CONSERVATION INTERNATIONAL FOUNDATION, R.O. 323 (Función Ejecutiva 10 de mayo de 2001).
- CORAPE. (2016). *Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos del Ecuador - CORAPE*. Obtenido de <http://www.corape.org.ec/>
- Corz, C. (20 de diciembre de 2013). Gobierno expulsa de Bolivia a la ONG IBIS por injerencia política. *La Razón*.
- Cuevas, M. G. (12 de mayo de 2008). *Derechos humanos y participación política*. Obtenido de UCAB:  
[http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/CDH/Lineastematicas/anexo2.pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/anexo2.pdf)
- Cussy, F. (14 de noviembre de 2012). *Clasificación de los derechos humanos*. Obtenido de <http://laculturainca-cusi.blogspot.com/2012/11/clasificacion-de-los-derechos-humanos.html>
- Dávalos, P. (2010). *Neoliberalismo político y Estado social de Derecho*. Quito: PUCE.
- De Ávila, C. (27 de octubre de 2010). *Historia de las ONG*. Obtenido de <http://organizacionesnogubernamentalesfesc.blogspot.com/2010/10/historia-de-las-ong.html>
- De Estér, C. (1863). Estudio sobre las competencias. *Escuela del derecho: Revista Jurídica*. Vol. 2, 221-243.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (16 de junio de 1992). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.html>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) (Asamblea General de las Naciones Unidas 10 de diciembre de 1948).
- Decreto Ejecutivo 3054, R.O. 660 (Presidencia de la República 11 de septiembre de 2002).
- Decreto Ejecutivo 982, R.O. 311 (Presidencia de la República 8 de abril de 2008).
- Decreto Ejecutivo No. 1389, R.O. 454 (Presidencia de la República 27 de octubre de 2008).
- Dromi, R. (2001). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

- Dubois, A. (2006). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Recuperado el 26 de diciembre de 2013, de CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo): <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>
- Duhaime's University. (2013). *Duhaime's Law Dictionary*. Obtenido de <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/R/RexNonPotestPeccare.aspx>
- Eade, D., & Ligteringen, E. (2004). *El debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG*. Madrid: Intermon Oxfam.
- Ecuador Inmediato. (12 de marzo de 2009). “*Gobierno no se va a someter al poder de ninguna ONG*”, según presidente Correa. Obtenido de [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--99818](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--99818)
- Ecuador Inmediato. (29 de mayo de 2010). Presidente Correa revela: cerca de 50.000 fundaciones y organizaciones no gubernamentales no rinden cuentas. *Ecuador Inmediato*.
- El Comercio. (20 de agosto de 2014). *Fundación alemana Konrad Adenauer deja Ecuador por motivos políticos*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/fundacion-alemana-konradadenauer-ecuador-politicos.html>
- El País. (12 de julio de 2010). Los parches no bastan. *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*.
- El Telégrafo. (24 de junio de 2012). *Correa advierte con expulsar a la Usaid de Ecuador*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/correa-advierte-con-expulsar-a-la-usaid-de-ecuador>
- El Telégrafo. (9 de mayo de 2013). 26 ONG podrían salir del Ecuador. *El Telégrafo*.
- El Telégrafo. (11 de diciembre de 2014). *Edificio de la Conaie servirá como casa de acogida para jóvenes y adolescentes (Documento)*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/conaie-debera-devolver-inmueble-al-mies-documento>
- El Telégrafo. (18 de agosto de 2016). *Ministerio de Educación declara disuelta a la UNE*. Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/ministerio-de-educacion-disolvio-la-une>

- El Telégrafo. (23 de julio de 2016). *Nueve organizaciones afrontan la disolución*.  
Obtenido de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/nueve-organizaciones-afrontan-la-disolucion>
- El Universo. (22 de julio de 2016). Ministerio de Educación notifica a UNE con disolución. *El Universo*.
- Embajada y Consulado de los EEUU en Ecuador. (27 de abril de 2016). *Respuesta del Gobierno de los EEUU a la emergencia humanitaria en Ecuador*. Obtenido de <https://ec.usembassy.gov/es/respuesta-del-gobierno-de-los-eeuu-la-emergencia-humanitaria-en-ecuador/>
- Escobar, R. (2010). Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: desarrollo histórico, evolución y clasificación. *Diálogos de Saberes*, 121-131.
- FEDAEPS. (4 de julio de 2009). *Qué es FEDAEPS*. Obtenido de <http://www.fedaeps.org/spip.php?article14>
- Fundación Maquita Cushunchic. (2016). *Fundación Maquita Cushunchic*. Obtenido de <http://maquita.com.ec/>
- Fundamedios. (26 de octubre de 2012). *Estatutos 2012*. Obtenido de <http://www.fundamedios.org/wp-content/uploads/2015/07/Nuevosestatutos2012.pdf>
- Fundamedios. (24 de diciembre de 2014). *Graves problemas en el apresurado sistema de registro que se puso en marcha bajo el Decreto 16*. Obtenido de <http://www.fundamedios.org/tag/decreto-16/>
- Fundamedios. (30 de septiembre de 2015). *A los ciudadanos y a las organizaciones nacionales e internacionales: ¡ Gracias por el apoyo!* Obtenido de <http://www.fundamedios.org/gracias-por-el-apoyo/>
- Fundamedios. (28 de septiembre de 2015). *Fundamedios se congratula por archivo de proceso, pero advierte que se mantienen amenazas contra la sociedad civil*. Obtenido de <http://www.fundamedios.org/fundamedios-se-congratula-por-archivo-de-proceso-pero-advierte-que-se-mantienen-amenazas-contra-la-sociedad-civil/>

- FUNDAMEDIOS. (12 de agosto de 2015). *Organizaciones exigen derogatoria de decretos que violan la libertad de asociación*. Obtenido de <http://www.fundamedios.org/tag/decreto-16/>
- García, Á. (19 de agosto de 2015). *Sobre el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en Bolivia y su financiamiento*. Obtenido de Rebelion: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=202285>
- Gascón, J., & Montagut, X. (2011). *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en America Latina*. Quito: Flacso.
- Gil Botero, E. (2011). *Responsabilidad Extracontractual del Estado*. Bogotá: Temis.
- González, M. (15 de febrero de 2013). *Las ONG vuelven a los países "desarrollados"*. Obtenido de <http://colectivonovecento.org/2013/02/11/de-los-derechos-a-la-caridad-las-ong-vuelven-a-los-paises>
- González, P. (2009). *Derechos sociales, económicos y culturales*. Bogotá: Kimpres.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordón, A. (2 de julio de 2015). *Gobierno suspende el desalojo de la Conaie de su sede de Quito*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-suspende-desalojo-conaie-sede.html>
- Gutiérrez, J., & Villegas, M. (20 de octubre de 1998). *Derechos Humanos y Desaparecidos en Dictaduras Militares*. Obtenido de Desaparecidos: [http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/biblio\\_contrer\\_diaz.htm](http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/biblio_contrer_diaz.htm)
- Hanekamp, É. (21 de junio de 2016). El estado ecuatoriana y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)
- Henoa, J. C. (2007). *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández, A., & Franco, C. (2007). *Responsabilidad del Estado. Análisis jurisprudencial del Consejo de Estado*. Bogotá: Nueva Jurídica.
- Herz, C. (1995). *Bosques, Árboles y Comunidades Rurales - Fase II - Documento de Trabajo: La Radio y Procesos Participativos de Desarrollo Sostenible en la Región Amazónica*. Lima: FAO.

