

**Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador**

**Programa de Maestría en Relaciones Internacionales  
Mención Negociaciones Internacionales**

**Internalización de la protección de Derechos Humanos  
Ecuador 1993-2003**

*María Mónica Martínez Menduiño*

2003-2004

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

---

María Mónica Martínez Menduño

Quito, 30 de marzo de 2004

**Universidad Andina Simón Bolívar  
Sede Ecuador**

**Programa de Maestría en Relaciones Internacionales  
Mención Negociaciones Internacionales**

**Internalización de la protección de Derechos Humanos  
Ecuador 1993-2003**

*María Mónica Martínez Menduiño*  
Autor

Pablo Andrade  
Tutor

2003-2004

## **INTERNALIZACION DE LA PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS**

**ECUADOR 1993-2003**

### **RESUMEN**

El Ecuador ha mantenido, desde la perspectiva de su política exterior, una conducta independiente respecto de los lineamientos de las grandes potencias, particularmente Estados Unidos, en lo que tiene que ver con la posición nacional frente a la construcción y desarrollo del régimen internacional de derechos humanos. Para probar este aserto se ha tomado como caso de estudio uno de los mecanismos de adecuación, en la legislación y política interna, del régimen no vinculante surgido de la Conferencia de Viena de 1993 sobre Derechos Humanos, léase “Plan Nacional de Derechos Humanos”.

Interesa en este estudio profundizar en la construcción del régimen internacional de derechos humanos desde la influencia política del sistema internacional y la fuerza de los agentes internos. Interesa, además, analizar los procesos de armonización o adecuación de las legislaciones e instituciones internas en cumplimiento de compromisos adoptados por los gobiernos en foros internacionales especializados, que finalmente son los que retroalimentan y explican la existencia de esos regímenes.

El trabajo hace un breve recorrido desde la concepción y desarrollo del régimen internacional de derechos humanos hasta la Conferencia de Viena de 1993. Se intenta, por un lado, desmitificar el tratamiento del régimen

internacional de derechos humanos como “ética política” y ponerlo en el contexto de las relaciones de interdependencia compleja que se da en el orden mundial contemporáneo. Y, por otro, indagar sobre las características políticas del proceso de apropiación en el Ecuador del régimen no vinculante de derechos humanos.<sup>1</sup>

La estructura de la investigación está diseñada para presentar el régimen desde sus características externas, esto es, la manera en que ese régimen regula las relaciones entre los estados, el sistema de Naciones Unidas y los individuos y se asegura de que se cumpla el contrato que surge como consecuencia.

---

<sup>1</sup> El régimen vinculante es aquel que está contenido en las disposiciones de los tratados internacionales firmados con relación a un área específica de las relaciones internacionales, en este caso de derechos humanos. Por su parte, el régimen no vinculante no se respalda en un tratado internacional, sin embargo, se legitima en la adopción por consenso de Declaraciones Políticas y Planes de Acción por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas. En la mayoría de los casos se incluye, además, una cláusula donde consta el compromiso de presentar información sobre la aplicación de los Planes de Acción en los informes que se presentan a Naciones Unidas en acatamiento a las disposiciones de las Convenciones sobre los temas en cuestión.

# INTERNALIZACION DE LA PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS

ECUADOR 1993-2003

## INDICE GENERAL

Introducción.....	1-9
-------------------	-----

### CAPITULO I

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	10-13
1. La teoría de los Regímenes Internacionales y el Régimen Internacional de los Derechos Humanos.....	13- 19
2. Los actores en la creación del Régimen de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.....	19- 24
3. Campo de acción del régimen de derechos humanos.....	24- 30

### CAPITULO II

Régimen de derechos humanos de las Naciones Unidas a partir de la Declaración de Teherán.....	31- 36
1. De Teherán a Viena.....	36- 39
2. Conferencia de Viena.....	40- 48

### CAPITULO III

#### LA CONFERENCIA DE VIENA Y EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1. La política de derechos humanos como política exterior.....	49- 62
--	--------

2. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de adecuación del régimen surgido de la Conferencia de Viena..... 62- 66

3.- El proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos.. ..... 66- 83

## CONCLUSIONES

Conclusiones..... 84- 87

## ANEXOS

ANEXO 1 : ACUERDOS DE CARÁCTER VINCULANTE ADOPTADOS EN EL SEÑO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS..... 92- 95

ANEXO 2: CONFERENCIA DURANTE LA CEREMONIA CONMEMORATIVA DEL QUINTO ANIVERSARIO DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JOSE AYALA LASSO..... 96- 101

ANEXO 3: LISTADO DE ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS..... 102-104

ANEXO NO. 4: CRONOLOGÍA DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL Y PLANES SECTORIALES DE DERECHOS HUMANOS..... 105

## INTERNALIZACION DE LA PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS

ECUADOR 1993-2003

### INTRODUCCIÓN

El orden internacional surgido luego de la Segunda Guerra Mundial presenta características peculiares que lo distinguen del orden identificado con el Derecho internacional nacido de la Paz de Westfalia en 1648; características que han sido ampliamente investigadas por los internacionalistas y últimamente por los estudiosos de la globalización. Entre los temas más discutidos por los expertos, destaca la capacidad de las grandes potencias de utilizar la economía internacional para influir en los procesos de toma de decisiones internos, particularmente de los países en desarrollo. Lo cual, sin embargo, no explica las posiciones o conductas de política exterior de 'carácter independiente'<sup>1</sup> que asumen ciertos países débiles en determinados temas de la agenda internacional.

En el caso del Ecuador, el tratamiento del tema "Derechos Humanos", desde la perspectiva de política exterior parecería ser un buen ejemplo de conducta independiente que merece un estudio más detallado. En particular,

---

<sup>1</sup> Una política externa dependiente puede manifestarse en diferentes tipos de 'conducta internacional'. En este sentido, una política externa 'independiente' es aquella que emerge de forma autónoma de la situación de dependencia del país. (Hey, 1993: 5)



interesa profundizar en la construcción del régimen internacional de derechos humanos desde la influencia política del sistema internacional y la fuerza de los agentes internos. Interesa, además, analizar los procesos de armonización o adecuación de las legislaciones e instituciones internas en cumplimiento de compromisos adoptados por los gobiernos en foros internacionales especializados, que finalmente son los que retroalimentan y explican la existencia de esos regímenes.

La preocupación principal de este trabajo más allá de la teoría internacional, se resume en dos preguntas: ¿Puede entenderse el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador como resultado del proceso de apropiación o adecuación interna o doméstica del régimen de derechos humanos de Naciones Unidas?, o dicho en términos más directos: ¿Refleja el Plan Nacional de Derechos Humanos un cambio en las prioridades de la política externa del Ecuador, o es el Plan Nacional de Derechos Humanos resultado de la presión internacional para cambiar la realidad nacional?.

Para responder a estas interrogantes, haré un recorrido breve desde la concepción y desarrollo del régimen internacional de derechos humanos hasta la Conferencia de Viena de 1993. Esto significa tomar como marco conceptual los cambios y la crisis de la concepción tradicional del derecho internacional en

el siglo XX<sup>2</sup>. Concepción sacudida, además, por la fuerza del nuevo discurso ético-político de derechos humanos, libertades fundamentales y democracia, que sobre todo rompe con la exclusividad que tenían los Estados de ser sujetos del derecho internacional y reconoce esa capacidad a otras entidades como el ser humano o los propios organismos internacionales.

Preocupa en este trabajo, por un lado, desmitificar el tratamiento del régimen internacional de derechos humanos como “ética política” y ponerlo en el contexto de las relaciones de interdependencia compleja que se da en el orden mundial contemporáneo. Y, por otro, indagar sobre las características políticas del proceso de apropiación en el Ecuador del régimen no vinculante de derechos humanos.<sup>3</sup>

La estructura de la investigación está diseñada para presentar el régimen desde sus características externas, esto es, la manera en que ese régimen regula las relaciones entre los estados, el sistema de Naciones Unidas y los individuos y se asegura de que se cumpla el contrato que surge como consecuencia. Para el efecto entenderé que la creación de regímenes es resultado de la distribución de poder, los intereses compartidos y el predominio

---

2 Durante el siglo XVIII se separaron los conceptos de “asuntos internos” y “asuntos internacionales”. Lo que en primera instancia permitió el desarrollo del derecho internacional de los tratados. Sin embargo, la teoría de relaciones internacionales contemporánea sostiene que esta separación no es tan evidente.

3 El régimen vinculante es aquel que está contenido en las disposiciones de los tratados internacionales firmados con relación a un área específica de las relaciones internacionales, en este caso de derechos humanos. Por su parte, el régimen no vinculante no se respalda en un tratado internacional, sin embargo, se legitima en la adopción por consenso de Declaraciones Políticas y Planes de Acción por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas. En la mayoría de los casos se incluye, además, una cláusula donde consta el compromiso de presentar información sobre la aplicación de los Planes de Acción en los informes que se presentan a Naciones Unidas en acatamiento a las disposiciones de las Convenciones sobre los temas en cuestión.

de ciertas prácticas y expectativas. Los regímenes surgen sobre la base de intentos previos, exitosos o no, de cooperación. (Keohane, 1984: 28).

Los regímenes rara vez son instituidos por idealistas desinteresados y en nombre del bien común. Son construidos principalmente por gobiernos cuyos funcionarios pretenden ampliar los intereses de sus estados (según lo interpretan) y de ellos mismos. (Keohane, 1984: 38). El concepto “régimen internacional” que será utilizado corresponde a Stephen Krasner:

“Conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son convicciones de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas”. (Keohane, 1984: 80-81).

El estudio de caso corresponde al Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador y la creación de la Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador, cuya Secretaría General depende del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el primer capítulo, para entender la complejidad del régimen, me referiré a la evolución del derecho internacional, la importancia del individuo como actor internacional y el desarrollo de conceptos tales como: soberanía; hegemonía; cooperación; sujetos de derecho internacional e internalización o adecuación de los regímenes internacionales en la legislación y política doméstica.

Por la trascendencia que tiene en la construcción del régimen de derechos humanos, aludiré, a la influencia de la política exterior de los Estados Unidos, caracterizada por el prestigio nacional, y sus consecuencias en la toma de decisiones y construcción de políticas públicas al interior de ciertos estados. El régimen de derechos humanos es un ejemplo de cooperación en presencia del poder hegemónico, por lo que revisaré la división entre el régimen de carácter vinculante y no vinculante, como parte de la agenda en expansión del orden internacional de post-guerra, cuya evolución es susceptible de ser analizada a la luz de la teoría de interdependencia compleja de las relaciones internacionales; el institucionalismo del que nos habla Keohane y el surgimiento de los temas “intermésticos”, según lo entiende John Burton.<sup>4</sup>

---

4 Burton describe las relaciones entre Estados como legítimas o no legítimas, reconociendo que las transacciones entre estados va más allá del realismo de los gobiernos. Las relaciones entre países continúan sin o a pesar de el rol del Estado, eso significa que los asuntos domésticos pueden tener consecuencias internacionales y que el mundo es una comunidad. A través de sus múltiples conexiones de relación es interdependiente. (1965:253)

En cuanto a la elaboración del régimen lo analizaré dentro del gran marco de la teoría de los regímenes internacionales, particularmente la teoría de las tres perspectivas presentada por Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, (1997). Adicionalmente para explicar los procesos de toma de decisiones en la construcción del régimen me remitiré al modelo “burocrático”, según nos enseña Graham Allison (1971). Para el estudio de caso, explicaré el proceso interno a la luz del “Modelo III” de Allison (1971). “Lo que un gobierno realiza en cualquier caso en particular puede entenderse principalmente como resultado de las negociaciones entre los actores ubicados por jerarquías en dicho gobierno”. (Graham y Halperin, 1994:200)

Para no encasillarme en la visión jurídica de los procesos de adecuación de los tratados internacionales y sistema vinculante, tendré que adaptar la teoría de los ‘procesos de internacionalización’, desarrollados por Keohane y Milner (1996) para la economía política internacional y en general tomar prestadas ideas que en su momento sirvieron para explicar el orden de poder mundial y características de la conducta de política exterior de los países débiles, según lo entiende Jeanne A. K. Hey (1993).

En el capítulo dos, me referiré a las bases del régimen no vinculante de derechos humanos contenidas en los documentos adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Conferencia de Teherán y Conferencia de

Viena. Las disposiciones de esos documentos me permitirán explicar la amplitud de la nueva agenda impulsada desde las agencias de la ONU, los compromisos intergubernamentales y oportunidades de transformación de las instituciones nacionales. Esto, además, me servirá de marco para poner en contexto el siguiente capítulo dedicado al proceso ecuatoriano que tiene como instrumento clave el Plan Nacional de Derechos Humanos.

El capítulo tres tomará la discusión de las teorías expresadas en los capítulos anteriores y presentará un caso práctico que tiene como marco general la conducta de política exterior del Ecuador. Si bien la intención es analizar el proceso de armonización interna del régimen de derechos humanos a partir de la Conferencia de Viena de 1993, es preciso señalar que me referiré a hitos de expresión de política exterior anteriores que viabilizan, a mi modo de ver, la adopción sin reservas del régimen y dan la pauta para la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos. En particular, tomaré en cuenta el impacto de la suscripción, en Riobamba, por parte de los Jefes de Estado de Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela de la llamada “Carta Andina de Derechos Humanos”, de 1980, que proclama que los asuntos de derechos humanos son de interés internacional y por lo tanto no se puede alegar el principio de no-intervención como escudo para impedir rendir cuentas ante la comunidad internacional.

Propongo que la apropiación/adaptación del régimen de Derechos Humanos en el Ecuador puede explicarse por la teoría burocrática. De ahí que este trabajo analice la acción de funcionarios de alto nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores en la concepción y construcción de la política estatal de Derechos Humanos, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito interno. Presto especial atención a los miembros del Servicio Exterior que impulsaron el proceso de apropiación en el Ecuador del régimen no vinculante, bien sea desde la Subsecretaría de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene a cargo el tema de los derechos humanos, o desde el Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores.

Como metodología de trabajo, a más de la revisión bibliográfica y de documentos que constan el archivo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, he entrevistado a varias personas que participaron o conocieron de cerca el proceso de elaboración y adopción del Plan Nacional. Por razones de confidencialidad, se identificarán a los entrevistados con números y las respuestas in extenso serán mantenidas en reserva.

Mi investigación me permite concluir que la rutina de “decision making” y “toma de decisiones” en política exterior ecuatoriana, tanto como las

circunstancias políticas del período 1997-98<sup>5</sup>, explican la consolidación de la política oficial en derechos humanos. Esto es, la política de Derechos Humanos, aunque sigue de cerca los lineamientos del régimen internacional<sup>6</sup> no puede ser explicada únicamente en términos de presiones internacionales, ni tampoco con relación a principios éticos de la política exterior ecuatoriana; para explicar su origen y procesamiento es necesario considerar la rutina institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y las acciones de funcionarios claves.

---

<sup>5</sup> Cuando el Estado ecuatoriano adoptó el régimen internacional y lo tradujo en el Plan Nacional de Derechos Humanos.

<sup>6</sup> Los derechos humanos son de carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado.



## CAPITULO I

### **El Derecho Internacional de los Derechos Humanos.-**

El Derecho internacional moderno, nace con la Paz de Westfalia de 1648, cuando aparece el sistema de Estados Europeos y con él, el principio político de tolerancia religiosa. Cabe destacar, sin embargo, que el respeto, promoción y protección por parte de la Comunidad Internacional de los derechos humanos fundados en la dignidad del ser humano sin distinciones de raza, credo, ideas políticas y sexo es un asunto que se mantiene por cuerda separada hasta las últimas décadas del siglo XX.

El principio de tolerancia westfaliano y no-intervención en asuntos internos, excluye el tratamiento de los derechos humanos como tema de incumbencia multilateral. Así se entiende por qué en el siglo XIX, (Pax Británica, edad de oro del orden internacional), el interés internacional se concentró fundamentalmente en regular cuestiones netamente económicas como son el libre comercio y la libertad de los mares. Tenemos entonces que para adentrarnos en el orden internacional de los derechos humanos, es necesario analizar las grandes transformaciones que trae consigo el siglo XX. El Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial, abrió las puertas a un proceso de democratización del derecho internacional al

reconocer la igualdad de los Estados. Primer paso en el reconocimiento posterior de nuevos sujetos de derecho internacional.

Tradicionalmente, los individuos no eran sujetos del Derecho Internacional, sino objetos de protección:

“En Derecho Internacional común esta protección corresponde al individuo no como hombre, sino como súbdito de un sujeto de Derecho Internacional. Todos los demás hombres no están protegidos por el Derecho Internacional común”. (Verdross, 1976: 536).