- Hidalgo, R. (25 de febrero de 2015). Más requisitos burocráticos para las organizaciones por Decreto 16. (Radio Rayuela, Entrevistador)
- Hollender, R. (8 de agosto de 2018). *Política ambiental de los países “progresistas” en Latinoamérica: Buen Vivir vs. neo-extractivismo*. Obtenido de <http://www.alainet.org/es/active/57062>
- Hopes, S. (13 de julio de 2016). El Estado ecuatoriano y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)
- Human Rights Watch. (2016). *Events of 2015*. Obtenido de HRW: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/>
- INEC. (2012). *E-análisis: Revista Coyuntural*. Quito: INEC.
- INREDH. (2010). *Misión y visión de INREDH*. Obtenido de [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=27](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=27)
- Instituto de Comunicación y Desarrollo. (2014). *Estudio regional sobre mecanismos de financiamiento de organizaciones de la sociedad civil en América Latina*. Santiago de Chile: Unión Europea, Acción, Mesa de Articulación, ICD.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social. (2 de diciembre de 2014). *Las organizaciones sociales comprometidas por un México en paz y desarrollo*. Obtenido de <http://indesol.gob.mx/las-organizaciones-sociales-comprometidas-por-un-mexico-en-paz-y-desarrollo/>
- Irisarri, C. (2000). *El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado Colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Izquieta, J., & Callejo, J. (2004). Las organizaciones de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo. Cultura e identidad de las ONGD. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 105, 195-216.
- Karg, J. (28 de diciembre de 2013). *USAID y ONG's: La injerencia silenciosa en América Latina*. Obtenido de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=178745>
- La Hora. (17 de diciembre de 2013). *Colectivo Glti presenta demanda contra Nebot*. Obtenido de [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101607268/-1/Colectivo\\_Glti\\_presenta\\_demanda\\_contra\\_Nebot.html#.V7cOafnhDDc](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101607268/-1/Colectivo_Glti_presenta_demanda_contra_Nebot.html#.V7cOafnhDDc)
- La Hora. (5 de diciembre de 2013). Gobierno cierra la Fundación Pachamama. *La Hora*.

- La República. (28 de noviembre de 2012). Correa presentó la XI Ronda Petrolera para explotar 13 bloques en la Amazonía. *La República EC*.
- La República. (19 de agosto de 2016). *UNE denuncia su caso ante la CIDH*. Obtenido de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2016/08/19/une-denuncia-su-caso-ante-la-cidh/>
- La República EC. (7 de julio de 2012). *Correa condiciona permanencia de USAID a que no apoye la democracia*. Obtenido de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2012/07/07/correa-condiciona-permanencia-de-usaid-a-que-no-apoye-la-democracia/>
- La República EC. (30 de septiembre de 2014). *Usaid sale de Ecuador*. Obtenido de <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2014/09/30/usaid-sale-ecuador/>
- Lepere, P. (2012). *Libertad de asociación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Ley Orgánica de Educación Superior, Registro Oficial No. 298 (Función Ejecutiva 12 de octubre de 2010).
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, R. O. S. 175 (Asamblea Nacional 20 de abril de 2010).
- Ligteringen, E. (2004). *El debate sobre el desarrollo y el futuro de las ONG*. Madrid: OXFAM.
- López, A., & Cubillos, P. (2008). Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 33, 13-20.
- López, K. (2000). *La responsabilidad civil y objetiva del Estado*. México D. F.: Secretaría de Gobernación.
- Machado, D. (9 de mayo de 2012). *Privatización de la Cooperación: RSC, Realidades Sin Coherencia*. Obtenido de <http://deciomachado.blogspot.com/2012/05/privatizacion-de-la-cooperacion-rsc.html>
- Maldonado, G. (23 de junio de 2016). El estado ecuatoriano y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)
- Martínez, I. (2013). Intervención de la Cooperación Internacional no Reembolsable. *Cooperamos No. 06*, 18-20.
- Médicos sin Fronteras. (2014). *República Centroafricana en Caída Libre*. Madrid: MSF.



- Merle, M. (1991). *Sociología de las relaciones internacionales. Segunda edición revisada y ampliada*. Madrid: Alianza.
- Meschkat, K. (18 de agosto de 2015). *Los gobiernos progresistas y las consecuencias políticas del neoextractivismo*. Obtenido de [http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/868/Cap.%202%20Los%20gobier nos%20progresistas%20y%20las%20consecuencias%20pol%C3%ADticas%20d el%20neoextractivismo.pdf](http://www.rosalux.org.ec/attachments/article/868/Cap.%202%20Los%20gobier%20nos%20progresistas%20y%20las%20consecuencias%20pol%C3%ADticas%20del%20neoextractivismo.pdf)
- Meza, V. (2014). *Organizaciones Sociales sin fines de lucro y organizaciones no gubernamentales*. Quito: Puente y Asociados.
- Miles, C. (2016). *Cooperación Internacional con Países de Renta Media Análisis y una aproximación crítica Considerando los desafíos de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: FLACSO.
- MINFIN Guatemala. (2006). *Reseña Histórica de las ONG*. Guatemala: MINFIN.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2014). *Informe de Cooperación Internacional no reembolsable en el Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- Ministerio del Ambiente. (5 de diciembre de 2013). *Se disuelve la Fundación Pachamama, tras comprobarse que la ONG violó el Reglamento de Organizaciones Sociales*. Obtenido de <http://www.ambiente.gob.ec/se-disuelve-la-fundacion-pachamama-tras-comprobarse-que-la-ong-violo-el-reglamento-de-organizaciones-sociales/>
- Mogrovejo, D. (2009). La responsabilidad estatal en la Constitución del Ecuador de 2008. *FORO Revista de Derecho, No. 12, UASB-Ecuador / CEN*, 71-93.
- Mouffe, C. (diciembre de 2000). *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*. Obtenido de IHS: [https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_72.pdf](https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf)
- Movimiento Libertario. (3 de septiembre de 2012). *Derecho a comerciar libremente*. Obtenido de <http://mlibertario.blogspot.com/search/label/Derecho%20a%20elegir%20educaci%C3%B3n>
- Murguialday, C., & Askunze, I. (1999). *Las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo*. Bilbao, España: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

- National Endowment for Democracy. (2015). *Latin America and Caribbean*. Obtenido de <http://www.ned.org/region/latin-america-and-caribbean/>
- Navarro, F. (2012). *Responsabilidad Social Corporativa: Teoría y práctica*. Madrid: ESIC.
- Novillo, N. (2015). *Estado actual del movimiento popular urbano en Ecuador*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- Nye, J., & Keohane, R. (1974). *Transgovernmental Relations and International Organizations*. New York: Oxford University press.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración* (págs. 1-14). Buenos Aires: CLAD.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (11 de marzo de 2016). *ONG's y movimientos sociales de Brasil repudian acuerdo entre empresa minera y gobierno*. Obtenido de <http://www.conflictosmineros.net/noticias/8-brasil/18750-ong-s-y-movimientos-sociales-de-brasil-repudian-acuerdo-entre-empresa-minera-y-gobierno>
- OCDE. (2016). *OCDE*. Obtenido de <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: INAP.
- Orgaz, M. (28 de noviembre de 2016). *Los límites del progresismo*. Obtenido de <https://www.desdeabajo.info/ediciones/30290-los-limites-del-progresismo.html>
- Ortiz, S. (marzo de 2008). *El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador*. Obtenido de Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>
- Ospina, P. (2007). *Manual de realidad nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ospina, P. (2016). *El terremoto y la metamorfosis de la sociedad civil*. Quito: CEPS.
- Oszlak, Ó. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, 1-7.
- Pachamama. (19 de diciembre de 2013). *Nos solidarizamos con la Fundación Pachamama en Ecuador*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/192572311/Solidaridad-de-129-organizaciones>

- Pérez, M. (2006). *Organizaciones no Gubernamentales, características de otro actor en el tablero internacional*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Pérez, M. (2012). *El Rol de Las ONGs en la construcción de la Sociedad Civil en Latinoamérica*. Buenos Aires: Università di Bologna.
- Petras, J. (1 de diciembre de 1997). *Imperialism and NGOs in Latin America*. Obtenido de Monthly Review: <http://monthlyreview.org/1997/12/01/imperialism-and-ngos-in-latin-america>
- Ponce, J. (2004). *Sentado entre dos sillas*. Quito: Planeta.
- Rabossi, E. (2014). Las generaciones de derechos humanos. *Lecciones y Ensayos, Universidad de Buenos Aires*, 41-52.
- RAE, R. A. (2010). *Diccionario de la lengua española*. Barcelona: ESPASA CALPE.
- Redacción Plan V. (17 de diciembre de 2014). *La resistencia al Decreto 16 en ritmo de serenata*. Obtenido de <http://www.planv.com.ec/historias/politica/la-resistencia-al-decreto-16-ritmo-serenata>
- Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas, Decreto Ejecutivo No. 16 (Presidencia de la República 04 de Junio de 2013).
- Reglamento Sistema Unificado Información de Organizaciones Sociales, Decreto Ejecutivo 739 (Presidencia de la República 21 de agosto de 2015).
- Resolución No 2015-SECOM-008, 2015-SECOM-008 (SECOM 24 de septiembre de 2015).
- Retamozo, M. (2009). Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, 69-91.
- Retamozo, M. (2011). Sujetos políticos: teoría y epistemología. *CIENCIA ergo sum*, Vol. 18-1, 81-89.
- Revilla, M., & Serrano, M. (2002). *Las ONG y la política: detalles de una relación*. Madrid: Istmo.
- Revista Semana. (16 de noviembre de 2002). Las ONG: ¿héroes o villanos? *Revista Semana*.
- Rhon, F. (22. de junio de 2016). El estado ecuatoriano y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)

- Ricaurte, C. (21 de junio de 2016). El Estado ecuatoriano y las ONG. (C. Gavilanes, Entrevistador)
- Risse, T. (1999). Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial. *Foro Internacional*, vol 39, No 158, oct - dec, 374-403.
- Rosero, F. (diciembre de 2008). *La Asamblea Nacional Constituyente: tensiones entre la utopía deseada y el cambio posible*. Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-448.html>
- Ryfman, P. (2007). *Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria*. París: Cruz Roja Internacional.
- Saavedra, L. (29 de diciembre de 2014). *La casa de la CONAIE: una mirada desde el discurso comunicacional*. Obtenido de [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=668:la-casa-de-la-conaie-una-mirada-desde-el-discurso-comunicacional&catid=74:inredh&Itemid=49](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=668:la-casa-de-la-conaie-una-mirada-desde-el-discurso-comunicacional&catid=74:inredh&Itemid=49)
- Saavedra, R. (2011). *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública. 6ta. Reimpresión*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Saltos, N., & Vásquez, L. (2009). *Ecuador: su realidad*. Quito: Fundación José Peralta.
- Sandoval, J., & Álvarez, R. (2005). *Integración latinoamericana, fronteras y migración: los casos de México y Venezuela*. México D.F.: Plaza y Valdez.
- Santi, M., Cholango, H., Chancoso, B., Acosta, A., Vargas, A., Saavedra, L., . . . Tamayo, E. (9 de marzo de 2009). *CARTA ABIERTA DE LAS ORGANIZACIONES, REDES, COLECTIVOS Y CIUDADAN@S AL PRESIDENTE RAFAEL CORREA*. Obtenido de [http://www.accionecologica.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=987&Itemid=1](http://www.accionecologica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=987&Itemid=1)
- Schmitt, C. (1932). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Secretaría General de la Gestión de la Política. (20 de diciembre de 2015). *Directorio del Registro Único de Organizaciones Sociales*. Obtenido de <http://www.politica.gob.ec/la-sngp-registro-a-mas-de-46-000-organizaciones-sociales/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). *Diálogo Nacional por la Equidad y la Justicia Social La política en la sociedad*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2011). *Atlas de Organizaciones no Gubernamentales extranjeras en Ecuador 2007-2010*. Quito: Don Bosco.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2014). *Lista de ONG internacionales registradas*. Quito: SETECI.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. (2016). *Directorio de ONG*. Obtenido de [http://app.seteci.gob.ec/directorio\\_ong/frontEnd/directorio.php](http://app.seteci.gob.ec/directorio_ong/frontEnd/directorio.php)
- Serrano, E. (1999). *Las ONG como actores de las relaciones internacionales*. Madrid: Universidad complutense de Madrid.
- Sherwood, H. (4 de septiembre de 2015). Human Rights Groups feel global squeeze. *The Guardian Weekly*, pág. 12.
- Sierra, N. (julio de 2011). *Los “gobiernos progresista” de América Latina. La avanzada del pos-neoliberalismo*. Obtenido de Aportes Andinos Revista electrónica de derechos humanos: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2800/1/RAA-29%20Natalia%20Sierra,%20Los%20gobiernos%20progresistas.pdf>
- Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? *Sociedad civil y Estado en América Latina. Nueva Sociedad No 210, julio-agosto*, 126-140.
- Sued, G. (2012). La legitimidad y el poder de las organizaciones sociales. *La Nación*.
- Surasky, J. (2012). Coherencia en crisis. *Cooperamos No. 4*, 32-36.
- Tamayo, E. (19 de septiembre de 2011). *Ecuador: Conservación Internacional ya no puede operar*. Obtenido de <https://www.servindi.org/actualidad/51684>
- Tandon, Y. (2009). *El efecto de la ayuda al desarrollo en el Tercer Mundo*. Madrid: Popular.
- Tejerina, O. (2014). *Seguridad del Estado y privacidad*. Madrid: Reus.
- Tobar, H. (25 de septiembre de 1997). El Estado ecuatoriano, la Constitución y los asambleístas. *El Telégrafo*.