La ampliación de la subjetividad internacional, es la gran novedad introducida en el Derecho Internacional con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas en 1945: “Nosotros los pueblos... we the people...” reza la primera frase de la Carta de San Francisco y con ella nuevos paradigmas se abren e incluyen al hombre común como parte del sistema internacional.

El derecho internacional de los derechos humanos, claramente identificado luego del fin de la Segunda Gran Guerra, no sólo le da un protagonismo progresivo al individuo sino que el sistema supranacional que se institucionaliza tiene entre sus metas desarrollar normas de carácter universal de cuya aplicación se exige sean responsables tanto los individuos como los

estados. Esto, como ya lo había señalado con anterioridad, es particularmente problemático a la luz del principio de soberanía absoluta de los estados<sup>7</sup>. Sin embargo, se reconoce al individuo o grupo de individuos en su doble condición: como sujetos activos, capaces de demandar a un Estado por violación de sus derechos; y/o como sujetos pasivos al ser el objeto de políticas públicas de carácter social destinadas a mejorar el nivel de vida de los pueblos y que son evaluadas en foros y organismos internacionales.

“Desde 1945 se hizo evidente que el derecho internacional ya no se centraba exclusivamente en los derechos y deberes de los Estados sino que reconocía la existencia independiente de diversas instituciones internacionales y, en muchos casos, había impuesto obligaciones o concedido derechos a los individuos” (Daes; 1990: 49).

Se creó entonces una institucionalidad nueva tanto al interior de los Estados como en el ámbito internacional. Efectivamente, la Carta de San Francisco y luego la Declaración Universal de Derechos Humanos transforman la percepción de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y dan la pauta para el rol que asume la Organización de las Naciones Unidas en el campo social.

---

<sup>7</sup> “El concepto de soberanía se va redefiniendo en términos de disminución de la capacidad de los estados de aislar sus problemas domésticos del conjunto de problemas regionales e internacionales” (Bonilla; 2002: 14)

La diversidad de actores, distintas vías de comunicación y desarrollo de principios jurídicos que facilitan su interacción son elementos claves que comprenden lo que en teoría se llama la interdependencia compleja. Esta se identifica por la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades a través de nexos formales e informales; la proliferación de temas que no responden a un esquema jerarquizado; y la ausencia del uso de la fuerza para resolver los conflictos que surgen de esas relaciones. (Keohane y Nye, 1977: 41-47). Este complejo entramado deja el espacio necesario para el surgimiento de regímenes internacionales encargados de 'regular el uso de' como en el caso del Derecho del Mar, o de tráfico aéreo, o de los regímenes que determinan 'las relaciones entre...' como en el caso del régimen internacional de comercio. Es importante entonces, repasar la teoría de regímenes internacionales, en particular confrontarla con las características que presenta el régimen de derechos humanos en su doble vertiente: vinculante y no vinculante.

### **1. La teoría de los Regímenes Internacionales y el Régimen Internacional de los Derechos Humanos.-**

La teoría de los regímenes internacionales es relativamente nueva. En la década de los 80, Susan Strange condujo la ola de críticas contra el estudio de los Regímenes Internacionales. Esta autora, al igual que otros (Hasenclever, Mayer, etc.) han señalado que el concepto es impreciso, confuso

y favorece su uso de forma arbitraria. Sin embargo, considero que en su versión contractualista puede ayudarnos a entender el tema de la adopción de la normativa internacional de Derechos Humanos como política del Estado ecuatoriano.

La interpretación contractualista de los regímenes internacionales sostiene que un régimen, cualquiera que este sea, se crea gracias a que los estados se identifican en la búsqueda de ganancias conjuntas que facilitan la cooperación internacional, la cual en otras circunstancias sería difícil sino imposible de conseguir (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1997: 27-44). La formación de los regímenes internacionales responde a la interacción de fuerzas internacionales e internas que pugnan por hacer prevalecer una idea o un sistema de “hacer cosas” y que tienen efectos concretos en el discurso internacional y las gestiones internas de orden público.

La categoría régimen internacional que se utilizará en este trabajo corresponde a Steven Krasner, quien define los regímenes como:

“Conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son convicciones de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de conducta definidas en términos de

derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas”<sup>8</sup>.

Desde esta caracterización de los regímenes internacionales, se entiende por qué, en el contexto de poder creado por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, el régimen de Derechos Humanos formó parte del nuevo orden internacional acordado entre las Naciones-Estado<sup>9</sup>. Este acuerdo aparece como excepción a la regla de teoría de las relaciones internacionales y la teoría realista, según la cual: “Cuando dos o más naciones poderosas extienden sus respectivos intereses hacia el exterior, existe una fuerte probabilidad de que éstos sean contrarios, y que las actividades de esas naciones entre en conflicto” (Choucri y North, 1994: 312).

En efecto, el régimen de Naciones Unidas para la promoción y protección de todos los derechos humanos<sup>10</sup> cumple con los requisitos identificados por Krasner, veamos:

---

8 Citado por: Keohane, Robert. Después de la Hegemonía. 1984: 81

9 Cuando se vincula el tema Paz y Seguridad al respeto de la dignidad del hombre.

10 Según la definición dada por Mary Robinson, segunda Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

1. La declaración de principios, de manera restringida, se encuentra en la propia carta constitutiva de las Naciones Unidas y posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Con el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos esos principios se ampliarán por las disposiciones contenidas en los instrumentos jurídicos de carácter vinculante: Las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos. Y, por los instrumentos de carácter no vinculante: Recomendaciones de la Asamblea General de la ONU:
  - a. Los derechos humanos son una condición esencial para la paz y el progreso internacionales.
  - b. Derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Igualdad de los derechos de hombres y mujeres.
  - c. No-discriminación e igualdad ante la ley.
  - d. Libertad de opinión y expresión
  - e. Derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hagan plenamente efectivos.
  
2. En cuanto a normas y reglas de conducta, estas surgen de consensos alcanzados en distintos foros con mecanismos

específicos que responden a los diferentes grados de apoyo político por parte de los gobiernos. El régimen crea sus propios órganos de vigilancia internacional e instituciones nacionales de rendición de cuentas.

El régimen internacional de derechos humanos a diferencia de los regímenes internacionales de comercio, por ejemplo, nace con la marca impresa del 'idealismo' de Woodrow Wilson<sup>11</sup>, resumido en tres ideas básicas:

“Primero, la naturaleza humana no puede reducirse a motivaciones egoístas y necesidades materiales; segundo, ideales que afectan profundamente a las motivaciones humanas, y por lo tanto a la conducta, son potencialmente universales puesto que representan tanto a los intereses individuales a largo plazo, como a los intereses de los Estados de la comunidad mundial; tercero, existe una armonía potencial de intereses y por lo tanto los conflictos son evitables. Por decirlo brevemente, de acuerdo con el idealismo, la humanidad puede, a través de la razón, superar el estado de naturaleza en las relaciones internacionales”. (Ortiz, 200: 107)

La concepción moralista implícita en los postulados de la Sociedad de las Naciones y luego de la Organización de las Naciones Unidas resumidas en

---

<sup>11</sup> Para Wilson “el individuo no sólo tiene la obligación de defender a la comunidad, sino también la de luchar en pro del bien”. Vasquez, 1994: 22



la 'Carta Internacional de Derechos Humanos'<sup>12</sup>, pasa al compás de la llamada Pax Americana, a ser cuestión de interés internacional: "La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, inauguró una nueva era en las relaciones entre naciones, grupos y personas"<sup>13</sup>. Hay que reconocer, sin embargo, que la nueva era tan pomposamente proclamada permaneció hasta la década de los ochenta ligada a cuestiones de seguridad y mantenimiento del orden constituido, siendo incluso hoy en día dudoso afirmar su autonomía.

Otra particularidad del Régimen de Derechos Humanos es que no establece claramente los mecanismos de sanción ni quién está autorizado para hacer efectivas esas sanciones. La ambigüedad se expresa en las figuras de "sanción moral" y "violación grave y sistemática". Existe por un lado una sanción moral expresada en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social o la Asamblea General de Naciones Unidas, los Comités de Expertos de los Organos de Tratados, etc. Por otro lado, el órgano llamado a imponer sanciones directas a un país es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al considerar la violación grave y sistemática de los derechos humanos como atentatoria a la seguridad internacional.

---

12 Que en realidad no es un documento sino tres: Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos.

13 "Los derechos de la mujer, responsabilidad de todos". Carpeta de Información básica No. 2 (Nueva York), (1997) : 4.

## **2. Los actores en la creación del Régimen de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.-**

El actual Régimen de Derechos Humanos es fruto de la acción de varios actores: Estados Unidos; la antigua Unión Soviética; los países del Tercer Mundo; los organismos internacionales; y, las organizaciones no gubernamentales, cuya influencia ha crecido exponencialmente en la última década. Pasaré breve revista a esos actores y sus contribuciones al régimen.

En cuanto a los sujetos, es fundamental entender el alcance de la influencia de los actores gubernamentales en la negociación de acuerdos adoptados en las Naciones Unidas en el desarrollo del régimen. En particular sobresale la participación de los Estados Unidos, como el gran impulsor del nuevo orden, lo cual no le impide tener posiciones ambiguas y a veces contradictorias en temas claves como el desarrollo de principios, o los mecanismos de sanción, o los procedimientos técnicos de evaluación y seguimiento de los compromisos adoptados por los Estados.

Este Estado, por un lado jugó el rol de líder y defensor de los derechos humanos dentro del Consejo de Seguridad, pero por otro, en foros más democráticos como la Asamblea General, luego del impulso inicial a la elaboración de la Declaración Universal y Pacto de Derechos Civiles y Políticos su actuación fue más bien conservadora, ceñida por la confrontación –este-

oeste- y su política de contención del comunismo. Eso explicaría en parte su reticencia a avanzar en la creación de nuevas normas, de profundizar en temas como “Igualdad vs. Equidad” o “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” o “Derechos Colectivos”. Su doble discurso, también se refleja en las políticas aplicadas hacia el Tercer Mundo y en su renuencia a que internacionalmente se adopten nuevos instrumentos de derechos humanos lo cual se traduce en su negativa a ratificar la mayoría de Tratados adoptados en el seno de las Naciones Unidas. Basta una hojeada a los informes de participación de la delegación norteamericana para comprender el significado de lo que nos enseña J.A. Vásquez (1994: 25) cuando afirma que dentro de la política externa de los Estados Unidos de Norteamérica se ha registrado una tensión constante entre el idealismo y el realismo, dado que los presidentes norteamericanos se valen del idealismo para justificar sus actos, pero emplean el realismo para calcular sus intereses.

Por su parte, la participación de la Unión Soviética, fue vital en la construcción del régimen en los primeros 30 años, sobre todo por su liderazgo en lo que se dio en llamar la segunda generación de derechos, es decir los derechos económicos, sociales y culturales, pues consideran que: “los derechos de orden personal en su pureza, representan mera abstracción, sino se fincan en el bienestar colectivo o conjugan con los objetivos nacionales en su plenitud” (Martínez; 1999:71).

“La aparición de un campo socialista aceleró asimismo el desarrollo de la normativa internacional relativa a los problemas sociales y colectivos, la descolonización, la regulación del trabajo y la salud. Pero también aceleró e intensificó el trabajo jurídico sobre nacionalidades, autonomías y control del poder militar”. (Ortiz, 2000: 40).

Para muchos estudiosos, el régimen de derechos humanos debe mucho a la Guerra Fría, las visiones del mundo tan diversas del capitalismo y comunismo son las que empujan a pensar en el hombre<sup>14</sup> como un ser integral. De la concepción del derecho como “otorgador” se pasa a “reconocedor”; esto es, la comunidad internacional no se pone de acuerdo para “conceder derechos” sino más bien, en un acto de “reconocimiento”, se pone de acuerdo en los mecanismos de ejercicio pleno de derechos inmanentes. Cabe destacar, sin embargo, que si bien la confrontación permitió el desarrollo teórico del régimen, en la práctica toda la creación jurídica quedaba inoperante por la mencionada confrontación. La propia Declaración Universal de Derechos Humanos se adoptó con la abstención de la Unión Soviética y sus satélites luego de que quedara en el tapete la Convención de Derechos Humanos y con ella los medios de ejecución y observancia forzosa de los derechos y libertades que se estaban negociando.

---

14 Entiéndase, hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas mayores.

La Unión Europea, por su parte, es un actor fundamental en cuanto al desarrollo positivo del sistema, recordemos que en mayo de 1948, promovido por el Comité de Coordinación Internacional de Movimientos para la Unificación europea, se celebró en La Haya, Países Bajos, el Congreso Europeo, presidido por Winston Churchill, al que asistieron 800 delegados. Los participantes recomendaron la creación de una Asamblea Deliberativa Europea y un Consejo especial europeo encargado de preparar la integración política y económica de los países europeos. También se aconsejó la aprobación de una Carta de los Derechos Humanos y la creación de un Tribunal de Justicia para garantizar el respeto a dicha Carta<sup>15</sup>. Esto es importante tener en cuenta porque con frecuencia se olvida que el régimen de derechos humanos promovido por los Estados Unidos tuvo como primer conejillo de indias a los europeos, quienes no se quedaron con la receta inicial sino que desarrollaron un sistema propio, que hoy se traduce en una política exterior comunitaria abierta a favor de los derechos humanos, de gran trascendencia en términos de cooperación multilateral y bilateral con los países en desarrollo. Las grandes conferencias de los noventa, en parte deben su éxito al impulso dado por la Unión Europea al tratamiento de los temas sociales.<sup>16</sup>

Este listado de actores gubernamentales no estaría completo en la construcción/evolución del régimen sin la mención a la participación de los

---

15 Información obtenida de la página web de la Unión Europea. Consultada el 12 de noviembre de 2003.  
[http://europa.eu.int/abc/history/1948/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/abc/history/1948/index_es.htm)

16La Primera Conferencia Mundial de Desarrollo Social, por ejemplo se dio en Copenhague, Dinamarca, en 1995, bajo los principios de pleno empleo, integración social y erradicación de la pobreza.

países en desarrollo. En efecto, los países del Tercer Mundo, a partir del Movimiento de los No Alineados (1955), por un lado impulsaron un nuevo orden económico internacional; el antiimperialismo; el anticolonialismo; y, el antineocolonialismo, y por otro, aumentaron su número y presencia en la ONU.

En el contexto internacional, para 1948 Naciones Unidas contaba con menos de 60 Estados miembros, entre ellos Ecuador,<sup>17</sup> para 1968 el número había aumentado a 123. Para 1993 la cifra había aumentado a 182. Actualmente los 191 miembros de las Naciones Unidas han reconocido la validez de los postulados de la Carta constitutiva y el derecho internacional.

Otro actor vital para el desarrollo del régimen lo constituyen los organismos internacionales que se crean a partir del establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. Recordemos que al reconocerse la personería jurídica de este nuevo organismo estamos hablando de la incorporación de nuevos actores del Derecho Internacional, capaces de suscribir tratados y hacer reclamaciones internacionales. Los organismos de cooperación y agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, al interpretar y poner en práctica los mandatos contenidos en las resoluciones adoptadas por los órganos intergubernamentales pueden y de hecho asumen políticas específicas en los campos más importantes de la economía, la cultura y la política social.

---

<sup>17</sup> En sus inicios, los países de América Latina constituían las dos terceras partes de las Naciones Unidas, hoy en día, menos del 20%.

Deliberadamente, por considerarlo materia de un estudio especializado, he omitido referirme a la enorme presión y en algunos casos decidida actuación de las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, sin embargo, aludiré a la fuerza de su discurso cuando aborde el caso Ecuador.

### **3. Campo de acción del régimen de derechos humanos.-**

Las interacciones entre los actores que he descrito favorecieron el desarrollo de una institucionalidad compleja, la cual ha implicado la proliferación de organismos internacionales y agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas, cambios institucionales a nivel interno<sup>18</sup> y el diálogo en temas de desarrollo social.