- Tokatlian, J. G., & Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿un paradigma alternativo al realismo? *Instituto de estudios internacionales Universidad de Chile. Vol. 23, No. 91*, 18-75.
- Tuvilla, J. (2000). *Las ONG: hacer oír la voz de los sin voz*. Obtenido de <http://www.eip-cifedhop.org/espagnol/dosieres/tuvilla6.htm>
- Unceta, K. (2013). Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 47, Quito, septiembre*, 15-29.
- Unión Nacional de Educadores. (13 de abril de 2015). *Rafael Correa mient: caso IESS*. Obtenido de <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-19-37/2012-07-08-04-20-19/2012-07-08-04-21-26/648-rafael-correa-miente-caso-iess>
- Unión Nacional de Educadores. (5 de agosto de 2016). *Campaña mundial por la UNE*. Obtenido de <http://www.une.org.ec/index.php/2012-07-08-04-19-37/2012-07-08-04-20-19/2012-07-08-04-21-26/802-campana-mundial-por-la-une>
- Universidad de la Punta. (1999). *Clasificación de los derechos humanos*. Obtenido de [http://contenidosdigitales.ulp.edu.ar/exe/formacion\\_etica/clasificacin\\_de\\_los\\_de\\_rechos\\_humanos.html](http://contenidosdigitales.ulp.edu.ar/exe/formacion_etica/clasificacin_de_los_de_rechos_humanos.html)
- Uvalle, R. (2000). Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. *Convergencia enero-abril del 2000, Núm. 21*, 255-287.
- Vidal, P., Guixé, I., & Sureda, M. (2005). *¿Cómo se genera la legitimidad de las organizaciones no lucrativas?* Barcelona, España: Observatorio del Tercer Sector.
- Villacís, P. (27 de abril de 2016). *Guía sobre riesgos del Decreto 16 y su reforma para organizaciones*. Obtenido de <http://www.ciudadaniainformada.com/iniciativa-ciudadana-osc/item/1057-guia-sobre-riesgos-del-decreto-16-y-su-reforma-para-organizaciones>
- Wilkinson, D. (1 de septiembre de 2015). *Ambientalistas bajo acoso en Ecuador*. Obtenido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/es/news/2015/09/01/ambientalistas-bajo-acoso-en-ecuador>

## ANEXOS

### Anexo 1. Resumen de las respuestas ofrecidas en las entrevistas

**Fecha: 22 de julio de 2016**

**Entrevistado: Profesor Daniel Benzi**

**Docente**

*¿Qué regulaciones ha impuesto el Ecuador a las ONG desde 2007?*

Los decretos emitidos relativos a las ONG son los más evidentes. Estos decretos siguen el mismo guion llevado a cabo en países como Bolivia y Venezuela.

*¿Qué efectos ha tenido la aplicación de las regulaciones?*

Inicialmente se presentaron protestas. Algunas ONG amenazaron con salir del país. Se presentan también similitudes con lo ocurrido en Bolivia y Venezuela debido a políticas similares llevadas a cabo en los países.

*¿A qué se deben las regulaciones?*

Hay que distinguir entre las ONG según los objetivos que persiguen. Las regulaciones tienen que ver con el tipo de competencia que han tenido las ONG. En muchos casos, las ONG han reemplazado en las competencias que antes eran exclusivas para los estados. Eso dio paso a un nivel de libertad de acción de las ONG que fue, incluso, nefasto para las propias ONG.

Los gobiernos justifican las regulaciones diciendo que se debe poner orden en un sector que está totalmente desordenado. Sin embargo, en gobiernos con tintes centralistas e incluso autoritarios, como Ecuador y Bolivia, los estados quieren captar directamente los dineros de cooperación internacional sin tener que pasar por intermediarios (muchas veces las ONG funcionan de esta manera). Además, los estados no quieren ONG que se opongan a sus políticas, como es el caso de Ecuador con las ONG ambientalistas.

*¿Las ONG responden a los intereses de sus donantes?*

Habría que matizar. Seguramente las ONG dependen económicamente de los donantes, sean agencias estatales o donantes de cualquier tipo. Finalmente, en opinión del entrevistado, las ONG sí responden a los intereses de los donantes; incluso sin una conciencia de ello.

Muchas veces, sobre todo las ONG con una identidad política, se presentan casos en que se responde a los intereses de los donantes pero también se tiene una agenda propia. Esto puede llevar a una relación a veces conflictiva.

No obstante, las ONG responden a intereses de los donantes simplemente porque dependen económicamente de dichos donantes.

***¿Cuál es la actitud que ha tomado el gobierno ecuatoriano frente a las ONG extranjeras?***

La postura de los gobiernos nacionalistas es retóricamente agresiva frente a las ONG pero que no quería cortar relaciones con la cooperación internacional.

***¿Son las ONG organismos legítimos para exigir cambios a los estados?***

En la mayoría de los casos, no. Sin embargo, en casos de organismos que realmente representan a la sociedad civil, sí.

En algunos países, las ONG tienen un importante nivel de poder para presionar ministerios, por ejemplo; y esto no suele ser legítimo porque no ofrecen una amplia representación. En muchos casos las ONG asumen que representan a pobres, a indígenas, a afros, etc., pero estas comunidades en ningún momento les han ofrecido a las ONG esta representación.

***¿De dónde nace la legitimidad de las ONG?***

Del dinero que puedan recaudar y de sus relaciones, especialmente con sectores de personas de clase media-alta, intelectuales, etc.

***¿Cuál debería ser la relación entre el estado y las ONG?***

Es un tema complicado porque finalmente las ONG responden a intereses particulares. Las actitudes extremas tanto de las ONG como de los estados son contraproducentes, especialmente para los beneficiarios.

Cierto tipo de regulación es necesaria. Sin embargo, en ocasiones los gobiernos exageran en dichas regulaciones o las ONG simplemente no reconocen al estado como representante de la sociedad y quieren asumir ellos esa representación.

En el caso del Ecuador, la creación de la SETECI careció de una idea clara y simplemente se convirtió en un interés de obtener recursos de la cooperación internacional. En términos finales, según la opinión del entrevistado, la cooperación internacional sirve para alimentar a las personas que trabajan en cooperación internacional.

***¿Por qué existen pugnas entre estado y ONG?***

Por intereses de poder. En las décadas de crisis en Ecuador, desde los ochentas hasta el inicio de los dos mil, la legitimidad del gobierno ecuatoriano era muy baja mientras que la de las ONG, aunque inmerecida, fue muy favorable, especialmente en términos del eje de desarrollo.

***¿Las ONG tendrían que derecho a participar en política?***



Las ONG que quisieran participar en política deberían ser honestas y no escudarse en declaraciones de que son representantes de la sociedad civil y actores apolíticos. El estado ha dicho muchas veces que las ONG extranjeras no pueden hacer política.

***¿Qué posición debería adoptar el estado ante críticas de las ONG?***

La estrategia de algunos estados de retórica, de confrontación contra las ONG, no son efectivas. Las actitudes represivas no son convenientes

***¿Qué posición deberían adoptar las ONG?***

Las ONG tendrían que defender sus demandas.