La Carta de las Naciones Unidas fue el primer acuerdo en la historia de las relaciones internacionales que sentó las bases del amplio desarrollo posterior de la cooperación interestatal en el ámbito de los derechos humanos. En efecto, las dos corrientes del régimen, vinculante y no vinculante, generan sistemas institucionales identificables aunque no necesariamente separados, ambos contribuyen al desarrollo de nuevos principios y normas que pasan a formar el acervo de “Principios universales”, es decir, son susceptibles de ser

---

<sup>18</sup> La creación de Ministerios de Bienestar Social, de asuntos de la mujer, de desarrollo social, etc, son producto, en parte, de la difusión de las nuevas ideas gestadas al interior de los organismos internacionales.

apelados por la parte que siente que sus derechos han sido conculcados, indistintamente de que el Estado sea parte o no de tal o cual tratado o haya participado o no en una Conferencia Mundial en particular. Los Comités de vigilancia de aplicación de los tratados en sus recomendaciones generales, por ejemplo, han pedido a los gobiernos que incluyan información sobre la aplicación de los planes de acción de las Conferencias cuando el tema lo amerite y por otra parte, la Conferencia de Viena recomendó que se hiciera un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y sus protocolos.

Según la teoría de regímenes, estas condiciones reconocen y otorgan un poder especial a los estados frente a los otros actores. En efecto, los estados son los decisores de última instancia mediante el control de los foros y agendas donde y sobre los cuales se toman decisiones. Con este poder los estados y sobre todo los estados más poderosos han logrado colocar al Régimen Internacional de Derechos Humanos como un asunto de menor importancia frente a temas como el de seguridad. Así, la redacción de tratados, recomendaciones y resoluciones de derechos humanos, todos asuntos estatales, han sido considerados temas blandos, los cuales se pueden dejar a instancias sin poder real, entre otras, la Tercera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos o la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. De igual manera el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos derivados de las



Convenciones se lo encarga a comités técnicos, sin peso político ni capacidad de sanción, simplemente facultados a pronunciarse con relación a informes elaborados de manera voluntaria por los Estados partes de una Convención.

Una dinámica similar puede encontrarse en la sistematización del régimen, por un lado tenemos el desarrollo del derecho penal internacional y por otro los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. En el primer caso, esto se traduce en la adopción del estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional y en el segundo en los comités de vigilancia de aplicación de los tratados. Aquí, sin embargo, hay más espacio para actores no estatales.

La Organización de las Naciones Unidas juega un rol clave en la sistematización del régimen no vinculante. Entre las organizaciones diseñadas para o contratadas con el fin de apoyar el régimen, la Secretaría General de Organización de las Naciones Unidas ocupa un lugar de privilegio. Existen además, las agencias especializadas, entre ellas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; UNICEF; y, la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos.

Un decenio después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, y tras algunas actividades iniciales de asistencia esporádica en materia de derechos humanos, la Asamblea General estableció oficialmente el

Programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos (resolución 926 (X) de 14 de diciembre de 1955). En virtud de esa resolución la Asamblea General autorizó específicamente al Secretario General a que adoptara las medidas necesarias para prestar a los gobiernos que lo pidieran asistencia en materia de derechos humanos en forma de servicios consultivos de expertos, becas de estudio y becas de ampliación de estudios y seminarios. Posteriormente, la Asamblea General amplió los servicios que presta el programa, incluyendo cursos regionales y nacionales de formación en derechos humanos. Sobre la base de estas resoluciones, desde hace unos 40 años se realizan actividades en numerosos países de todas las regiones del mundo como parte del programa. (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: 2003).

Adicionalmente y quizá más importantes para la evolución del régimen no vinculante en los últimos años son las políticas de desarrollo impulsadas por las Naciones Unidas. La concepción del desarrollo empujada por el PNUD, tiene estrecha sinergia con la llamada Declaración del Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Según este instrumento el desarrollo es un derecho fundamental:

“1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados

para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

El espacio para la acción de actores gubernamentales se expande cuando se pasa de lo internacional a lo doméstico. En el caso del Ecuador, la mayoría de Ministerios tienen dependencias especializadas en derechos humanos, a más del sistema judicial y fiscal que tienen carácter autónomo. En definitiva, las áreas de gestión internacional de los Estados en el ámbito de los Derechos Humanos se refieren a la vigilancia internacional del cumplimiento de normas; acción jurisdiccional y “justiciabilidad internacional”, programas de apoyo a la aplicación de normas; desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y sus instituciones; e, Instituciones de apoyo a la gestión internacional de los Derechos Humanos (Valencia; 2002: 106-109). (Ver anexo 1). Todas estas agencias gubernamentales se supone deben contar con una o más contrapartes no-gubernamentales.

En resumen, los tratados internacionales adoptados por los miembros de la Organización de las Naciones Unidas introducen oficialmente, en el derecho internacional y en la concepción de las relaciones internacionales, el principio de protección de los derechos humanos fundamentales. Esto da lugar al surgimiento de un régimen de carácter vinculante donde los Estados reconocen de forma libre y voluntaria una serie de derechos y asumen obligaciones de promoción y respeto de los mismos, que trae como consecuencia una institucionalidad compleja de vigilancia normativa y en casos específicos de sistemas de justiciabilidad. Entrelazado en los principios y postulados del régimen contractual, se desarrolla un régimen de carácter no vinculante mucho más ambicioso y propositivo, que se va generando al interior de los organismos especializados de las Naciones Unidas y que cobra notoriedad con las Grandes Conferencias Mundiales de la década de los noventa y se plasma en Planes de acción de ejecución nacional.

Podemos seguir las interacciones y actores descritos a través del examen de la historia del régimen de derechos humanos. En sus inicios el régimen surge de los espacios de intereses compartidos de los miembros fundadores de las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz internacional. En un primer momento de su desarrollo y en el escenario de la Guerra Fría, las cosmovisiones capitalistas y comunistas pugnarón por dominar el eje temático del régimen. Para el capitalismo los derechos humanos se identificaron con las

libertades individuales, mientras para el comunismo los derechos humanos tenían que ver con la seguridad colectiva y la distribución equitativa de la riqueza. Entre 1948 y 1968, la tarea principal fue establecer normas internacionales de derechos humanos, posteriormente, en los años 70 y 80, la comunidad internacional dio prioridad a los mecanismos de aplicación y se inició un nuevo tipo de diálogo entre los expertos de las Naciones Unidas en Derechos Humanos y los gobiernos. (Ayala; 1996: 1)

Dos momentos concretos del desarrollo del régimen no vinculante nos permiten apreciar las diferencias entre el período de formación y el momento actual. Las Conferencias de Teherán y Viena, en este sentido, constituyen ejemplos claros del desarrollo de principios generales y formas de interacción que producen efectos concretos tanto en el ámbito internacional como al interior de los estados.

## CAPITULO II

### **Régimen de derechos humanos de las Naciones Unidas a partir de la Declaración de Teherán.-**

La proclamación de Teherán, adoptada el 13 de mayo de 1968 en la primera Cumbre Mundial de Derechos Humanos, culmina la etapa de consolidación de los principios jurídicos básicos. Para ese entonces, los postulados de la Carta Internacional de Derechos Humanos eran generalmente aceptados por los miembros de las Naciones Unidas y habían sido incorporados en muchas legislaciones nacionales, especialmente de países occidentales; el Consejo de Europa había aprobado la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;<sup>19</sup> la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados había cambiado la concepción internacional de la protección a la población civil en caso de guerra; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial estaba siendo ratificada. Por su parte, las consultas del Consejo Económico y Social<sup>20</sup> con organizaciones no gubernamentales habían contribuido a ampliar la agenda internacional de los derechos humanos, en los sesenta ya se empieza a hablar de la preservación del medio ambiente como

---

19 Suscrita el 4 de noviembre de 1950.

20 La Comisión de Derechos Humanos es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social. ECOSOC.

asunto prioritario y empiezan a cambiar los paradigmas<sup>21</sup> de progreso por los de desarrollo sustentable.

Del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, los representantes de los miembros de las Naciones Unidas se reunieron en Teherán para examinar los progresos alcanzados en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y preparar un programa para el futuro<sup>22</sup>. Sus postulados básicos reafirman la concepción moral contenida en la Carta de San Francisco de 'derechos iguales e inalienables' de la 'familia humana'. La Declaración de Teherán señala también un nuevo papel para los actores no-estatales en el régimen emergente de Derechos Humanos.

En cuanto al proceso de armonización de la legislación nacional y construcción de instituciones acordes, la Proclamación de Teherán es enfática cuando afirma:

“Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de derechos humanos que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad. Para que pueda alcanzarse este objetivo, es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada ciudadano, sea cual fuere su raza, idioma, religión, o credo político, la libertad de

---

21 Entiendo paradigma en el sentido que le da Thomas Kuhn: “toda una constelación de opiniones, valores y métodos, etc, compartidos por los miembros de una sociedad determinada”. “Los ejemplos de referencia, las soluciones concretas de problemas, tenidas y consideradas como ejemplares y que sustituyen a las reglas explícitas en la solución de los demás problemas de la ciencia normal”.

22 Preámbulo de la Proclamación de Teherán.

expresión, de información, de conciencia y de religión, así como el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país". (Considerando 5)

Al mismo tiempo, la Declaración de Teherán preserva el espacio de poder de los estados. Nótese que se habla de "ciudadano", es decir del vínculo político (y por tanto, jurídico) que une a un individuo (nunca a una persona jurídica) con la organización estatal (Cabanellas, Guillermo. 1982: 51-52) y no de "persona", que hace relación con la condición de los seres humanos capaces de derechos y obligaciones independientemente de su filiación o relación con el poder político.

La apropiación del régimen por parte de los Estados a finales de los 60s estuvo marcada por una visión internacionalista, hacia fuera, es decir del discurso de política exterior y del deber ser exigible a sujetos concretos como Sudáfrica o al Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas. Los problemas que más preocupaban a las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional en esos años eran el régimen de apartheid; las ideologías basadas en la superioridad racial; la discriminación racial; y, la independencia de los países y pueblos coloniales. Esta concentración en la dimensión internacional, opacó los intentos de avanzar en la aplicación del



régimen en el ámbito doméstico o interno de los Estados.<sup>23</sup> La proclamación de Teherán, se limitó a concluir con una exhortación general a los pueblos y gobiernos:

“A consagrarse a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y a redoblar sus esfuerzos para ofrecer a todos los seres humanos una vida libre y digna que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual”.  
(Declarativo 2).

Cabe destacar que esta exhortación final no cambió las estructuras existentes en el sistema de Naciones Unidas, esto es, se discutió la posibilidad de un Alto Comisionado pero el tema se archivó y se mantuvo la vieja División de Derechos Humanos, cuya función era la de estudiar e informar sobre todos los aspectos atinentes a los derechos humanos. En 1995, la Asamblea General estableció oficialmente el Programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos (Resolución 926 (X) de 14 de diciembre de 1995). En virtud de esa resolución la Asamblea General autorizó específicamente al Secretario General a que adoptara las medidas necesarias para prestar a los gobiernos que lo pidieran asistencia en forma de servicios consultivos de expertos, becas de estudio y becas de ampliación de estudios y seminarios.

---

<sup>23</sup> Las ideas de participación ciudadana ligadas a la no discriminación son posteriores.

Por su parte, el proceso de armonización de legislaciones nacionales y adecuación de instituciones nacionales continuó ceñido a la aplicación de los postulados consagrados en las Convenciones Internacionales libremente adoptados por los Estados, con las limitaciones inherentes. Además, al no crear mecanismos propios de monitoreo y evaluación, su impacto en las instancias intergubernamentales y agénciales fue débil.

En cuanto a la institucionalidad de Naciones Unidas, para 1968 las agencias especializadas todavía tenían tareas pendientes de la reconstrucción de Europa. El fondo de Infancia creado para ayudar a los huérfanos de la guerra hacía pocos años que se había vuelto mundial. UNICEF se concentraría en lo sucesivo en las necesidades de los niños de los países en desarrollo. La Guerra Fría en esos años siguió siendo un obstáculo para el desarrollo de los Comités de Vigilancia de los Derechos Humanos que surgieron más bien como respuesta a los horrores de las dictaduras Latinoamericanas en las décadas de los setenta y ochenta. El procedimiento 1503 de la Comisión de Derechos Humanos fue creado en mayo de 1970 para el examen, en sesiones privadas, de las comunicaciones relativas a las violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales. Recién en 1976 con las denuncias en contra del régimen de Pinochet en Chile cobró notoriedad.

## 1. De Teherán a Viena.-

El fin de la Guerra Fría marcó el inicio de la segunda etapa en el desarrollo del régimen emergente. En 1990, oficialmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>24</sup> proclamó que el desarrollo humano no puede promoverse mediante una búsqueda insistente de crecimiento económico “únicamente”<sup>25</sup>. El PNUD define al “Desarrollo Humano” como el proceso de ampliar las opciones a las personas. El ingreso es una de esas opciones, pero no es la suma total de la vida humana. La salud, la educación, un buen entorno físico y la libertad de acción y expresión son igualmente importantes (Informe de Desarrollo Humano, 1992: 38), Esta transformación hizo del tema de derechos humanos un asunto transversal e interdisciplinario al interior de Naciones Unidas. El informe del Desarrollo Humano avanzó explícitamente la intención del régimen emergente hacia temas de política doméstica estatal al afirmar: “La falta de compromiso político, no de recursos financieros, es con frecuencia la causa real de la negligencia frente a las necesidades humanas”. (1992: 39). Desde esta concepción, aparentemente aceptada incluso por los estados más poderosos, las Naciones Unidas se vieron autorizadas para crear un esbozo de lo que debería ser el desarrollo común de la humanidad.

---

24 Nótese que es PNUD y no el Centro de Derechos Humanos que lo proclama.

25 Las comillas son de la autora.

“Finalizada la guerra fría, con un descenso en los gastos militares, con la expansión de la libertad económica y política y con la concienciación cada vez mayor de la opinión pública en lo referente a los temas ambientales, el mundo tiene ahora una oportunidad única de romper en gran parte con el pasado. Ha llegado el momento de concertar un nuevo *pacto internacional sobre desarrollo humano*: un acuerdo que coloque a las personas en primer lugar en las políticas nacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo”. (Informe de Desarrollo Humano, 1992: 30).

Paralelamente a los cambios en los roles de las agencias de carácter económico y cooperación para el desarrollo, la estructura institucional de promoción y protección de los derechos humanos de Naciones Unidas también se había fortalecido y transformado. El número de Comités de expertos encargados de evaluar la situación de los países, creados en virtud de los tratados era de seis<sup>26</sup>. Estos Comités reciben el apoyo de la Secretaría de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en todo lo que tiene que ver con la preparación de la documentación<sup>27</sup>, convocatoria a sesiones de trabajo y contactos con los Gobiernos nacionales. Tres de los órganos creados en virtud de tratados (el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial) aceptan el principio de petición, es decir, reciben denuncias de particulares sobre

---

26 Actualmente son 7 incluyendo el Comité para los derechos de los migrantes y sus familias.

27 Los informes deben ser presentados en uno de los idiomas oficiales de Naciones Unidas y traducidos a los demás o por lo menos a los idiomas que requieran los expertos.

violaciones de los derechos humanos por los Estados Partes y emiten dictámenes al respecto.

A manera de resumen, recorro una vez más a lo que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos tiene que decir al respecto:

“Los mecanismos establecidos fuera del marco de los tratados por órganos de las Naciones Unidas, en particular, aunque no exclusivamente, por la Comisión de Derechos Humanos, se denominan mecanismos extraconvencionales (relatores especiales/expertos independientes). Estos mecanismos pueden ser específicos para determinados países o de carácter temático. Comprenden a los relatores especiales nombrados por la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, los grupos de trabajo establecidos en el marco de estos órganos y los representantes especiales del Secretario General.

Toda persona puede señalar un problema relativo a los derechos humanos a la atención de las Naciones Unidas, y así lo hacen cada año miles de particulares de todas partes del mundo. Los procedimientos para presentar denuncias en virtud de los tratados están previstos en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos

o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Esos procedimientos pueden aplicarse en relación con los Estados Partes que han hecho la ratificación (en el caso del Protocolo Facultativo) o una declaración bajo el artículo apropiado (en el caso de las mencionadas Convenciones) por la que reconocen la competencia del órgano que supervisa la aplicación del tratado pertinente para recibir y examinar las denuncias. Estas últimas pueden dirigirse también a los mecanismos extraconvencionales o al Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que puede actuar respecto de todos los Estados”<sup>28</sup>.

En definitiva, en la década de los noventa ocurrió tanto una multiplicación de las áreas de trabajo e influencia de las agencias de Naciones Unidas, como su complejidad y ambiciones. Fueron estos fenómenos y sus implicaciones los que se esperaba sean apoyados a través de la Conferencia de Viena.

---

<sup>28</sup> Página web: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/abo-intr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/abo-intr_sp.htm), consultada el 11 de noviembre de 2003.