***¿Hasta dónde deben llegar los roles del estado y de las ONG?***

Eso depende de la calidad de las sociedades y de los estados. En opinión del entrevistado, es preferible un estado ineficiente a una proliferación de ONG igualmente ineficientes.

***¿Cuál es el aporte de las ONG en Ecuador y qué tan eficientes son?***

Con relación a otros países, es relativamente pequeño.

***¿Cuál es el desafío de las ONG para el futuro?***

El entrevistado señaló que ha notado que las ONG se han convertido, de una manera que considera irreversible, en empresas sociales, es decir, que se ajustan a una lógica de mercado.

**Fecha: 13 de julio de 2016**

**Entrevistada: Dra. Sandra Hopes**

**Directora de Organizaciones Sociales del MIES.**

***¿Cuál es la motivación de las regulaciones que impone el estado a las ONG?***

En democracia, todas las personas e instituciones públicas y privadas observarán el marco constitucional y legal para su normal desarrollo dentro de la sociedad, en consecuencia, el estado, como ente regulador principal de la sociedad, no puede permitir la anarquía de las mismas a pretexto de que son privadas, con finalidad social y sin fines de lucro, puesto que en los años anteriores a este gobierno, las ONG trabajaban sin control.

***¿Cuál es la actitud del gobierno con ONG nacionales y extranjeras de oposición o críticas?***

La entrevistada se niega a opinar y manifiesta que no representa al gobierno como para emitir un criterio; como servidora pública, solamente responde por acciones u omisiones de acuerdo a sus responsabilidades. No obstante, añade que Ecuador es un estado democrático y que tiene una actitud de total amplitud y respeto a la diversidad de pensamiento dentro del marco legal.

***¿Son las ONG organizaciones con legitimidad para solicitar o exigir cambios en la conducta del estado?***

La entrevistada indica que no, que el estado es el que da legitimidad a las ONG. El estado ecuatoriano trabaja sobre la base de la Constitución de la República y la planificación propuesta por el PNBV. Los fines y objetivos de las ONG deben estar también enmarcados dentro de lo que dicen la Constitución y el PNBV.

***¿Cuál debería ser la relación entre el estado y las ONG?***

De cooperación.

***En su criterio como representante del estado, ¿Hasta qué punto las ONG pueden ser críticas con los gobiernos?***

Se niega a responder

***¿Cuál es la razón de que las ONG sean críticas con el estado?***

Cada ONG tiene su propia agenda y responde a sus propios intereses.

***¿Qué rol desempeñan las ONG en el país?***

Todas las organizaciones sociales, sean Corporaciones o Fundaciones y las ONG extranjeras tienen el rol de propender al bienestar de sus miembros y de la sociedad, conforme dispongan sus estatutos de constitución y de acuerdo a su ámbito de acción, fines y objetivos.

***¿Hasta dónde debe llegar el rol de las ONG y el rol del estado?***

En un estado democrático de deberes y responsabilidades de las ONG y el estado están determinados en la constitución de la República del Ecuador, la Ley, los Reglamentos y demás normativa expedida por la autoridad competente.

***¿Tienen las ONG derecho a intervenir en política?, ¿en qué casos?***

Las corporaciones y fundaciones, y las ONG extranjeras no tienen derecho a participar en actividades de política, ya que éstas están reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral.

***¿Responden las ONG a los intereses de los donantes?***

Analizando bien la pregunta y dando una simple contestación, las ONG sí responden a los intereses de sus donantes.

***¿Qué tan eficientes son las ONG? ¿Deben mejorar de alguna manera?***

La eficiencia se mide por los logros alcanzados, es decir, por el cumplimiento de fines y objetivos y los proyectos y programas desarrollados.

Siempre es importante mejorar, debe ser una constante en cada una de las personas de forma individual y colectiva. Muchas organizaciones deberían mejorar la comunicación interna, la rendición de cuentas y superar las pugnas internas.

***¿Considera usted que los decretos ejecutivos 16 y 739 limitan el derecho de la asociación, de participación, y de opinión de las ONG?***

No, de ninguna forma se limitan los derechos consagrados en la norma suprema de la República, tanto más que se tratan de dos normativas de jerarquía inferior. Por el contrario, garantizan, impulsan y promocionan el derecho de la asociatividad.

**Fecha: 21 de junio 2016**

**Entrevistado: César Ricaurte.**

**Director Ejecutivo Fundamedios**

***¿Qué efectos ha generado las regulaciones del estado a las ONG?***

Al inicio del gobierno año 2008 se emitió el Decreto Ejecutivo 982, que produjo restricciones a organizaciones de la sociedad civil; más de tipo operativo. Según el entrevistado, ese Decreto no era tan restrictivo. Se promovía la comunicación; hubo apertura y reformas.

Tras la reelección del presidente Correa (tercer período, segundo período completo), pocos días después de la Ley de Comunicación se emite el Decreto 16 que presenta restricciones para la creación de organizaciones, 2) capacidad del gobierno para disolver las organizaciones; y, 3) regulaciones fuertes para las actividades de las organizaciones.

La reforma con Decreto 739 relajó un poco las condiciones para la creación de las organizaciones pero no se modificaron otros elementos.

El efecto más claro de los decretos fue la disolución de PachaMama, prácticamente ordenada en una sabatina por el presidente Correa. Además, en la práctica, se generaban restricciones para la cooperación internacional. Se crea la SETECI. El gobierno centraliza la cooperación internacional. El gobierno debe aprobar los planes de cooperación y que se ajuste al Plan Nacional del Buen Vivir. Mucha cooperación se retiró. Se retiró Konrad Adenauer de Alemania como caso paradigmático.

Lo mencionado ha llevado a una situación deteriorada. Muchas organizaciones han desaparecido o han cerrado porque ya no pueden trabajar.

***¿Hay aspecto positivo en los decretos?***

Conceptualmente es problemático que se regule a la sociedad civil a través de un decreto. La Constitución indica que si se limitan los derechos fundamentales debería hacerse a través de Leyes Orgánicas.

El estado o el proyecto de gobierno actual concibe a la sociedad civil solamente en los aspectos en los que el estado no puede proveer un servicio. Se desconoce la participación ciudadana complementaria con el estado, autónoma o independiente.

Los decretos han querido controlar a una sociedad que se la considera como peligrosa o conspiradora. Se podría considerar que algunos elementos son razonables, como la necesidad de presentar informes en un sentido de transparencia. Pero de eso a pensar que un funcionario puede llegar y solicitar todo tipo de organización es desmedido.

En realidad, no encuentra nada positivo de los decretos.

### ***¿Debe haber algún tipo de control de las organizaciones?***

Sí, pero debería considerarse niveles. Una organización que hace uso de fondos públicos debe estar controlada pero es algo diferente si hace uso de fondos privados.

Sí ha existido control bajo las normas del código civil y ante los ministerios en los que se encuentran registradas las organizaciones. Por ejemplo, Fundamedios presenta informes ante la Secretaría de Comunicación, ante el SRI, etc. Pone como ejemplo que antes Fundamedios presentaba informes económicos y contables en su página web pero tuvieron que retirarlo porque el estado hacía uso de esa información para atacar a la organización.