## **2. Conferencia de Viena.-**

Para José Ayala Lasso la Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993 son una especie de “compendio sustantivo de lo que deberían hacer los estados individualmente y en colectividad internacional para seguir promoviendo y protegiendo los derechos humanos”. (1998: 1).

De 1968 a 1993, el mundo sufre profundas transformaciones, de la Guerra Fría pasamos a la euforia efímera de la paz y la inauguración de un nuevo multilateralismo circunscrito a los foros de discusión de los organismos internacionales. Paralelamente se da inicio al nuevo proyecto hegemónico de los Estados Unidos, con la propuesta de un ‘Nuevo Orden’ impuesto por George Bush padre luego de la Guerra del Golfo, que se mantiene en los años siguientes con Clinton.

Este doble juego de coexistencia del multilateralismo y el unilateralismo se explicaría, en parte, por lo que señalaba Herber I. Schiller (1999: 41-45) en la década de los noventa acerca de que la hegemonía total de los Estados Unidos no estaba garantizada por lo que era preciso asegurarse el apoyo, incluso provisional de socios. A esto hay que sumarle lo que expresado en esa época por David Rothkopf, director general de Kissinger Associates, cuando al

hablar de las perspectivas de futuro tomando en cuenta el gran desarrollo tecnológico de esos años decía:

“A Estados Unidos le interesa económica y políticamente velar para que, si el mundo adopta una lengua común, ésta sea la inglesa; que, si ese mundo se orienta hacia normas comunes en materia de telecomunicaciones, de seguridad y de calidad, esas normas sean norteamericanas; que si sus diferentes partes están interrelacionadas con la televisión, la radio y la música, los programas sean norteamericanos; y que si se **elaboran valores comunes, se trate de valores en los cuales se reconozcan los norteamericanos**”<sup>29</sup>. (Schiller; 1999: 41-45).

Por otro lado, la ilusión del multilateralismo se veía reforzada por la desaparición de actores estatales multinacionales como la URSS y la proliferación e impacto transnacional de actores no estatales:

“Me atrevería a decir que, por su naturaleza, los derechos humanos invalidan la distinción tradicional entre orden interno y orden internacional y crean una permeabilidad jurídica nueva. No hay que

---

<sup>29</sup> Las negritas son de la autora.



considerarlos, pues, desde el ángulo de la soberanía absoluta ni desde el ángulo de la injerencia política...”.<sup>30</sup> (Boutros Boutros-Ghali; 1993).

171 Estados estuvieron representados en Viena, el 25 de junio de 1993 cuando adoptaron lo que Boutros Boutros-Ghali llamó: “una nueva visión de la acción mundial en pro de los derechos humanos...”. A diferencia de la Conferencia de Teherán, el proceso de negociación de los documentos que se adoptaron duró más de 3 años y no se refirieron exclusivamente a una evaluación de la realización de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales, sino que:

“Incluía también el examen de las relaciones existentes entre el desarrollo, la democracia y los derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos, y la evaluación de la eficacia de los métodos y mecanismos de las Naciones Unidas con la finalidad de hacer recomendaciones sobre los medios para garantizar los recursos necesarios, tanto financieros como de otra índole, para las actividades de las Naciones Unidas en el marco de los derechos humanos”.  
(Declaración y Programa de Acción de Viena. 1993:2)

En el campo internacional, la Conferencia de Viena propuso evaluar los métodos y los mecanismos empleados para garantizar los derechos humanos,

---

30 Discurso pronunciado por Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas al inaugurarse la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 14 de junio de 1993.

por lo que, entre otros, a pesar de las dudas del movimiento de Países No Alineados, se recomendó la creación del cargo de Alto Comisionado, como mecanismo para potenciar el sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos. Fue designado para el nuevo puesto el embajador José Ayala Lasso, quien en ese entonces Representante Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas, Presidente del grupo de trabajo creado para ‘destrabar’ los asuntos pendientes antes de la Cumbre. El Embajador Ayala Lasso sería luego, en 1997, el Canciller ecuatoriano.

La Conferencia de Viena no sólo tenía metas más ambiciosas, que sus predecesoras, sino que también buscaba explícitamente afirmar el poder de las Naciones Unidas como ente colectivo a través de varias disposiciones que al ser aceptadas por consenso obligaban a los Estados miembros de manera individual.

1. En su Introducción se consagra el reconocimiento de interdependencia entre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, por ejemplo, allana el camino para la futura cooperación entre las organizaciones internacionales y los organismos nacionales en la labor de promover todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.
2. El artículo 5 del Programa de Acción establece por primera vez en documento de aceptación mundial que: “Todos los derechos humanos

son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”.

3. En su artículo 14 se reconoce que la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación.
4. El Artículo 10 reitera que la persona humana (no el “ciudadano”) es el sujeto central del desarrollo.
5. Se reconoce la necesidad de una mayor coordinación entre los organismos especializados y los organismos de las Naciones Unidas cuyas actividades guardan relación con los derechos humanos a que cooperen con miras a fortalecer, racionalizar y simplificar sus actividades, teniendo en cuenta la necesidad de evitar toda duplicación innecesaria. (Con el tiempo los derechos humanos pasarían a la agenda de Naciones Unidas como un asunto transversal).
6. De manera simplificada, en un solo documento se recogen los derechos pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; poblaciones indígenas; trabajadores migratorios; igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer; derechos de las personas discapacitadas; derechos del niño; derechos y deberes de los grupos y las instituciones de protección de los derechos humanos. Todos estos “derechos” aluden a situaciones políticas domésticas que se esperaba sean corregidas a partir de la vigencia del régimen resultado del Plan de

Acción, con la colaboración de las instituciones del sistema de Naciones Unidas.

Como lo señalaba el entonces Secretario General Boutros Boutros Ghali, en su discurso del 14 de junio de 1993 en Viena, los tres imperativos de la Conferencia fueron: “universalidad, garantías, democratización”, lo cual implicó una transformación significativa del régimen en cuanto a la “justiciabilidad internacional”.

En aspectos de orden interno de los países, la Conferencia, coherente con declaraciones anteriores, insta a los gobiernos a que incorporen en su legislación nacional las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a que refuercen los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales. Para el efecto:

“Recomienda encarecidamente que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley. Ese programa, que ha de ser coordinado por el Centro de Derechos Humanos, deberá proporcionar, previa solicitud del gobierno interesado, la asistencia técnica y financiera necesaria para proyectos nacionales sobre reforma de las instituciones

penales y correccionales, formación y capacitación de abogados, jueces y personal de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y cualquier otra esfera de actividad que guarde relación con el imperio de la ley. Como parte de ese programa también se deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger los derechos humanos”. (Resolutivo 69 del Plan de Acción de la Conferencia de Viena).

Huelga decir que el Ecuador invocó esta recomendación al solicitar el apoyo de las Naciones Unidas en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos a principios del año 1997<sup>31</sup>.

A raíz de la solicitud de Ecuador y otros países en la actualidad el programa de las Naciones Unidas de cooperación técnica en materia de derechos humanos brinda asistencia a los países y regiones que lo solicitan. Esos proyectos pueden comprender cursos de capacitación, por ejemplo para miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía o para el personal judicial, así como servicios de asesoramiento para incorporar las reglas y normas internacionales de derechos humanos en la legislación nacional<sup>32</sup>. Por otra parte, estos entendimientos, de considerarse pertinente, incluyen la presencia

---

31 Archivo de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores: Memorando de entendimiento para el auspicio del seminario de elaboración del Plan Operativo de Derechos Humanos del Ecuador, suscrito entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), la Representación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Representación Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 9 de marzo de 1998.

32 Página web: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/abo-intr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/abo-intr_sp.htm), consultada el 11 de noviembre de 2003.

permanente de un representante de la Oficina del Alto Comisionado en los países interesados, lo cual significa un componente de vigilancia. Debe tomarse en cuenta que las Naciones Unidas consideran que las actividades de cooperación técnica son complementarias, pero no sustitutivas, de las actividades de fiscalización e investigación del programa de derechos humanos. Como se subraya en diversos informes del Secretario General sobre el tema, y en el preámbulo de la resolución 1995/53 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1995, la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica no reduce la responsabilidad de un gobierno de rendir cuentas por la situación de los derechos humanos y, en su caso, no le eximirá de una vigilancia con arreglo a los diversos procedimientos establecidos por las Naciones Unidas. De hecho, los relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos a menudo desempeñan sus funciones al tiempo que los servicios de asesoramiento y asistencia técnica realizan proyectos.

Este proceso de “cesión” de la soberanía estatal, entendido como el sometimiento a un ordenamiento jurídico superior, se da en orden secuencial. La creación de un marco de cooperación general Estado-Sistema de Naciones Unidas lleva a una mayor presencia de esta última en el país receptor (misiones técnicas) luego el estado receptor debe adecuar su legislación y organización para facilitar la evaluación por parte de las Naciones Unidas de los indicadores de Derechos Humanos. Finalmente, si el Estado falla en esos

indicadores puede ser sometido a “sanciones morales” u otras sanciones. Así cumplida esta secuencia, el régimen queda completo.

En el caso del Ecuador, el mecanismo de apropiación del régimen es el Plan Nacional de Derechos Humanos. El examen del mismo debería entonces mostrar: 1) que su apropiación fue resultado del nuevo poder alcanzado por las Naciones Unidas; 2) por lo tanto, que la apropiación del Plan Nacional de Derechos Humanos debería haber vuelto en la práctica al Estado ecuatoriano más susceptible de vigilancia e intervención por parte de Naciones Unidas; y 3) que el cumplimiento del Plan debería ser vigilado no sólo por el Estado ecuatoriano sino también por los actores no gubernamentales del régimen de la ONU; organismos internacionales y ONG's. La evidencia de la que dispongo apoya sólo parcialmente el punto 1 y pone en duda los puntos 2 y 3, por lo que el tercer capítulo será dedicado al tema.

## **CAPITULO III**

### **LA CONFERENCIA DE VIENA Y EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

#### **1. La política de derechos humanos como política exterior.-**

El proceso de adopción de la Conferencia de Viena y la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos en el Ecuador deben verse considerando dos elementos: la herencia institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores en el tratamiento /procesamiento de temas de derechos humanos; y el hecho de que el Canciller Ayala Lasso y su equipo de trabajo estaban interesados en impulsar la relación Ecuador-Sistema de Naciones Unidas en el tema de Derechos Humanos. Paso a examinar estos factores.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, como institución presente desde el inicio mismo de la República, (1830-1834)<sup>33</sup> es el órgano, que en primera instancia, consolida el reconocimiento en el exterior del Estado ecuatoriano. Desde su creación estableció procedimientos comunes para la aplicación del derecho de gentes y posterior derecho internacional. Así, los Tratados

---

<sup>33</sup> Flores nombró un Jefe de Estado Mayor General, encargado de los asuntos relativos al régimen político interno y del tratamiento de las relaciones exteriores.



internacionales, deben ser ratificados por el Congreso, registrados en la Cancillería y para su ejecución contar con una o varias entidades gubernamentales responsables. De ahí que la institucionalidad burocrática que facilita este proceso incipiente de apropiación de las disposiciones de los acuerdos internacionales exista en los primeros registros del organigrama de la Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se cuenta con una División de Tratados.

A lo largo del siglo XIX la Cancillería se desarrolla como ente burocrático, consolidándose como institución en el siglo XX<sup>34</sup>. Como eje conductor de la política exterior, si bien responde a la política del Jefe de Estado, sustenta sus posiciones en la Constitución Política, las leyes (Ley del Servicio Exterior) y el derecho internacional<sup>35</sup>. De ahí que la defensa de los principios, primero del derecho de gentes y luego del derecho internacional moderno, haya sido guía importante para los diplomáticos de carrera. Lo cual no significa desconocer lo que dice Adrián Bonilla cuando afirma que la política exterior ecuatoriana se enuncia dentro de un sistema de relaciones desinstitucionalizadas que se caracteriza por el peso que en diferentes momentos históricos han tenido sus relaciones bilaterales y particularmente dos temas: la soberanía y el comercio exterior. (2002: 21) Ni tampoco

---

34 En 1987 se crea la Academia Diplomática "Antonio J. Quevedo" y se establece esta como el único medio de ingreso al Servicio Exterior Ecuatoriano de los profesionales de carrera.

35 Artículo 1 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

soslayar que estamos hablando de un Estado débil, cuya conducta en política exterior responde a una posición de dependencia con los Estados Unidos<sup>36</sup>.

En el caso del régimen internacional de derechos humanos, la contribución de los agentes diplomáticos ecuatorianos se da por dos vías: una internacional que se identifica con los aportes al sistema, léase participación directa en foros internacionales; y, otra interna, caracterizada por las contribuciones en la identificación de los ejes permanentes de la política exterior y la intermediación con las instituciones nacionales encargadas de adecuar o armonizar la legislación y procedimientos administrativos internos. Para entender la dimensión de lo expuesto es oportuno recordar ciertos datos de carácter histórico:

“En el curso de la segunda gestión velasquista, el Ecuador suscribió, como miembro fundador, la Carta de San Francisco que dio nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas, el 24 de octubre de 1945. Nuestro país inició así, institucional y formalmente, su participación en el debate de los problemas universales” (Carrión, Francisco. 1986: 107).

Este hecho transformó la forma de concebir la política exterior del país al incorporar principios jurídicos universales y permanentes debidamente

---

<sup>36</sup> Ver en análisis del caso ecuatoriano que presenta Jeanne A. K. Hey. (1993).

sistematizados que rigen la Comunidad de Naciones (Carrión, Francisco. 1986: 147).

El Ecuador, estuvo representado desde temprano en las distintas comisiones creadas para analizar la nueva agenda internacional y asumió, en muchos casos, posiciones independientes respecto a las Grandes Potencias identificadas por su derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En 1947, por ejemplo, el Estado presentó un proyecto sobre Derechos y Deberes de los Estados, que fue considerado, aunque sin éxito, en el seno del Consejo Económico y Social, amén de varias propuestas de modificación a resoluciones planteadas por otros miembros (Martínez, 1999: 68-69). La actuación más destacada en esos años corresponde, sin duda, a la participación de la delegación nacional en la elaboración de la Declaración Universal de Derechos Humanos, primero a través de la representación permanente en Nueva York y posteriormente en París.

Para 1968, hacía década y media que el Ecuador había emprendido una nueva estrategia de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones, diversificando la economía nacional y también sus contactos con el exterior en todos los campos. La representación del país en foros de derechos humanos era permanente, en 1963 se apoyó la declaratoria de 1968 como año Internacional de los Derechos Humanos y la convocatoria a una

Conferencia mundial. La participación del Ecuador en Teherán respondía a una práctica altamente institucionalizada:

“La actitud permanente de los Delegados del Ecuador a las distintas conferencias de las Naciones Unidas, siempre se inspiró en reafirmar los principios básicos de su política internacional, entre ellos, el de la igualdad jurídica; el de la no-intervención; el del rechazo al empleo de la amenaza o de la fuerza en las relaciones internacionales, el del desconocimiento de las conquistas territoriales obtenidas por la fuerza; el de la solución pacífica de las controversias, del respeto a los derechos humanos, el de repudio a la discriminación racial, al colonialismo y al neocolonialismo; en los principios de la colaboración entre los países para lograr su desarrollo y mejorar sus niveles de vida” (Lecaro, 1985: 365).

En cuanto al régimen vinculante, para esa época Ecuador era parte de los siguientes Tratados Internacionales de derechos Humanos: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) 1969, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

(CCPR) 1969 y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>37</sup>

Ahora bien, sería ingenuo sostener que la capacidad de gestión de los agentes es el “único” factor permanente que incide en la conducta internacional del Ecuador, más aún cuando: “Una característica esencial de la política exterior es su indivisibilidad. Comprende, entre otros, aspectos políticos, económicos, comerciales, financieros, de cooperación, culturales, pero es una sola” (Yépez, 2001: 37) Es preciso, entonces, echar un vistazo a las circunstancias que vivía el país por esos años:

“Durante la década que sucedió al inicio de las exportaciones de petróleo en 1972, el país experimentó el crecimiento económico más alto de su historia, casi duplicando el ingreso por habitante. Al mismo tiempo, la industrialización, la urbanización, la expansión de las clases medias y el fortalecimiento del Estado cambiaron profundamente la sociedad ecuatoriana” (Larrea; 2001).

Estos cambios coincidieron con la recuperación del sistema democrático y el ensayo de nuevas alternativas de desarrollo que lo hacían vulnerable a los

---

37 En la actualidad a más de los tratados mencionados, es parte de: Segundo Protocolo Facultativo destinado a abolir la pena de muerte, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño y Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

efectos de la crisis internacional, transformaciones que nos han obligado a entrar, de grado o por la fuerza, en un proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado que ha marcado la vida social y política de la región, que poco a poco, ha ido adoptando y adaptando las exigencias que desde los países centrales se han venido imponiendo (Endara; 1999: 48) En la década de los ochenta:

“El proceso de reforma jurídica que hemos vivido ha sido profundo e intenso, no solamente por su contenido, que ha logrado desregular la esfera económica, reducir el papel del Estado como empresario y liberalizar el comercio, sino también por la cantidad de normas promulgadas, ya que cada medida económica iba acompañada de cambios en las leyes o los reglamentos”. (Endara; 1999: 88)

De forma paralela a estos cambios de ordenamiento de tinte neoliberal en lo económico, a finales de los setenta se inició un proceso de modernización del sistema político mediante la aprobación de una nueva Constitución y leyes importantes como una nueva ley de partidos políticos y elecciones en 1978. La participación ciudadana cobró nuevas dimensiones. En cuanto a la política exterior de derechos humanos, el Presidente Jaime Roldós, recogió lo que hasta entonces había sido la posición personal de algunos diplomáticos y declaró oficialmente la legitimidad del interés de la comunidad de naciones en la protección de los derechos humanos:

“La adopción institucional del tema de los derechos humanos dentro de la política internacional del Ecuador es consecuente con la política interna de recuperación de la vigencia plena de los derechos humanos en el país. Tiene referencia explícita a la Carta de Conducta de Riobamba, cuya promoción por parte del Estado ecuatoriano ha significado la adhesión del país a la promoción de la vigencia de los derechos humanos individuales y colectivos en el Continente” (Cordovez; 1992: 151).

La llamada “doctrina Roldós”, incorporada en la Carta Andina, aprobada en Riobamba en 1980 por los Presidentes de la Subregión, “Carta de Conducta de Riobamba”, artículo 3, proclama el compromiso de los países andinos de:

“Reiterar el compromiso solemne de que el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituye norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por lo tanto la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no-intervención”.

Francisco Carrión, en su libro sobre política exterior cita al Canciller de Roldós, Alfredo Pareja Diezcanseco y reproduce declaraciones de prensa que

recogen la esencia de los principios que rigen la gestión diplomática hasta nuestros días en materia de derechos humanos, esto es que el respeto al principio de no-intervención en los asuntos internos de un país no implica indiferencia en asuntos de derechos humanos:

“La labor de la Cancillería ecuatoriana estará también orientada a la promoción y defensa del respeto irrestricto de los derechos humanos sean los de carácter individual o los de orden social económico educativo científico y cultural. La voz del Ecuador será de franco y decidido apoyo a los derechos humanos donde quiera que estos se encuentren conculcados, sin menoscabo del principio de no-intervención, lo cual desde luego, no implica indiferencia ni impide la solidaria acción internacional, en el ámbito mundial y regional”.  
(1986:169)

Si bien no soy tan optimista como Carrión cuando señala que: “Es mérito del Gobierno de Roldós la sistematización doctrinaria, e inclusive institucional de la defensa de los derechos humanos y de los valores de la democracia en el país y en el continente” (1986: 174), es innegable su aporte a la transformación del rol de la Cancillería en materia de promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito interno e internacional. Este nuevo rol explica que la participación del Ecuador en foros internacionales de protección de derechos humanos se intensificara en los años ochenta. Por un lado se



hicieron propuestas innovadoras en el seno de Naciones Unidas como cuando en 1984, el Representante ecuatoriano ante la ONU, Embajador Miguel Albornoz, propuso la realización de un informe anual sobre la observancia de los derechos humanos de todo el mundo para evitar criterios selectivos. Esta intervención en el seno del ECOSOC señalaba, además, que la concreción de su propuesta sería “un servicio universal” y que los países que promueven las críticas de otros en materia de derechos humanos deberían permitir una amplia transformación de la situación en sus propios territorios. (Lecaro, Arturo. 1985: 116). Por otra parte, en varios casos, la participación de los representantes nacionales fue más allá del compromiso institucional, lo cual significó que algunos diplomáticos sean elegidos como expertos independientes en los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>38</sup>.

En la década de los noventa, el contexto internacional, con las limitaciones ya expresadas en el capítulo 1, fue favorable al multilateralismo en asuntos sociales, como lo expresara el entonces Canciller Diego Cordovez:

“Junto a los temas tradicionales del quehacer diplomático han surgido otros que ahora preocupan a los países y a los organismos internacionales. Esto ha determinado que la Cancillería los incluya en su agenda y prepare los recursos humanos que puedan atenderlos. Allí

---

38 Embajador Luis Valencia Rodríguez al Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Julio Prado Vallejo al Comité de Derechos Humanos, Jaime Marchán al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

está la defensa de los derechos humanos; la preservación del medio ambiente y la necesidad de dar significado práctico al concepto de desarrollo sustentable..., (1992:7)

Lo cual explica la participación regular del Ecuador en las llamadas Grandes Conferencias de Naciones Unidas. Por ejemplo, en la Conferencia Mundial a favor de la infancia en 1990 la delegación nacional fue de alto nivel, resultado de la misma, por primera vez se llevó a cabo un proceso de internalización de un régimen no vinculante producto de una Conferencia Mundial, plasmado en el Plan Nacional de Acción, Declaración para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de Niño en el Decenio del 90. Se aprobó, asimismo, un nuevo Código de Menores y se conformó el Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes.<sup>39</sup> La evaluación a 10 años de aplicación del régimen demostró que el Ecuador cumplió con varias de las metas impuestas, lo cual significa un gran esfuerzo si lo comparamos con otras áreas donde los logros son mucho más modestos.

En cuanto a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, (Viena 1993) el proceso de elaboración de adopción de la posición nacional comenzó en el año 1991, mediante consultas realizadas por la Cancillería a diferentes

---

39 Según consta en la versión preliminar del Primer Informe Oficial de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Ecuador, Quito febrero de 1996. Enviado a la Cancillería por Simón Corral Cordero, Secretario Técnico del Frente Social, mediante oficio No. 0122 ST.FS.96.

instituciones gubernamentales (Cordovez; 1991:82). En 1993 el Embajador Marcelo Fernández, entonces Director General de Derechos Humanos, Jefe de la Delegación Nacional, fue el encargado de presentar en el Foro Mundial los principios generales de derechos humanos reconocidos por el Gobierno. En primer lugar, en el campo internacional se reitera la doctrina Roldós:

“El respeto de los derechos humanos está por encima de las fronteras; los valores éticos que son violados en cualquier lugar del mundo, deben ser condenados con igual energía y, soluciones deben ser procuradas para lograr su restablecimiento. Los abusos de los derechos humanos no ofenden únicamente a las víctimas sino a toda la comunidad internacional... El Ecuador considera que el ser humano es el centro de la vida internacional y ningún estado puede violar impunemente los derechos humanos. Las libertades fundamentales tienen el carácter de valores universales y deben ser protegidos por la comunidad internacional”. (Fernández de Córdoba, 1993).

En segundo lugar, en cuanto a los procesos de armonización del régimen, el embajador Fernández de Córdoba informó que el Ecuador:

“[...] ha puesto todo de su parte para perfeccionar su ordenamiento jurídico a fin de que se respete los derechos humanos de todos sus habitantes [...] debemos fomentar en nuestras sociedades el mayor conocimiento de los

derechos humanos e inculcar en los diversos medios su respeto, con miras a un futuro promisorio en un mundo más justo, libre de discriminación y violencia". (Fernández de Córdoba; 1993).

El Ecuador estuvo representado desde el inicio mismo de las negociaciones que se llevaron a cabo en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York. Destaca la participación del Representante Permanente Alterno del Ecuador ante la Organización de las Naciones Unidas, el entonces, Ministro Javier Ponce Leiva, en la negociación de la Declaración de Viena y posteriormente, a él se le atribuye (Ayala; 1998: 121) el sugerir que el embajador José Ayala Lasso, en ese entonces Representante Permanente del Ecuador ante el organismo mundial, fuera nombrado para dirigir un grupo de trabajo encargado de solventar los problemas en la negociación de los documentos base. Uno de los mayores obstáculos para la adopción de la Declaración de Viena, se refería precisamente a la reticencia, por parte de las delegaciones pertenecientes al Movimiento de los Países No Alineados, a aceptar la creación del cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de aplicación de las Convenciones Internacionales de derechos humanos. Cabe señalar que el embajador Ayala, según sus propias declaraciones, aceptó el reto por sus convicciones morales a pesar de estar seguro que las probabilidades de éxito eran mínimas y que además tendría que rechazar la oferta del Secretario

General de la ONU que le había propuesto presidir el grupo de trabajo encargado de “la reforma del Consejo de Seguridad”<sup>40</sup>.

Es materia de otro trabajo el estudio del proceso de negociación que culminó con la adopción por consenso de la Declaración y Plan de Acción de Viena, así como el nombramiento de Ayala Lasso como primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Sin embargo, es necesario tenerlo presente para una mejor comprensión del proceso de apropiación del régimen resultante que sería impulsado desde las oficinas del Alto Comisionado en Ginebra y luego se consolidaría cuando Ayala Lasso es nombrado Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador en el año 1997.

## **2. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso de adecuación del régimen surgido de la Conferencia de Viena.-**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, por la naturaleza de sus funciones, desde muy temprano en la era republicana, 1843, desarrolló procedimientos claros en cuanto a la negociación de Tratados Internacionales (Núñez; 2001:35-36) Si bien a lo largo de casi todo el siglo XIX se mantiene un solo Ministerio de ‘Interior y Relaciones Exteriores’, siempre existió una dependencia encargada de los tratados, bajo el ‘Departamento Diplomático’,

---

40 Entrevista concedida por el Embajador Ayala Lasso a la autora el día miércoles 25 de noviembre de 2003.

‘sección de Protocolos y tratados’.<sup>41</sup> En el siglo XX, el Ministerio adquiere una institucionalidad propia y la negociación y suscripción de tratados se amplía a los más diversos asuntos bilaterales y multilaterales. Entre los multilaterales destacan los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La Cancillería es responsable de enviar dichos tratados para la ratificación del Congreso y posteriormente remitirlos al Secretario General de las Naciones Unidas, o en su defecto al depositario designado en ellos. Informa, además, sobre el proceso de adecuación de su legislación interna. Su responsabilidad en la apropiación de regímenes surgidos a partir de acuerdos internacionales es de tipo formal y no incluye involucrarse en la negociación de reformas legales e institucionales consecuentes.

En el caso de las Conferencias Mundiales, por tratarse de compromisos de carácter no vinculante, si bien la Cancillería participa en la negociación de los documentos adoptados en las mismas, su actuación dentro del país se limita a apoyar iniciativas de otros sectores. Por otra parte, el impacto de las resoluciones que se adoptan en este tipo de Citas Mundiales, en términos generales en el país, es débil. La Conferencia de Viena no fue una excepción. Su influencia en la sociedad ecuatoriana fue prácticamente nula a pesar de la publicidad que se había dado al nombramiento de José Ayala Lasso como Primer Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el interés demostrado

---

41 Consulta realizada a la Directora de Memoria Institucional y Mapoteca del Ministerio de Relaciones Exteriores.

por él a fin de impulsar la cooperación entre el Ecuador y Naciones Unidas. Esta situación cambiaría luego de que fuera nombrado Canciller en 1997.

El nombramiento de Ayala Lasso buscaba, restaurar la imagen internacional del país y legitimar un gobierno que no había sido elegido en las urnas. De ahí que:

“En cumplimiento de expresas instrucciones del Gobierno Nacional, la Cancillería dirigió sus esfuerzos para remozar la presencia del Ecuador en el extranjero. Para ello, difundió entre los gobiernos y la opinión pública mundial una relación precisa de la democrática acción ciudadana que llevó al Congreso Nacional a reemplazar legalmente al régimen pasado, aclaró la desinformación sobre la situación reinante en el país y promovió en el exterior la imagen de rectitud moral, pacifismo y apego a los principios democráticos, propia de la nación ecuatoriana”. (Informe a la Nación presentado por el Canciller de la República 1996-1997. 1997:vi).

Otro elemento clave para la comprensión de las circunstancias en las que se dieron la elaboración y adopción del Plan Nacional de Derechos Humanos fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que se encargó de reformar la Constitución de 1978 en la cual se recogieron algunos de los postulados de la Conferencia de Viena.

Surge entonces la pregunta: ¿Existía presión internacional para cumplir con el mandato de Viena?. De acuerdo con el entrevistado No. 1, la respuesta es No. Se trató más bien de una iniciativa ecuatoriana que fue bien recibida por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.<sup>42</sup> En cuanto a presiones de tipo interno, el entrevistado No. 1 manifestó que no había presión de los actores de la sociedad en general para que se elabore un Plan Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, existía al interior de la Cancillería, la voluntad política de cambiar todos los aspectos que habían venido siendo considerados como negativos, cuando Comités, Comisiones y Subcomisiones examinaban los informes periódicos que el Ecuador presentaba sobre varias materias relacionadas con los derechos humanos. En consecuencia, la Subsecretaría de Organismos Multilaterales tomó la iniciativa de mejorar la calidad de los informes nacionales (Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Nacional en la Preparación de Informes a los Comités de Supervisión de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos)<sup>43</sup> y por otro elaboró un primer borrador de Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>44</sup> que fue puesto a consideración del Canciller.

---

42 La resolución 48/141 establece el mandato del Alto Comisionado. Entre otros, dispone proporcionar, por intermedio del Centro de Derechos Humanos de la Secretaría y otras instituciones apropiadas, servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado y, cuando proceda, de las organizaciones regionales de derechos humanos, con miras a apoyar medidas y programas en la esfera de los derechos humanos;

43 Proyecto ECU/97/AH/16, de 9 meses de duración, firmado por Mary Robinson, Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas y José Ayala Lasso, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, 5 de noviembre de 1997.

44 De acuerdo con el entrevistado No. 2, el borrador se hizo en base a documentos de Naciones Unidas y el Plan Nacional de Derechos Humanos del Brasil, adoptado en 1996. No hubo una evaluación previa específica para este caso de la realidad ecuatoriana. (En los archivos de la Dirección de Derechos Humanos se encuentran varios diagnósticos de carácter social anteriores a esa fecha).



Este protagonismo no es el único que ejerce la Cancillería a la época. Recordemos que el manejo del tema territorial, había conseguido ser reconocido como política de estado. Prueba de ello es que el cambio de gobierno no alteró los trabajos de la Delegación Negociadora del conflicto con el Perú, conformada mediante Decreto Ejecutivo Número 403 de 16 de diciembre de 1996, cuya coordinación de acciones estaba a cargo de la Dirección General de Soberanía Territorial de la Cancillería. (Informe a la Nación presentado por el Canciller de la República 1996-1997, 1997:1).

En definitiva, las funciones que cumplió la Cancillería si bien de carácter protagónico en esta coyuntura, en ningún caso pretendieron reemplazar la institucionalidad existente en el Ecuador en materia de derechos humanos, sino más bien servir de canal de comunicación entre los organismos gubernamentales y los no gubernamentales llamados a aplicar el Plan de Acción de Viena. Recordemos que el Plan Nacional de Derechos Humanos es apenas uno de los instrumentos de apropiación del régimen.

### **3.- El proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos.-**

El reto para el Ministerio de Relaciones Exteriores de adecuación de la Conferencia era doble, por un lado, era preciso satisfacer los pedidos de la Conferencia de Viena de 1993, sabiendo que en Latinoamérica únicamente

Brasil<sup>45</sup> había aprobado su Plan Nacional luego de una consulta amplia con los sectores gubernamentales y otros actores de la sociedad civil, y por otro, era necesario que el documento que se adoptara, respondiendo a la realidad nacional, fuera capaz de superar los celos interinstitucionales y la percepción generalizada de que la norma internacional tiene menos peso obligatorio que la ley interna.