En todo caso, sí se necesita una normativa exclusiva para las ONG pero no solamente para el control.

### ***¿Cuál es la actitud que ha adoptado el estado ante las ONG?***

Desconfianza total y que debe ser controlado porque es peligrosamente autónomo. Se le ha otorgado a las ONG un nivel secundario, subsumido al del gobierno. Gobierno todopoderoso; los sectores deben depender de ese estado. No se admite una sociedad civil por fuera del estado.

La sociedad civil solo puede hacer lo que el estado no puede hacer, que es una visión muy reducida de lo que pueden hacer las ONG

### ***¿Cuál sería el rol de las ONG y del estado?***

ONG muchas funciones desde el pensamiento y propuesta de políticas públicas, en ese caso trabajan con el estado. Otras son de vigilancia y observación del estado. ONG de derechos humanos que denuncian violaciones por parte de los estados, principalmente. ONG de base que ha sido históricamente importante en Ecuador.

Inicialmente el proyecto de Alianza País se construye de las propuestas de varios grupos de la sociedad civil.

### ***¿Se podría decir que las ONG complementan la labor del estado?***

No necesariamente porque las ONG en muchas ocasiones trabajan al frente de los cambios y no complementariamente. Otras ONG sí trabajan con el estado. Otros, como los que conforman el movimiento indígena, han buscado reivindicaciones y, en ese sentido, ha luchado contra el estado.

Las ONG son las que han empujado a los estados para el desarrollo y el respeto a los derechos humanos.

***¿Son las ONG legítimas para exigir cambios en la conducta del estado?***

Se dice que las ONG no han ganado elecciones y se cuestiona la conformación de las ONG. La legitimidad está dada, en realidad, por los principios y valores que busca la ONG; no se debe considerar el número de miembros. La sociedad civil está compuesta por un heterogéneo conjunto de valores. Las ONG representan a las diferentes visiones de la sociedad.

***¿Qué tan eficientes son las ONG domésticas? ¿Tiene que mejorar algo?***

Hay que reconocer que muchas veces las acciones de las ONG no tienen el impacto que desearían tener. Hay que reconocer que actualmente las ONG están muy debilitadas, no tienen capacidad para construir diálogo y agendas comunes. Especialmente esto se ha dado en el actual gobierno ecuatoriano.

***¿Cómo se financian las ONG?***

De muchas maneras pero explica la forma de financiamiento de Fundamedios. Esta organización se financia a través de proyectos en los que participa, especialmente a nivel internacional. Actualmente tiene 3 proyectos vigentes que suman alrededor de 300.000 dólares al año.

Mucha de la cooperación se ha retirado tanto por las presiones del gobierno como porque el Ecuador es ya un país de renta media.

***¿Responden las ONG a los intereses de los donantes?***

No. Responden a los objetivos y valores que se han autoimpuesto las organizaciones. En caso de Fundamedios, el entrevistado señala que es independiente y que su financiamiento proviene de proyectos. Que no tiene un mecenas que podría imponer su agenda. No existe imposición.

***¿El estado Ecuatoriano tiene una tarea pendiente en lo relacionado a los DDHH?***

La situación de los DDHH se ha deteriorado significativamente. Antes, organismos internacionales señalaban que existía un problema focalizado en lo referente a la libertad de expresión; sin embargo, en la actualidad, se reconocen problemas en libertad de asociación, tratamiento de la justicia, grupos GLBTI, criminalización de la protesta social, violencia contra la mujer.

Evidentemente hay algunas tareas pendientes que, en el postcorreísmo, se deberá trabajar fuertemente para recuperar el estado de los DDHH.

***¿Piensa usted que el estado ecuatoriano tiene apertura para trabajar y escuchar a organizaciones de derechos humanos?***

El gobierno no dialoga. Esto es una política. El mensaje al final es que el presidente el que toma las decisiones. Indica que las ONG no tienen legitimidad porque no han ganado elecciones. El gobierno ha promovido divisiones por ejemplo los grupos de maestros, de trabajadores, de indígenas, GLBTI de tal manera que una parte sea a favor del gobierno y es con esos grupos con los que dialoga el estado. Con otros sectores no hay diálogo.

***¿Cuál es el efecto de la disolución de Pachamama y casos similares?***

Se observó la capacidad de arbitrariedad del gobierno. El presidente ordenó el cierre y no se llevó el debido proceso. Fundamedios también se enfrentó a un proceso de disolución en el que se quiso llevar, al menos, de mejor manera el debido proceso que se solucionó por medio de un almuerzo informal. De esta manera se observa la arbitrariedad y falta de institucional del gobierno.

***¿Tienen las ONG derecho a participar en política?***

Absolutamente. Las ONG hacen política pero no política partidista. Incluso en otras partes del mundo hay ONG que hacen políticas públicas.

En el caso de Fundamedios, busca participar e incidir en políticas públicas. Cuando Fundamedios denuncia por ejemplo la agresión a un periodista, lo que se busca es que el estado tome medidas para proteger el trabajo periodístico. Sin embargo el gobierno acusa a la organización de ser agentes de la CIA y que lo que pretende con las denuncias es hacer daño al gobierno.

***¿Cree que debe haber responsabilidad en la comunicación por parte de quien las emite?***

Sí pero no debe convertirse en una herramienta de censura previa. La ley de comunicación, por ejemplo, impone responsabilidades tan desmedidas que se convierten en censura previa.

Hay un consenso en la región de que el derecho penal es excesivo para atender a responsabilidades sobre las opiniones y la libertad de expresión y que, en su lugar, el derecho civil es el más adecuado; es decir, nadie debería ir a la cárcel por sus opiniones.

***¿Cuál es el derecho más menoscabado en Ecuador?***

Libertad de expresión y de asociación pero lo más grave es la falta de una justicia independiente. Hace falta que existan jueces que estén dispuestos a fallar, cuando quepa, en contra del estado; actualmente cualquier juez que se oponga al gobierno es susceptible de ser castigado.

El tema de libertad de expresión está en serio riesgo y no solo en el ámbito periodístico sino también en lo referente a la protesta social que también es una forma de expresión. A esto se suma que se ha deteriorado la libertad de expresión en redes sociales.

*¿Cuál es el desafío de las ONG para el futuro?*

Las ONG están muy debilitadas y hay que reconstruirlas. El mayor reto de las ONG es tener una lucidez para plantear alternativas de país y, al mismo tiempo, mantenerse alejada de la política partidista.

**Fecha: 23 de junio de 2016**

**Entrevistada: Gabriela Maldonado.**

**Representante Legal ONG Extranjera CONDESAN ONG**

*¿Qué efectos ha tenido las regulaciones del estado?*

Ha habido efectos favorables y otras desfavorables. La creación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, por ejemplo, ha sido positivo para controlar que las ONG realicen actividades compatibles con sus objetivos y capacidades; de esta forma se garantiza que los resultados sean adecuados.