Los primeros cuestionamientos que se hicieron al Borrador del Plan Nacional de Derechos Humanos, en noviembre de 1997, tenían que ver con el mecanismo legal que permitiría su vigencia jurídica (Ayala Lasso: 1998:157) por lo que se decidió hacer una presentación oficial del documento en diciembre de 1997 y someterlo a consulta de todos los Ministerios, Instituciones vinculadas y organizaciones internacionales y no gubernamentales<sup>46</sup>. Se recibieron comentarios y observaciones de las siguientes entidades en orden cronológico: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>47</sup>, Grupo de Gestión Pública y Desarrollo Sustentable (ONG), Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador (ONG), Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, FAO, Ministerio de Salud Pública, IICA, OIM, Tribunal Constitucional, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, CONSEP, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Gobierno, Dirección Nacional de Defensa Civil, UNICEF, COMPLADEIN, Ministro Fiscal General,

---

45 Adoptado el 13 de mayo de 1996.

46 Ver anexo 3.

47 Envío documentos de consulta que consideraba interesantes para la elaboración de la propuesta final.

Universidad de Guayaquil, Ministerio de Defensa Nacional, ACNUR, Unión Latina, Comisión de Derechos Humanos de la Federación de Organizaciones y Grupos negros de Pichincha, Fundación Esquel, CEDHU, SEPAJ-E, CDDH, DNI-E, Fundación PRIVA, OIP, Fundación Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, CONAMU, ALDHU, Congreso Nacional, CONADIS, Ministerio de Medio Ambiente, Consejo Latinoamericano de Iglesias, OEA, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos, INEFAN, Amnistía Internacional, Procuraduría General del Estado, Comisión de Derechos Humanos del Azuay, Ministerio de Obras Públicas, Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador, OPS.

Paralelamente a las consultas por escrito, el Canciller Ayala Lasso, inició conversaciones con los Ministros de Defensa y Gobierno y dispuso se realizaran contactos personales con los responsables de área de los diferentes ministerios y organismos gubernamentales y no gubernamentales más representativos para explicar el alcance del Plan. La negociación del documento como tal duró aproximadamente un año y participaron otras instituciones a más de la Cancillería, así por ejemplo, un borrador de convocatoria a la reunión de 24 de marzo de 1998, señala que el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, (ONG) y la Asociación Americana de Juristas:

“Con el concurso de varias organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, han venido trabajando en una propuesta concreta de un Plan Nacional de Derechos Humanos, la misma que parte de un primer documento elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador....En varios talleres de trabajo y en un seminario, se logró estructurar una propuesta al Plan, la misma que será presentada al Ministerio de Relaciones Exteriores, el día martes 24 de marzo/98, a las 10:h00, en el Salón de los Próceres del Ministerio de Relaciones Exteriores...<sup>48</sup>.

Alexis Ponce, vocero de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador, un grupo de advocacy, por su parte informó a la Cancillería de reuniones de trabajo con la Comisión de DDHH de Azuay, en Cuenca y Servicio Paz y Justicia de América Latina SERPAJ, AL, en Guayaquil, con el objeto de dar a conocer: “el Plan de Cancillería, logrando su incorporación a las discusiones futuras y su adhesión”.<sup>49</sup>

En términos generales, las observaciones y comentarios al Plan pueden resumirse en lo siguiente:

---

48 Archivo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, borrador de nota. (No se encontró la versión definitiva de la invitación cursada por B. Hans-Ulrich, ILDIS y Raúl Moscoso, Presidente de AAJ).

49 Oficio No. 2.167-APDH-98, de 2 de febrero de 1998. Firmado por Alexis Ponce.

1.- Se cuestionó lo concerniente al mecanismo legal que permitiría su vigencia jurídica. De ahí que se decidiera, por un lado transparentar el proceso mediante la convocatoria a un Seminario Nacional para la Elaboración y aprobación del Plan, celebrado en Quito del 26 al 28 de marzo de 1998 y por otro, que el plan sea adoptado mediante Decreto Ejecutivo, que a criterio del entrevistado No. 3, era la forma de conseguir que el Plan no quedara como iniciativa de un Gobierno sino que se estableciera como Política de Estado.

2.- No hubo un proceso de consulta previo al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Según el entrevistado No. 3, el tema en sí nunca había sido considerado importante casa adentro. El entrevistado No. 1 fue más allá y explicó que luego de que llegaron las felicitaciones de la comunidad internacional, por el nombramiento del Alto Comisionado y los pasos hacia delante que había dado el Ecuador en el respeto a los derechos humanos, las autoridades trataron de afianzar la imagen que se había proyectado y rescatar el papel jugado por la Cancillería. Esto explicaría, en parte, la ausencia de temas de política exterior en el Plan Nacional. Tampoco constan cambios de carácter estructural e institucional al interior de la Cancillería, salvo la suma de una función adicional de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales a la que se le encargó, en el año 1999, ser la Secretaría General de la Comisión Nacional Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos Sectoriales de Derechos Humanos.

3.-Luego de la presentación del proyecto de Plan en diciembre de 1997, varias instituciones y organizaciones no gubernamentales cuestionaron el proceso de selección de los sujetos de la consulta<sup>50</sup>. Existió presión para que se incluya a tal o cual organización, por ejemplo, el Dr. Rosendo Rojas Reyes, Diputado del Azuay, entonces Vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos, envió un listado mediante Oficio No. 853 RRR, de 19 de marzo de 1998.

4.- Curiosamente, de acuerdo con los archivos, el único organismo que sugiere que se efectúe un diagnóstico previo que permita cuantificar y calificar las violaciones de derechos humanos en el país, es la Organización Internacional para las Migraciones.<sup>51</sup>

5.- El primer borrador, elaborado en junio de 1997, era de carácter declarativo, no identificaba a los organismos responsables de su ejecución ni establecía objetivos concretos. En el segundo borrador, presentado en diciembre de 1997, se identificaban los objetivos pero se dejaba a criterio de los organismos gubernamentales responsables la elaboración de un Plan Operativo y sus respectivos reglamentos.

---

50 De acuerdo con el entrevistado No. 3, no hubo proceso de selección de organismos participantes. La convocatoria se realizó sobre la base de datos con que contaba en ese entonces la Subsecretaría de Organismos Multilaterales y sugerencias de funcionarios que conocían a tal o cual organización. Incluso la solicitud de recursos para el Seminario de marzo de 98 se realizó con el mismo criterio.

51 Oficio No. 284, de 5 de diciembre de 1997.

6.- Pese a los esfuerzos realizados no existió consenso en cuanto a los Planes Operativos por lo que se tuvo que incluir una disposición transitoria al final del Decreto Ejecutivo de adopción del Plan.

7.- La falta de presupuesto fue una limitante para la realización de los procesos de consulta. Tampoco existió un presupuesto para estudios de diagnóstico de situación por áreas temáticas.

Entre los escépticos al Plan, estaban prestigiosas organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, el 5 de diciembre de 1997, la Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU), mediante nota firmada por Juan de Dios Parra, Secretario General, felicita la iniciativa, sin embargo señala:

“En el documento existe un conjunto de objetivos dispersos a lo largo de toda su redacción, y aunque esta lógica dificulta tener una visión clara del propósito general y de los objetivos específicos de esta gran propuesta, entendemos que el punto de llegada es:

- La detección de la violación de los Derechos Humanos en la esfera del poder público.

- La identificación de aquellas violaciones que lesionan la integridad física y el espacio ciudadano de cada persona en la esfera de la vida social”.<sup>52</sup>

El Ministerio de Defensa, por su parte, demandaba que el mecanismo se adoptara “de conformidad con sus respectivas leyes”, es decir, sin que implique cambios al interior de las Fuerzas Armadas<sup>53</sup>.

Para superar estos primeros obstáculos y ganar en legitimidad, la Subsecretaría de Organismos Internacionales convocó a un Seminario de Elaboración del Plan, los días 26, 27 y 28 de marzo de 1998 a fin de corregir el borrador “Revisado 2”. Los costos del Seminario fueron cubiertos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP)<sup>54</sup> la Representación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Representación Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>55</sup>. En cuanto a participación, a más de las entidades gubernamentales con sede en Quito, asistieron representantes de varias organizaciones no gubernamentales de las siguientes provincias: Azuay; 5, Cañar 1, Chimborazo 3, Esmeraldas 1, Guayas 6, Imbabura 1, Loja 1, Los Ríos 1, Tungurahua 1. Las provincias orientales

---

<sup>52</sup> Según consta en los archivos de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales.

<sup>53</sup> Ministerio de Defensa Nacional Oficio No. 971294-10-1, Quito, 19 de diciembre de 1997, Para Abelardo Posso, Subsecretario de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, firmado por Ramiro E. Ricaurte Y. General de División. Ministro de Defensa Nacional.

<sup>54</sup> De acuerdo con el entrevistado No. 4, la participación del CONUEP se debió a relaciones de parentesco con un funcionario de la Dirección General. Las opiniones y aportes del CONUEP en el seminario fueron más bien de tipo personal, no hubo un proceso de consulta nacional dirigido a todas las Universidades del país.

<sup>55</sup> Conforme al original del Memorando de entendimiento para el Auspicio del Seminario de Elaboración del Plan Operativo de Derechos Humanos del Ecuador. Archivo de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales.



estuvieron representadas por el Comité de Derechos Humanos del Nor-Oriente y Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE.

Luego de tres borradores oficiales que fueron ampliamente discutidos y varios documentos oficiosos, el Plan Nacional fue adoptado mediante decreto ejecutivo No. 1527, de 18 de junio de 1998 y consta de varios componentes:

En primer lugar, esta dividido por tipos de derechos: Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y Derechos Colectivos. Adicionalmente, siempre en este marco global, se identifican los derechos humanos por grupo de población: Derechos de la Familia, de los Niños, Niñas y Adolescentes; Derechos de la Tercera Edad; Derechos de las Minorías Sexuales; Derechos de los Extranjeros y de los Migrantes; Derechos de los Discapacitados; Derechos de los Detenidos; Seguridad Ciudadana y seguridad de los individuos. Adicionalmente, en el artículo 35 se estipulan los objetivos básicos de política internacional en esta materia.

En segundo lugar, para su ejecución se requiere de la aprobación de Planes Operativos según las áreas temáticas y el establecimiento de Subcomisiones de Trabajo Sectoriales y Provinciales, integradas por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. El artículo 36 del Plan determina que:

“El Estado se compromete a elaborar, conjuntamente con la sociedad civil, un Plan Operativo, bajo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional que se incorpora como anexo y que es parte integrante del presente Decreto Ejecutivo, en el plazo de sesenta días, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”<sup>56</sup>.

Luego del primer momento de elaboración y adopción del Plan, al terminarse el gobierno de Fabián Alarcón, surgió la duda sobre la continuidad del proceso por lo que cabe destacar que Ayala Lasso fue ratificado por el gobierno de Jamil Mahuad inaugurado el 10 de agosto de 1998. Este hecho sumado a la estabilidad de los funcionarios del Servicio Exterior permitió a la Cancillería continuar liderando, tanto el manejo del tema territorial, cuanto el Plan Nacional de Derechos Humanos, declarado como “Política de Estado”.<sup>57</sup>

En definitiva, el Plan de Derechos Humanos, se adoptó en momentos de turbulencia política a nivel nacional pero de gran estabilidad institucional para el Ministerio de Relaciones Exteriores. De 1994 a 1999, a pesar de que se sucedieron cuatro gobiernos, la Cancillería fue conducida por dos embajadores de carrera: Galo Leoro Franco, 1994-1997; José Ayala Lasso, 1997-1999. En

---

56 El proceso que debía durar 60 días se prolongó hasta el 2001.

57 A un mes de gobierno, Jamil Mahuad comunicó al Secretario General de las Naciones Unidas; al Administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de su compromiso de continuar con la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado en junio de 1998, y mantener la política de respeto irrestricto de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos.

mayo de 1999 el gobierno nacional nombró a este último como Embajador ante la Santa Sede y fue reemplazado de su cargo de Ministro por el doctor Benjamín Ortiz Brennan, periodista, sin mayor experiencia en el campo diplomático.

Una segunda etapa en el proceso de apropiación del régimen surgido de Viena consistió en definir los Planes Operativos de aplicación del Plan Nacional y llevarlos a la práctica. En este segundo período, la Cancillería mantuvo su interés y liderazgo en el tema. Esto se refleja en las gestiones realizadas por la Subsecretaría de Organismos Multilaterales y el Gabinete del Ministro ante la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con el fin de financiar, en alguna medida, la elaboración de los Planes Sectoriales. Al respecto, mediante Memorando No. 176-SOI-DGAH-DTDHR, de 27 de agosto de 1998, el embajador Abelardo Posso, puso en conocimiento del Canciller Ayala Lasso el estado de las negociaciones:

“Luego de informar a los asistentes sobre la publicación en el Registro Oficial del Decreto Ejecutivo No. 1527, [18 de junio de 1998] sobre el Plan Nacional y la realización de los talleres para la elaboración de los Planes Operativos Sectoriales, que contaron con la organización del ILDIS, se comunicó el interés de Cancillería en realizar talleres con las organizaciones de derechos humanos de las provincias, para presentar a discusión los planes operativos sectoriales. Subrayé el

hecho de que el Plan Nacional no es propiedad de organización estatal o no gubernamental alguna, sino que es el fruto del consenso y el trabajo de toda la sociedad ecuatoriana...”.

Al igual que en la primera etapa, las dificultades no se limitaban a los recursos económicos sino se extendía a la complejidad de las relaciones interinstitucionales. Efectivamente, la lucha entre agencias no terminó con la elaboración del Plan, sino que continuó en la discusión de los Planes Operativos, aunque siempre en un ambiente donde la Cancillería mantuvo su poder de convocatoria y en muchos casos de mediación entre las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales.

Luego del nombramiento de Ortiz, en el ámbito nacional las discusiones internas aumentaron, lo cual retrazó por un año la adopción del Reglamento de constitución y funciones de la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos. Decreto Ejecutivo No. 1466, publicado en el Registro Oficial No. 320 de 17 de noviembre de 1999. Este organismo de carácter nacional está integrado por los representantes de organizaciones del Estado y de la sociedad civil y es responsable de coordinar la ejecución de los Planes Operativos.

Por otra parte, en esa época, la Dirección General de Derechos Humanos de la Cancillería realizaba gestiones, por intermedio de la Comisión

Especializada de Derechos Humanos del Parlamento, para lograr que el Congreso Nacional apruebe una Ley que asigne un presupuesto anual y permanente para el trabajo de la Comisión y del Plan Nacional<sup>58</sup>.

Paralelamente, en el ámbito internacional el manejo del tema por la Cancillería continuó cosechando los apoyos logrados en el período de Ayala, prueba de ello es el Convenio de Cooperación Técnica a favor del Plan Nacional suscrito el 1° de diciembre de 1999 con la Oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos, cuyo objeto era contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades nacionales de promoción y protección de derechos humanos por un monto de US\$ 880.000 dólares. Dicha firma se llevó a cabo con ocasión del desarrollo del Seminario Regional sobre Derechos Humanos para América Latina y el Caribe que tuvo lugar en la ciudad de Quito, los días 29 y 30 de noviembre y el 1° de diciembre de 1999.(Ayala: 1999; 181) El Proyecto fue desarrollado directamente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, sin el concurso de la Cancillería por lo que no existen informes de impacto.

Retomando el proceso nacional, este se había empantanado en discusiones internas con el cambio de Canciller. Como ya anoté, recién en noviembre de 1999 se creó la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos Sectoriales de Derechos Humanos. El proceso de

---

<sup>58</sup> Huelga decir que esto no se consiguió.

elaboración de los Planes operativos seguía sin dar frutos y más bien reflejaba la conflictividad política y social que vivía el país en esos años, 99-2000. Muestra de ello se encuentra en los reclamos formales sobre el tratamiento internacional e interno del tema, que ponían en duda la transversalidad de la apropiación del régimen e incluso la legitimidad de las autoridades que lo promovían. El Dr. Ortiz fue muy criticado, entre otros, por los organismos no gubernamentales defensores de los derechos humanos por la aprobación del acuerdo de uso de la Base de Manta. De ahí que no sea extraño el oficio No. 4339APDH-99, de 6 de enero de 2000 dirigido por Alexis Ponce, Vocero Nacional APDH Del Ecuador, Asamblea Permanente de Derechos Humanos PDH del Ecuador, al Ministro de Relaciones Exteriores donde cuestiona la convocatoria al segundo seminario regional sobre el 'Plan Nacional de Derechos Humanos y sus planes operativos':

“Al respecto debo informar a Ud. Que, por decisión de la Dirección Nacional de la APDH tomada el 3 de enero, se resolvió instruir a nuestras distintas Filiales Provinciales en todo el país, abstenerse de participar y avalar las reuniones con el estado ecuatoriano, sus dependencias y funcionarios, relacionadas al Plan Nacional de Derechos Humanos, mientras el actual Gobierno no redefina y enmiende su incoherencia entre el discurso público –al interior y exterior del país– sobre su presunto respeto a los DD HH, con la preocupante práctica de irrespeto sistemático a esos derechos fundamentales, especialmente los

derechos sociales y económicos de la población; y mientras el Gobierno y la Cancillería no den respuestas enérgicas y oportunas a cruciales problemas que guardan relación al tema de DDHH y de soberanía nacional.”

En el gobierno del doctor Gustavo Noboa, cuyo Canciller fue el doctor Heinz Moeller Freile, se continuó con las consultas al Estado y la Sociedad Civil tanto para la conformación de la Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos como para la elaboración de los Planes Operativos. El primero de septiembre del año 2000, mediante proceso abierto donde participaron un gran número de organizaciones de derechos humanos de la mayoría de provincias del país, se eligieron los miembros de la Comisión Permanente<sup>59</sup>, cuyo reglamento fue reformado mediante Decreto Ejecutivo 3445, Registro Oficial No. 728, de 19 de diciembre de 2002. Se conformaron, además, las Subcomisiones de Trabajo Sectoriales y Provinciales, integradas por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. El 3 de diciembre de 2002, luego de una segunda consulta nacional, la Comisión Permanente aprobó 7 planes operativos de los 26 identificados en el Plan Nacional.<sup>60</sup> Las áreas donde hubo consenso se refieren a: Derechos de los Consumidores; Derechos de la Diversidad Sexual GLBTT; Derechos de los Migrantes, Extranjeros, Refugiados, Desplazados y Apátridas;

---

59 Nótese que pasó casi un año desde la adopción del reglamento sin que se procediera a la elección de las autoridades de ese organismo nacional.

60 En febrero de 2003 fueron publicados los indicados Planes Operativos.

Derechos de las Personas de la Tercera Edad, Derechos del Pueblo Negro o Afro-ecuatoriano; Derecho al Trabajo; y Plan Nacional de Educación para los Derechos Humanos.

El rol asignado a la Cancillería en el Decreto de 2002 limita su capacidad de influencia al constreñir sus funciones a:

- Notificar las convocatorias a las sesiones de la Comisión Permanente.
- Registrar la designación de las coordinaciones sectoriales y provinciales.
- Mantener el registro actualizado de los miembros de las subcomisiones sectoriales y provinciales.
- Elaborar el acta de cada una de las sesiones y suscribirla conjuntamente con el (la) Presidente (a).
- Custodiar y mantener los archivos y actas de la Comisión Permanente.
- Las demás funciones que le fueren encomendadas por la Comisión Permanente o su Presidente (a),<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Capítulo V, artículos 15 y 16 del Decreto Ejecutivo No. 728 de 19 de diciembre de 2002.



En resumen, la apropiación del régimen de derechos humanos resultado de la Declaración y Plan de Acción de Viena ha cubierto los siguientes aspectos:

- **LEGISLATIVO:** Mediante la adopción de los Decretos Ejecutivos de creación del Plan Nacional de Derechos Humanos y conformación de la Comisión Permanente de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos como para la elaboración de los Planes Operativos.
- **ADMINISTRATIVO:** Creación de funciones específicas dentro de la Dirección General de Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales del Ministerio de Relaciones Exteriores para atender los requerimientos de la Secretaría General de la Comisión Permanente.
- **INSTITUCIONAL:** Conformación de la Comisión Permanente como cuerpo colegiado de composición mixta (5 representantes del Estado y 5 de la sociedad civil) encargado de la aprobación, evaluación, seguimiento y ajuste de los planes operativos sectoriales y provinciales de derechos humanos.

A pesar de esta creciente complejidad organizacional doméstica, los planes todavía continúan en proceso de elaboración y los pocos que existen no han sido evaluados, su ejecución es pobre y la cooperación con Naciones

Unidas no ha significado en la práctica la cesión de soberanía que se suponía debía tener lugar. El entusiasmo que existió en un primer momento por parte del Organismo Internacional ha desaparecido y los contactos se han vuelto esporádicos.

## CONCLUSIONES

El régimen de derechos humanos al tener su base de sustentación en el sistema de Naciones Unidas es periférico a la política mundial. Considerado un “soft issue”, responde a una visión humanista, profundamente idealista, cuya eficacia se ve anulada por las políticas internacionales de seguridad y control hegemónico. Estas características internacionales del régimen se vuelven a encontrar también en la política doméstica de Derechos Humanos.

Sin embargo, las características del régimen no explican su adopción como política doméstica. Esta última obedece a factores políticos propios del Estado que se acoge al mismo. En cuanto al desarrollo del régimen, el Servicio Exterior ecuatoriano ha mantenido una gestión internacional independiente, lo cual ha merecido el reconocimiento favorable, por parte de la comunidad mundial, de las posiciones y actuación de algunos funcionarios del Servicio Exterior. Su relación de dependencia con los Estados Unidos no ha sido un obstáculo para dicho reconocimiento. Esto le ha permitido a la Cancillería capitalizar el respeto internacional en la materia y aprovechar oportunidades de cooperación ofrecidas al país.

Si se acepta la hipótesis de Allison, la Cancillería -como cualquier otra agencia gubernamental-, está luchando constantemente por aumentar su influencia en el Estado, para ello necesita concentrar recursos (económicos, organizacionales y simbólicos). La política internacional de Derechos Humanos abre oportunidades para la acumulación de esos recursos. En 1997-99, la influencia que ejercía la Cancillería, a través del Canciller José Ayala Lasso, en el gobierno, fue decisiva en la apropiación o “internalización” del régimen de Derechos Humanos de Naciones Unidas como política estatal ecuatoriana.

En el ámbito internacional, las agencias burocráticas que se identifican con el régimen son las agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas, léase; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-, Fondo de Naciones Unidas para la Mujer –UNIFEM-, Fondo de Población de Naciones Unidas –UNFPA-, Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados –ACNUR- y, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos –OACDH-. Todas ellas interactúan con los demás sujetos de los regímenes internacionales (Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales) y pugnan por hacer prevalecer una idea o un sistema de “hacer cosas”, que tiene efectos concretos en el discurso internacional y las gestiones internas de orden público. Para el efecto han desarrollado una agenda propia en lo social y derechos humanos, sus políticas son impulsadas a través de programas plurianuales de cooperación con los gobiernos. Su influencia, en algunos casos, puede ser

decisiva para la adopción de ciertas políticas públicas. Para el caso ecuatoriano fue, sin embargo, menor y en algunos casos como en el Proyecto de cooperación del 99 claramente se desplazó al Estado en la ejecución de los programas.

Por un lado tenemos un esfuerzo serio de recoger los postulados de Viena en un Plan Nacional que al ser expedido mediante Decreto Ejecutivo, se esperaba tuviera la fuerza de ley necesaria para convertirse en Política de Estado y establecer la obligación permanente de los gobiernos del Ecuador, de promover planes y programas de defensa y desarrollo de los derechos humanos. Por otro lado, al crear una instancia de discusión en lugar de un cambio institucional, es muy difícil apreciar el grado de apropiación en el ámbito nacional. No existen indicadores de impacto del trabajo que realiza, más aún si se lo compara con las funciones de otras instituciones que han sido creadas exclusivamente para el tratamiento del tema como puede ser la Defensoría del Pueblo, por ejemplo.

La adecuación del régimen ha sido de carácter formal e incompleta, lo cual dificulta la rendición de cuentas a la que está obligado el Estado ante el Sistema de Naciones Unidas, especialmente ante los Comité de expertos de vigilancia de aplicación de los Tratados Internacionales. Los celos interinstitucionales, explican en gran medida, el limitado impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos. El Plan de Derechos

Humanos ha servido como contribución a la política interna pero no retroalimenta la política exterior, la interacción que existió en un momento dado en la actualidad ha desaparecido.

La capacidad de incidencia en la adopción y ejecución de Planes Operativos por parte de la Cancillería es limitada por las funciones que cumple como Secretaría General de la Comisión Permanente, voz informativa y no voto.

## BIBLIOGRAFIA

1. Ayala Lasso, José et. al “El Ecuador y los Derechos Humanos 1948 1998”. Folletos de la Academia. No. 5. Quito, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.
2. Ayala Lasso, José. Informe a la Nación. Ministerio de Relaciones Exteriores. Tomo I. 1997-1998. Quito, Imprenta Ministerio de Relaciones Exteriores. 1998.
3. Ayala Lasso, José y Bejanmín Ortiz Brennan. “Tomo I”. Informe a la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores 1998-1999. Quito, Dirección General de Comunicación y Prensa. Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores. 1999.
4. Bonilla, Adrián. Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana. Quito, FLACSO, 2002.
5. Boutros Boutros-Ghali, Las Naciones Unidas y los derechos humanos 1945-1995. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
6. ----- . Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena. Junio de 1993. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
7. Burton, John. International Relations: A General Theory. London: Cambridge University Press, 1965.
8. ----- . “¿Relaciones Internacionales o sociedad mundial?. Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 1994.
9. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1979.
10. Carrión Mena, Francisco. Política Exterior del Ecuador; evolución, teoría y práctica. Quito, Editorial Universitaria. 1986.
11. Choucri, Nazli y Robert C. North. “De nations in conflict (Naciones en conflicto) Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 1994.

12. Comisión Permanente de Evaluación Seguimiento Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos. Planes Operativos de Derechos Humanos. Quito, Maxigraf, S.A. 2003.
13. Cordobés, Diego. Hacia una estrategia internacional para el Siglo XXI. Memoria de Relaciones Exteriores 1988-1992. Quito, Talleres Gráficos de la imprenta Marving. Cia. Ltda., 1992.
14. ----- . Informe a la Nación 1991-1992. Memoria de Relaciones Exteriores. Tomo II. Quito, Imprenta Ministerio de Relaciones Exteriores. 1992.
15. Córdova, Gabriela. Anatomía de los golpes de Estado, la prensa en la caída de Mahuad y Bucaram. Quito, Corporación Editora Nacional /UASB, 2003.
16. Daes, Erica-Irene. “La libertad del individuo ante la ley”. Campaña Mundial pro derechos humanos. Serie de Estudios 3. Nueva York, Naciones Unidas, 1990.
17. “Derechos Humanos No. 3”. Diplomacia para el desarrollo. Quito, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001.
18. Dougherty, James y Robert L. Pfaltzgraff (hijo). Teorías en Pugna en las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. 1993.
19. Doyle Michael y G. John Ikenberry. New thinking in international relations theory. Westview Press, A Division of Harper Collins Publishers, 1997.
20. Endara, Ximena. Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996. Quito, Corporación Editora Nacional /UASB, 1999.
21. Gilpin, Robert. La economía política de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. 1990.
22. Graham, Allison. Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
23. Graham, Allison y Morton H. Halperin. “Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas”. Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 1994.
24. Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, y Volker Rittberger. Theories of international regimes. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.



25. Hey, Jeanne. "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador". Journal of American Studies London, Cambridge University Press (UK), 1993.
26. ----- . "Ecuadoran foreign policy since 1979: ideological cycles or a trend towards neoliberalism?". Journal of Interamerican Studies and world Affairs. Transaction Publishers. Inc, 1995.
27. Keohane, Robert. Insituciones Internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
28. Keohane, Robert y Helen V. Milner. Internalization and domestic politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
29. Keohane, Robert y Joseph S. Nye. Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. 1977.
30. Lecaro Bustamante, Arturo. La política Internacional del Ecuador 1809-1984. Quito, Editorial Universitaria, 1985.
31. Martínez, Mónica. "Notas sobre la participación de la Delegación del Ecuador en la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos". Revista AFESE NO. 33. Quito, Imprenta Ministerio de Relaciones Exteriores, 1999.
32. Montúfar, César. Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo. Quito: Corporación Editora Nacional /UASB, 2002.
33. Núñez, Pablo. Relaciones internacionales del Ecuador en la fundación de la República. Quito: Corporación Editora Nacional /UASB, 2001.
34. Ortiz, Eduardo. El estudio de las Relaciones Internacionales. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2000.
35. Organización de las Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Documentos Oficiales. Nueva York, Publicación de Naciones Unidas, 1995.
36. Organización de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas y las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Documento no oficial DOC/NI/LAC/0, de 7 de noviembre de 1999. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1999.

37. Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador. Quito, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000.
38. Schiller, Herbert. "Bases para un nuevo siglo de dominio norteamericano". Geopolítica del Caos. Madrid, Le Monde Diplomatique, Editorial Debate, S.A., 1999.
39. Valencia, José "Áreas de gestión internacional del Estado ecuatoriano en Derechos Humanos", Revista Comentario Internacional Número 4. II semestre/2002. Quito, Corporación Editora Nacional /UASB, 2002.
40. Vargas Araujo, Edwar. Aproximación a la Justicia Internacional Penal. Quito, Imprenta Cotopaxi, 2003.
41. Vásquez, John. Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos. México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 1994.
42. Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público. Madrid, Aguilar Ediciones, 1982.
43. Yépez, Fernando. Política Internacional del Ecuador en el siglo XXI. Quito, Artes Gráficas Señal, 2001.

## ANEXO 1

### ACUERDOS DE CARÁCTER VINCULANTE ADOPTADOS EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

- Carta de las Naciones Unidas
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Segundo Protocolo Facultativo de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.
- Convención Internacional contra el Apartheid en los deportes.
- Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes.
- Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.
- Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.
- Convenio sobre igualdad de remuneración.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Convención sobre los derechos políticos de la mujer.
- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Convención sobre la Esclavitud.
- Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud.
- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud.

- Convenio sobre el trabajo forzoso.
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso.
- Convenio sobre la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación.
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derechos de sindicación.
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- Convenio sobre los representantes de los trabajadores.
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.
- Convenio sobre la política del empleo.
- Convenio (N.154) sobre el fomento de la negociación colectiva.
- Convenio (N. 168) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.
- Convenio (N. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
- Convención para reducir los casos de apatridia
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña. (Convenio I)
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II).
- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III).
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV).
- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I).

- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

### **RESOLUCIONES Y RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

Por su parte, los documentos más relevantes de carácter no vinculante, que toman muchos de los elementos de la lista anterior, superan con creces el número de los señalados. Anualmente la Asamblea General de las Naciones adopta por consenso más de cien resoluciones sobre derechos humanos, sin contar las recomendaciones que adoptan las Comisiones especializadas a través del Consejo Económico y Social, sin embargo, por la influencia que tuvieron en la elaboración de la Declaración y Plan de Acción de Viena, me limitaré a listar a los más destacados:

- Carta Internacional de Derechos Humanos
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.
- Proclamación de Teherán.
- Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.
- Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.
- Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra.
- Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales.
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.
- Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer
- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.
- Declaración de los Derechos del Niño.

- Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda en los planos nacional e internacional.
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.
- Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios.
- Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos.
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.
- Declaración de los Derechos del Retrasado Mental.
- Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental.
- Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición.
- Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad.
- Declaración de los Derechos de los Impedidos.
- Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz.
- Declaración sobre el derecho al desarrollo.
- Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional.
- Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

## Anexo II

Conferencia durante la ceremonia conmemorativa del Quinto Aniversario del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos.

Quito, 10 de diciembre de 2003.

José Ayala Lasso

Cuando, a comienzos de 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas me honró designándome Alto Comisionado para los derechos humanos, acepté tan importante mandato afirmando que la decisión adoptada era un reconocimiento claro y evidente de la limpieza fundamental de la conducta del Ecuador en el plano de respeto de los derechos humanos, conducta que parangonada con la de otros países de la región en esta materia, hablaba muy bien de los valores tradicionales del pueblo ecuatoriano, de su apego a principios éticos que son la base de la convivencia civilizada y de su voluntad de aportar cada vez más para que la promoción y protección de todos los derechos humanos puedan ser reconocidas, como en efecto lo son, los cimientos sólidos de la democracia y el desarrollo.

Poco después, al tomar posesión de tan altas funciones declaré, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que cumpliría el mandato que me había sido confiado inspirado en la Declaración y el Plan de Acción de Viena aprobado en 1993 en la Conferencia Cumbre sobre Derechos Humanos y que lo haría con imparcialidad y severidad, pero que, como explicable demostración de mi particular amor por el Ecuador, sería con él más exigente que con los demás países.

Lamentablemente, no hay país en el que no se violen los derechos humanos, pero es muy diferente el caso de aquellos que lo hacen sistemáticamente siguiendo tradiciones, prácticas o, peor aún, decisiones políticas y el de aquellos otros que lo hacen por deficiencias, errores o abusos más que de las instituciones, de los hombres que las administran. Las primeras tienden a ser persistentes y cada vez más graves, producen temor y resignación en la conciencia ciudadana y originan rupturas difíciles de arreglar en la conciencia de la nación, mientras que las segundas, al

enfrentarse a la reacción crítica y a la condena de las fuerzas sociales, tienden a disminuir.