Por otro lado ha habido regulaciones que han dificultado el acceso a recursos de cooperación. Comparando con países como Perú y Colombia es mucho más fácil en esos países mientras que en Ecuador se imponen varias trabas especialmente para que los proyectos se ajusten a los lineamientos y objetivos de las entidades reguladoras o a las que está relacionada cada ONG; en el caso de CONDESAN, el Ministerio del Ambiente.

*¿Por qué no existe agilidad por parte de, en este caso, el Ministerio del Ambiente?*

Es un tema de ineficiencia. El Ministerio ha manifestado que los proyectos que se presentan [por parte de CONDESAN] son de interés pero no agilitan la aprobación. Si se tiene como requisito que se aprueben los proyectos por parte del Ministerio rector, debería ser más ágil la aprobación.

*¿Cuál es la actitud que ha adoptado el estado ecuatoriano frente a las ONG?*

Una actitud mucho más vigilante respecto de la actuación de las ONG. Monitorean más lo que hacen las ONG. Al principio, la idea era empatar esfuerzos de las ONG con las políticas públicas para lograr un solo propósito. No obstante, se ha visto que si hay algo que no le gusta al gobierno, se bloquea inmediatamente y se ha usado como una plataforma para impedir actuaciones.

*¿Qué actuaciones de CONDESAN han presentado diferencias con el gobierno?*

En el caso específico de Condesan no ha habido ningún problema con el gobierno. Por el contrario, ha fluido bien. Sin embargo se ha visto en otras organizaciones ha sucedido así.

***¿Qué ha manifestado el gobierno sobre la legitimidad de las ONG?***

Últimamente, que no tienen legitimidad. Que representan a intereses de ciertos grupos internacionales que en muchos casos se contraponen al estado. En temas ambientales, por ejemplo, cuando una ONG se opone al tema petrolero inmediatamente se lo descalifica y se señala que responde a intereses internacionales.

***¿Las ONG responden a intereses internacionales?***

Considera que los intereses internacionales son válidos y no se comprende por qué no puede haber esos intereses de manera interna. Sí hay movimientos, colectivos internacionales que quieren impulsar ciertas agendas y personas en el ámbito interno que trabajan para hacerlas realidad.

Por parte del estado hay un abuso de poder con un excesivo control a las organizaciones que plantean agendas diferentes a las del gobierno.

***¿Cuál es el aporte de las ONG en Ecuador y qué tan eficientes son?***

El aporte de las ONG es significativo porque permite generar un vínculo con lo que sucede a nivel internacional: herramientas, tecnología, etc. Es valioso que las ONG internacionales puede canalizar recursos y generar proyectos en temas que el estado no trabaja tanto. Es así que la labor de las ONG puede complementar muy bien la labor del estado.

En opinión de la entrevistada, las actividades de las ONG sí deben trabajar de manera articulada con los gobiernos, especialmente si son gobiernos locales. El problema, según ella, se presenta cuando las ONG desean imponer criterios en la población. Las ONG pueden caer en eso para captar fondos.

***¿Los proyectos deberían estar validados por la sociedad o por el gobierno?***

Por la sociedad, por la comunidad local. El estado es un componente de la sociedad pero también grupos locales, etc.

***¿El rol de las ONG es complementario al del estado?***

Considera que las ONG suplen muchas deficiencias del estado. Especialmente entre los gobiernos locales se presentan varias debilidades por falta de experiencia y de recursos y que, en este sentido, las ONG pueden aportar mucho para fortalecer a esos gobiernos locales.

***¿Cómo han afectado a organizaciones como CONDESAN las críticas del gobierno a entidades internacionales como USAID entre otras?***



Ya no podemos acceder a ese financiamiento para los proyectos que tiene la ONG. Por ejemplo, en el Ministerio del Ambiente, especialmente entre mandos medios, se reconoce la importancia de las ONG y la cooperación. Sin embargo, el discurso desde las esferas altas es que no se necesita la participación de las ONG.

Un caso puntual que afectó a CONDESAN fue el de GIZ Cooperación Alemana que fue un problema más político que técnico.

***¿Las ONG internacionales tienen legitimidad para ser críticas frente a los estados?***

Sí porque son representantes de la sociedad civil y, a la final, todas las personas tienen derecho a hacer críticas a los gobiernos.

***¿Qué cambios deberían presentarse en el estado ecuatoriano?***

El tema político es fundamental y es claro que las ONG están relacionadas con temas políticos. El estado debería considerar el rol de las ONG de manera práctica y dejar de lado el discurso político.

***¿Las ONG internacionales deberían poder participar en política?***

En opinión de la entrevistada, está bien que haya ciertas restricciones. El hecho de que organizaciones internacionales quieran ingresar al país para incidir en política es un tema complicado.

***¿Cuáles son los roles del estado y las ONG?***

Los estados tienen obligación de realizar ciertas actividades y proveer ciertos servicios. Las ONG no tienen obligación de hacerlo pero tienen un interés específico para apoyar ciertas condiciones. Los roles son distintos pero podrían ser complementarios si se trabajan juntos. El interés debería ser atender especialmente las necesidades de sectores locales.

***¿Cuál es el desafío de las ONG para el futuro?***

Fortalecer el vínculo con las organizaciones de base en sus diferentes formas. Es necesario cambiar el discurso de imponer ciertos criterios por la discusión con las bases comunitarias, entender sus necesidades y adecuar las acciones con base en esas necesidades.

***¿El estado ecuatoriano tiene una tarea pendiente en materia ambiental?***

Sí, gigante. El Ministerio del Ambiente tiene un presupuesto muy elevado y cuenta con muchos procesos ya iniciados pero que no se desarrollaron de manera técnica. No se invirtió en cambios estructurales. Un ejemplo de ello es el proyecto Socio Bosque que fue una iniciativa muy interesante pero que se ha ido olvidando. No se institucionalizó ese esfuerzo de conservación.

***¿Cuál es el efecto de la disolución de Pachamama y otros casos similares?***

Es una lástima porque, aunque se esté o no se esté de acuerdo con lo que señalan las ONG, es importante que exista una voz crítica y que someta a discusión varios temas que le son incómodos al gobierno. Eso está mal porque las organizaciones tienen derecho a existir.

En el caso de Pachamama, la organización tenía todo el derecho de manifestarse en contra de la ronda petrolera. Por el hecho de oponerse, se les disolvió, lo que constituye un abuso de poder.

**Fecha: 22 de junio de 2016**

**Entrevistado: Francisco Rhon.**

**Director Ejecutivo Centro Andino de Acción Popular**

***¿Qué efectos ha tenido las regulaciones del estado en las ONG?***

Las regulaciones son concomitantes a otro problema mayor que es el financiamiento del exterior. Por una parte por la crisis económica mundial pero también por el Acuerdo de París 2005 en el que se cambia los procesos, productos esperados de la Cooperación Internacional.

Ecuador pasa a ser un país de renta media, a pesar de que haya altos niveles de pobreza; por eso no es prioritario para la cooperación internacional.

Con la idea de soberanía del gobierno, se establece la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional que establece parámetros para esta cooperación. Obliga a que las organizaciones registren a dónde va dirigida la cooperación internacional y que se enmarque en los planes de desarrollo. Esto complicó el panorama y la propia existencia de ONG y la cooperación. Han desaparecido la cooperación suiza, holandesa y belga, lo que crea un efecto importante en proyectos que eran financiados por esta cooperación.

Señala, sin embargo, que las regulaciones no son diferentes a los criterios internacionales, especialmente al Acuerdo de París 2005.

***¿Hay aspecto positivo en los decretos 16 y su reforma?***

Absolutamente nada. Es un intento de estatizar las ONG, controlarlas políticamente y adscribirlas a la función pública. Se dirige al control y dirección de las ONG; y, más allá, a todas las organizaciones sociales.

Cuando las organizaciones usan recursos públicos, siempre ha habido control pero en caso de fondos privados, no se justifica ningún tipo de decreto de control.

***¿Cuál es la actitud que ha adoptado el estado ante las ONG?***

Por un lado, el estado ha protegido o destinado recursos a organizaciones que le son favorables. En otros casos, como es el de Pachamama, ha habido persecución y coerción. Un exceso de control y crítica.

***¿Son las ONG legítimas para exigir cambios al estado?***

Como ONG no necesariamente. Como promotoras de desarrollo, sí. Porque la acción de las ONG no solo involucra la asistencia, ayuda sino también democracia, capacidad de participación, veeduría, etc. En este sentido, las ONG han tenido un papel importante en la consecución de derechos. Ese papel supone exigir a los estados diferentes cambios.

***¿Cuáles son los roles del estado y las ONG?***

Las ONG han tenido un papel (lo siguen teniendo y lo tendrán en el futuro) de aportar con conocimientos, experiencias y acciones de diferentes sectores. Las ONG concentran las demandas individuales. También es importante que las ONG aporte con opinión pública.

***¿Las actividades de las ONG deben tener algún límite?***

Todos tenemos un límite. La libertad de las ONG termina cuando sus capacidades terminan o donde comiencen las libertades de la comunidad, de las personas y de los estados.

***¿Qué tan eficientes son las ONG ecuatorianas?***

Las ONG no son eficientes si se trata de evaluar los resultados de sus acciones de forma macro, porque existen muchos factores que están fuera del control de las organizaciones.

Una mejor pregunta sería analizar el impacto de las ONG y, en ese aspecto, el impacto es muy alto en términos de visibilizar y atender problemas.

***¿El estado ecuatoriano tiene apertura para tratar temas de Derechos Humanos con las ONG?***

A partir de 2014 no ha habido apertura. Se ha menoscabado la expresión y hay un ambiente de reserva y miedo. Hay menos capacidad de vocería y relación.

***¿El estado Ecuatoriano tiene una tarea pendiente en lo relacionado a los DDHH?***

Los Derechos Humanos son un tema muy complejo que tiene que ver con temas tan diversos como la vivienda, el género, etc. En ese sentido siempre hay una tarea pendiente de derechos humanos.

***¿Cómo se financian las ONG?***

La mayor parte tiene financiamiento de la Cooperación Internacional. Es necesario, sin embargo, considerar las particularidades. Las fundaciones, en muchos casos, se

financian de donaciones. Las corporaciones dependen mucho de financiamiento internacional. Otras reciben recursos públicos. La gama es muy amplia.

***¿Responden las ONG a los intereses de los donantes?***

Sí. El problema es la forma en que se acercan los intereses de los donantes a los intereses de los beneficiarios.

Los estados deberían ser más abiertos a la independencia de las ONG, eso es democrático. Ahora bien, que puede haber interés de grupos particulares para ejercer presión en los gobiernos, eso sí se puede dar.

***¿Tienen las ONG derecho a participar en política?***

Toda acción social es una acción política. La construcción partidaria de la política es otra cosa. En otros países como Alemania no hay problema y existen fundaciones con recursos públicos que realizan política partidista y se considera como parte de la democracia.

***¿Cuál es el desafío de las ONG para el futuro?***

Por la dependencia de recursos fuera de sus capacidades de sostenibilidad, es posible que desaparezcan. Para sobrevivir, deberían ajustar sus valores e intereses para actuar de manera conjunta con el estado. En otros casos, deberá buscar formas de financiarse aunque es difícil.

**Fecha: 21 de junio de 2016**

**Entrevistada: Érica Hanekamp.**

**Comité Ecuménico de Proyectos**

***¿Qué efectos ha generado las regulaciones del estado a las ONG?***

Especialmente ha generado el aumento de la burocracia.

***¿Cuál es la actitud del gobierno frente a las ONG?***

Controles por parte del estado que aunque es algo necesario, se ha excedido.

***¿Son las ONG legítimas para exigir cambios en la conducta del estado?***

Las ONG están aportando y tienen propuestas, por lo que sí es legítima su participación.

***¿Qué tan eficientes son las ONG ecuatorianas?***

Las ONG pueden y deben mejorar. Los objetivos en muchos casos no se cumplen por lo que es muy sano que realicen evaluaciones periódicas de sus acciones. La evaluación por parte del estado debería darse con atención a la ley. Además deberían tener un código de ética.

En la actualidad existen dos decretos: 16 y la reforma en el decreto 739. Estos decretos, muchas veces mal redactados, presentan información contradictoria, lo que entorpece el trabajo de las ONG.

***¿Hay aspecto positivo en los decretos 16 y su reforma?***

Algunas regulaciones son comunes y necesarias. Otras regulaciones simplemente no pueden aplicarse como por ejemplo el registro que todavía no está terminado.

La entrevistada da una serie de ejemplos sobre la ineficiencia de los organismos públicos para registrar o trabajar con las ONG.

***¿Cómo se financian las ONG?***

Muchas logran financiamiento del exterior.

Las ONG serias se someten a una autorregulación importante. En el caso del Comité Ecuménico, la entrevistada señala que realiza auditorías externas.

***¿Debería haber una articulación entre ONG y el estado a través de los ministerios correspondientes?***

Existe. Debería extenderse la subsidiaridad en las que las ONG reciben fondos del estado para ejecutar actividades específicas. Son instituciones con personal generalmente más motivado y el tamaño del estado no se incrementa.

***¿Responden las ONG a los intereses de los donantes?***

A veces hay presiones por el motivo del financiamiento

***¿El estado Ecuatoriano tiene una tarea pendiente en lo relacionado a los DDHH?***

Hay casos emblemáticos como el de los “10 de Luluncoto”, entre otros, que muestran que existe una grave situación de los derechos humanos en Ecuador.

***¿El estado ecuatoriano tiene apertura para tratar temas de Derechos Humanos con las ONG?***

Depende de las ONG y de los servidores públicos.

***¿Cuál es el efecto de la disolución de Pachamama y otros casos similares?***

Es un espanto que ocurran situaciones de persecución por parte del estado. Se trató de una decisión arbitraria.

***¿Cuál es el límite del rol de las ONG y el del estado?***

Los que marque la ley. El estado tiene obligaciones precisas y los marca la Constitución.

***¿Las ONG deberían poder participar en política?***

Claro, todos podrían intervenir en política.

***¿Las ONG deberían tener algún tipo de regulación?***

En opinión de la entrevistada, no es necesario. Manifiesta que se está llegando a una situación de exceso de regulación imposible de aplicar.