La primera condición necesaria para que un país pueda progresar en la línea del respeto y protección de los derechos humanos está dada por su capacidad de autocrítica, por el reconocimiento objetivo de las violaciones cometidas en su territorio y por su voluntad firme de tomar todas las medidas necesarias para rectificar los errores cometidos, trabajar sin descanso para eliminar sus causas, investigar a fondo los casos cuestionables, proclamar la verdad sin reservas y castigar con firmeza a los culpables directos de tales violaciones.

Un Estado respetuoso de los derechos humanos debe contar con instituciones que de manera unívoca y coherente trabajen para asegurar el objetivo fundamental de asegurar la vigencia plena de todos los derechos humanos en todos los ámbitos de la acción pública; debe contar además con un ordenamiento jurídico sustantivo y adjetivo que reconozca y proclame con claridad los derechos y señale procedimiento sencillos y rápidos para protegerlos; pero, al mismo tiempo, tiene que auspiciar e impulsar la formación de una conciencia social clara con respecto a la existencia de esos derechos, clara con respecto a la obligación de exigir que sean respetados, clara acerca de la necesidad de que todos contribuyamos para obtener ese resultado. Si bien es cierto que corresponde al Estado la responsabilidad primaria de promover y respetar los derechos humanos en su ámbito territorial, no es menos cierto que el pueblo debe sentirse llamado a intervenir y actuar con firmeza y determinación para crear instituciones sólidas y serias, para vigilar la conducta de quienes las administren y para exigir, en toda circunstancia, que tan fundamentales principios del convivir pacífico, democrático y progresista de la ciudadanía, no se vean alterados, bastardeados y olvidados por la conducta oficial.

En su afán de adelantar en esta línea de formación de las Fuerzas Armadas del Ecuador en materia de derechos humanos, a comienzos de la década de los 90, con el apoyo de las instituciones internacionales competentes, se organizaron seminarios de educación en derechos humanos. En diciembre de 1992 se expidió una disposición militar que ordena “que todo personal militar y civil de las Fuerzas Armadas promoverá la concientización, difusión y práctica del respeto a los derechos humanos”. Quería nuestro país seguir ganando experiencia y seriedad en el



manejo de tan compleja materia, para facilitar una convivencia ciudadana pacífica, para fortalecer su espontánea cordialidad, para afirmar su prestigio internacional. Estas actividades, que se orientaban a la formación de formadores en el respeto a los derechos humanos, fueron consideradas por algunos expertos internacionales como “una experiencia pionera de cooperación de una ONG local de derechos humanos con las Fuerzas Armadas, con posibilidades de adaptación a realidades compatibles de otros países”.

Por otro lado, en el ejercicio de mis funciones como Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en esos años, me referí a tres prioridades que mi Oficina mantendría en sus programas de fortalecimiento de la democracia: a) la elaboración de planes nacionales de derechos humanos, b) el desarrollo de programas de cooperación técnica que respondieran a las necesidades de los distintos países y c) el fortalecimiento de la infraestructura de las Naciones Unidas en este campo. Coherente con esta política general, ofrecí al Ecuador lo que un comentarista internacional calificó como un “considerable financiamiento” para ejecutar programas de asistencia en distintos campos, inclusive en el relativo a la creación o fortalecimiento de las instituciones nacionales encargadas de velar por los derechos humanos, contexto en el que se inserta el Plan Nacional aprobado en 1998.

En 1997, al ser propuesto para el desempeño de la Cartera de Relaciones Exteriores sugerí al Presidente Fabián Alarcón que el tema de los derechos humanos sea considerado una prioridad política y social por el Estado ecuatoriano, lo que en efecto ocurrió.

Es así cómo la Cancillería empezó de inmediato a trabajar en la preparación de un Plan Nacional de Derechos Humanos, acogiendo de esta manera una de las recomendaciones de la Conferencia Cumbre de 1993. El 10 de diciembre de 1997 tuve el agrado de presentar ante el país el primer borrador del Plan Nacional. En marzo de 1998 se reunieron más de 120 delegados de organismos del Estado, la sociedad civil, organismos internacionales y elaboraron el documento final del Plan que, sometido por la Cancillería a consideración del Presidente de la República, fue aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 1527, de 18 de junio de 1998. Dada la importancia de este documento, el Decreto fue suscrito por todos los Ministros de Estado.

Estoy convencido de que la democracia participativa es la única que puede garantizar el buen funcionamiento y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado. Por ello, después de preparadas las bases conceptuales del Plan Nacional, dispuse que fueran examinadas con todas las organizaciones no gubernamentales interesadas en la materia, a fin de que el texto final fuera el resultado de un proceso de consultas amplio y profundo, lo que le ganaría no solo una indiscutible legitimidad sino, además, el apoyo político-social necesario para conferirle viabilidad y eficacia. El trabajo fue complejo y no exento de dificultades, pero la buena voluntad y el espíritu de compromiso primaron sobre las diferencias adjetivas de opinión.

No había entonces ningún otro país de América Latina que hubiera concebido un plan integral de promoción y protección de los derechos humanos. La iniciativa ecuatoriana buscaba promover un cambio cultural que impulse a toda la sociedad a tomar conciencia de sus derechos y a defenderlos con vigor y determinación. Era necesario emprender en una acción firme, segura y continua que involucre y comprometa a las instituciones del Estado y a los ciudadanos en general. El Plan buscaba identificar los principales obstáculos para promover y proteger los derechos humanos a fin de presentar propuestas concretas de carácter administrativo, legislativo, político y cultural orientadas hacia la solución de los problemas más serios que impiden o dificultan la plena aplicación de los derechos humanos en el país. Se buscaba la protección adecuada de todos los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, inclusive del derecho al desarrollo, tal como se los define en los pactos y acuerdos internacionales así como en la Constitución Política de nuestro país.

El Plan Nacional propiciaba una actitud puntual y específica para temas puntuales y específicos, singularmente en aquellos casos que implicaban la protección de los sectores más vulnerables de la nación, como la mujer, los niños, las poblaciones indígenas, los negros, los discapacitados, temas sobre los cuales se había previsto la preparación de programas sectoriales específicos.

El Plan se sustentaba en la convicción de que los derechos humanos no son solamente un conjunto de principios morales consagrados

jurídicamente en acuerdos y tratados que rigen o deben regir el comportamiento de las sociedades y garantizan los derechos de los individuos y de las colectividades, sino que forman parte del ordenamiento jurídico universal cuyo respeto hace factible la paz internacional y nacional, el desarrollo humano sustentable, y la democracia basada en la libertad y la justicia. Más aún, el Plan con su generoso contenido era concebido como una importante contribución del Ecuador al fortalecimiento de las nuevas tendencias humanistas que, después de la llamada crisis de las ideologías, se extendía por todo el mundo, al reconocer los valores trascendentes del ser humano y la obligación de los Estados de subordinar todas sus actuaciones y hasta su razón de ser a la construcción de ese nuevo humanismo del que habrían de desaparecer tanto los totalitarismos estatales como los individualismos egoístas y suicidas.

El Plan buscaba una aplicación dinámica y progresiva de estas concepciones a todos los derechos humanos, pero reconocía que en una sociedad injusta, como aún lo es nuestro país, en la que existen tan serios desequilibrios, hay que poner énfasis en la solución de los problemas del desempleo, el hambre, la educación, la vivienda y la salud, aspectos todos que deben merecer un tratamiento prioritario por parte del Estado.

Para la ejecución del Plan era necesario contar con el compromiso serio y definitivo de las instituciones del estado y con el aporte indispensable y solidario de la llamada sociedad civil, es decir de las Universidades y Centros académicos, de las cámaras empresariales y de los sindicatos de trabajadores, de los partidos y agrupaciones políticas, de los medios de comunicación social y de todos los hombres y mujeres del Ecuador. El Plan fue concebido como una expresión de la unidad nacional y de la solidaridad entre todos los ecuatorianos.

Con gran satisfacción debo decir que el Plan mereció los más elocuentes elogios de parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo nuevo titular, la Señora Mary Robinson, lo recomendó como modelo no solo para el resto de países de nuestro Hemisferio sino para los países de Asia y Africa que resolvieran trabajar para fortalecer sus mecanismos de respeto de los derechos humanos.

La Comisión Nacional Permanente y las Subcomisiones Regionales encargadas del seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos han hecho una labor digna de elogio y merecedora de la gratitud nacional. Bien hizo la conferencia de Viena cuando pidió que la comunidad internacional contribuyera a la creación de instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos. Son las instituciones nacionales las que, al estar integradas por ciudadanos convencidos de la necesidad de trabajar solidariamente con tan nobles objetivos y al contar con el apoyo de las autoridades nacionales, pueden cumplir con la mayor eficacia y dinamismo el papel que de ellas espera el pueblo. Por esto adquieren tanta dignidad instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional, a las que debemos respaldar sin reservas dotándolas de estatutos legales y financieros sólidos que aseguren su independencia.

En nuestro país se siguen violando los derechos humanos. ¿No hemos visto recientemente abusos incalificables de las fuerzas del orden que han estremecido a la sociedad? ¿No somos testigos diarios de lo que se llama politización de la justicia? ¿No se niega frecuentemente el derecho de nuestros niños de recibir una educación buena y permanente? Estas preguntas, siendo como son, importantes, apuntan a casos y situaciones que podrían ampliarse mucho más si observamos con cuanta frecuencia se viola la norma del derecho y se crea un clima de inseguridad jurídica en el país. La verdadera democracia así como el auténtico desarrollo se asientan en el respeto irrestricto de los derechos humanos. Por esta razón, el Plan de Acción de Derechos Humanos tiene una importancia incalculable para el Ecuador. Es necesario que vuelva a surgir una verdadera mística ciudadana para exigir que se respeten y protejan esos derechos. El Gobierno y particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, está obligado a tomar iniciativas dinámicas y eficaces para que esto suceda. Y todos los ciudadanos debemos sentirnos comprometidos para vigilar a fin de que el Gobierno cumpla con sus obligaciones y para cumplir con las nuestras.

### ANEXO 3

#### LISTADO DE ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

##### I. ORGANISMOS LLAMADOS A PROTEGER LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES:

- a. Oficina del Defensor del Pueblo.
- b. Tribunal Constitucional del Ecuador.
- c. Ministerio de Gobierno.- Subsecretaría de Policía y Dirección Nacional de Investigaciones.
- d. Ministerio de Defensa Nacional.
- e. Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- f. Comisión Permanente de Derechos Humanos del H. Congreso Nacional.

##### II. ORGANISMOS VINCULADOS CON EL AREA DE DESARROLLO SOCIAL.

- a. Ministerio de Salud Pública: servicios hospitalarios y nutrición: Proyecto Fasbase.
- b. Ministerio de Educación: Dirección de Alfabetización, Dirección de Educación Especial, de Educación para la Salud y Educación Bilingüe Intercultural.
- c. Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.
- d. Ministerio de Bienestar Social: Dirección Nacional de la Mujer, Dirección Nacional de la Juventud y Programa "Operación Rescate Infantil" (ORI) y Fondo de Inversión Social del Ecuador (FISE).
- e. Ministerio de Agricultura y Ganadería: Dirección de Programas de alimentos y Dirección de la Mujer Rural.
- f. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- g. Ministerio de Obras Públicas: Dirección de Saneamiento y agua potable.
- h. Ministerio de Finanzas y Crédito Público: Subsecretario de Presupuesto.
- i. Consejo Nacional de la Mujer (Presidencia de la República).
- j. Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)
- k. Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (Presidencia de la República).
- l. Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario.
- m. Consejo Nacional de Discapacidades CONADIS. (Presidencia de la República).
- n. Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador.

### **III. ORGANISMOS VINCULADOS CON LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

- a. Corte Suprema de Justicia: Presidencia, Consejo Nacional de la Judicatura, Policía Judicial y Comisión de Control de Procesos Penales.
- b. Ministro Fiscal General
- c. Procuraduría General del Estado: CONSEP.
- d. Corte Nacional de Menores.

### **IV. ORGANISMOS VINCULADOS CON EL MEDIO AMBIENTE**

- a. Ministerio de Medio Ambiente.
- b. Ministerio de Energía y Minas: PETROECUADOR
- c. Ministerio de Agricultura: INEFAN.
- d. Ministerio de Educación: Programa Nacional “Nuevo Rumbo Cultural” (Sección participación estudiantil en medio ambiente).

### **V. ORGANISMOS NO-GUBERNAMENTALES VINCULADOS A LOS DERECHOS HUMANOS.**

- a. Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEHDU).
- b. Amnistía Internacional, sección Ecuador.
- c. Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos. ALDHU.
- d. Comisión de Derechos Humanos del Azuay.
- e. Comité de Defensa de los Derechos Humanos CDDH.
- f. Servicio Paz y Justicia (SERPAJ).
- g. Conferencia Episcopal Ecuatoriana.
- h. CARITAS (Ecuador).
- i. Confederación de Organizaciones Indígenas del Ecuador (CONAIE).
- j. Cruz Roja Ecuatoriana.
- k. Defensa Civil del Ecuador.
- l. Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE).
- m. Confederación Nacional Afroecuatoriana.
- n. Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana.
- o. Centro de Investigaciones de Maltrato a la Mujer (CEIMME).
- p. Defensa de Niños Internacional.
- q. Foro de los Niños.
- r. Comité de Ayuda a Refugiados y Desplazados por la Violencia.
- s. Comisión Ecuatoriana de Derechos Humanos de HIV-SIDA.
- t. Consejo Latinoamericano de Iglesias.
- u. Fundación Natura.
- v. Acción Ecológica.
- w. Ecociencia.
- x. Consultorios Gratuitos de la PUCE.
- y. Confraternidad Carcelaria del Ecuador.
- z. Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador.
- aa. Programa Projusticia.

- bb.** Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- cc.** Conferencia Episcopal Ecuatoriana.
- dd.** Fundación Esquel.
- ee.** Fundación María Guare.
- ff.** Fundación Ecuatoriana de Solidaridad y Rescate “FUNDESOR”.
- gg.** Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha.
- hh.** Fundación Konrad Adenauer.
- ii.** Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. (ILDIS).
- jj.** Comité Ecuatoriano de la Comisión Interamericana de la Mujer (CECIM).
- kk.** Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador.
- ll.** Unión Latina
- mm.** Universidad de Guayaquil.
- nn.** Consejo Latinoamericano de Iglesias.
- oo.** Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos.

#### **VI. ORGANISMOS INTERNACIONALES**

- a.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ecuador.
- b.** ACNUR. Regional.
- c.** UNICEF. Ecuador.
- d.** Organización Panamericana de la Salud. Ecuador.
- e.** UNESCO. Ecuador.
- f.** Organización Internacional para las Migraciones –OIM- Ecuador.
- g.** Organización Mundial de la Agricultura. FAO Ecuador: Programa Mundial de Alimentos.
- h.** Representación de la Secretaría General de la OEA en Ecuador.
- i.** IICA. Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola.

#### ANEXO NO. 4

### **CRONOLOGÍA DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL Y PLANES SECTORIALES DE DERECHOS HUMANOS**

- Noviembre de 1997, concluyó la elaboración del primer borrador del Plan Nacional de Derechos Humanos y se lo presentó al Canciller José Ayala Lasso.
- Diciembre de 1997, se presentó oficialmente el primer borrador y el Canciller dispuso se abra un proceso amplio de consultas para su aceptación.
- Marzo de 1998, Seminario Nacional para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Junio de 1998. Aprobación del Plan mediante Decreto Ejecutivo 1527.
- Agosto de 1998. Asumió la Presidencia Jamil Mahuad y ratificó al Canciller Ayala Lasso.
- Septiembre de 1998. Mahuad anunció al Sistema de Naciones Unidas que respetaría los compromisos asumidos internacionalmente.
- Noviembre de 1999. Se adoptó el Reglamento de constitución y funciones de la Comisión de Evaluación, Seguimiento y Ajuste de los Planes Operativos de Derechos Humanos. Decreto Ejecutivo No. 1466, publicado en el Registro Oficial No. 320.
- Septiembre de 2000. Se nombraron los miembros de la Comisión de Evaluación.
- 3 de diciembre de 2002. Se adoptaron 7 de los 26 Planes Operativos identificados en el Plan Nacional.
- 19 de diciembre de 2002. Se reformó el Reglamento de la Comisión de Evaluación mediante Decreto Ejecutivo 3445, Registro Oficial No. 728.
- Febrero de 2004. Se eligió la nueva directiva de la Comisión de Evaluación.