

# ¿ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS?

Informe sobre derechos humanos  
Ecuador 2009

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS, PADH  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) del 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
E-mail: [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec) • <http://www.uasb.edu.ec>

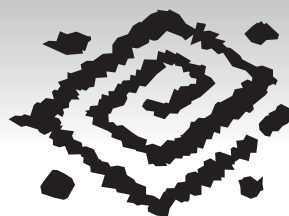
EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255  
E-mail: [editorial@abyayala.org](mailto:editorial@abyayala.org) • <http://www.abayala.org>

---

# Evaluación sobre el cumplimiento del Plan de Acción de Durban

Juan Carlos Ocles

Sistema  
de Naciones  
Unidas



## Antecedentes

Desde que en 1948, se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la comunidad internacional ha avanzado considerablemente en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Se han promulgado leyes de aplicación nacional e internacional y se han aprobado numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular una convención específica de prohibición de la discriminación racial. Pese a que se han logrado éxitos espectaculares, como la eliminación del *apartheid* en Sudáfrica, el sueño de que el mundo se vea libre del odio y los prejuicios raciales, sólo se ha hecho realidad a medias.<sup>1</sup>

La Asamblea General de las Naciones Unidas resolvió realizar una Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, para la adopción de medidas de carácter práctico que permitan erradicar el racismo; formular recomendaciones para la adopción de medidas ulteriores de lucha contra los prejuicios y la intolerancia; examinar los progresos logrados en la lucha contra la discriminación racial y reevaluar los obstáculos que impiden seguir avanzando en esa esfera y los medios para superarlos. Así mismo buscaba analizar la manera de garantizar una mejor aplicación de las normas existentes; aumentar el nivel de conciencia sobre las consecuencias del racismo y formular recomendaciones para la posible adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional.

Esta conferencia se llevó a cabo desde el 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, en Durban-Sudáfrica, generando dos documentos muy importantes para los objetivos planteados: la Declaración y el Plan de Acción de Durban.

Luego de varias iniciativas expuestas especialmente por la comunidad caribeña “para mantener el espíritu de Durban vivo y muy presente en la conciencia internacional”,<sup>2</sup> la tercera comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 22 de noviembre de 2006, resolvió realizar en el año 2009, la Conferencia de Examen de Durban, encargándole al Consejo de los Derechos Humanos que inicie dichos preparativos para la cristalización de esta Conferencia Mundial, a su vez que entregue informes anuales sobre los avances de la misma.

El examen producto de la mencionada Conferencia de 2009, tenía como mandato fundamental impedir “una renegociación de los acuerdos en vigor”,<sup>3</sup> que contienen tanto la Declaración como el Plan de Acción de Durban. Esta resolución tuvo la aprobación de treinta y cinco países a favor, entre los que destaca el Ecuador, trece países en contra y una abstención que fue de la República de Ucrania. Posteriormente se conformó el Comité Preparatorio que tuvo su primera reunión en agosto de 2007, quien exhortó a los Estados y a las organizaciones regionales para que celebraran reuniones regionales y nacionales en preparación para la Conferencia de Examen.

La reunión regional de América Latina se celebró en Brasilia, entre el 17 y 19 de junio de 2008, donde nuestro país detalló algunos avances en el ámbito de la legislación, la generación de espacios institucionales, planes de acciones de tipo estatal e inversión pública, así como acciones emprendidas en el ámbito local.

## **Buenas prácticas en la aplicación de la Declaración y el Plan de Durban**

### *Legislación*

El párrafo 68, del Plan de Acción de Durban, “Insta a los Estados a que adopten y apliquen leyes y medidas administrativas a nivel nacional”. En relación a esta disposición el Ecuador fue muy activo en el año 2009, impulsando un proceso de adecuación de su legislación secundaria al nuevo marco constitucional vigente y a los diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

En el año 2008, la Asamblea Nacional Constituyente, incorporó veinte y dos artículos sobre el tema de la discriminación, frente a ocho que contemplaba la Constitución de 1998. Entre los principales se pueden destacar: el art. 57, num.

2 y 3, que determina el reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación; y el art. 416, num. 5, donde se establece como principio de las relaciones internacionales que el Estado ecuatoriano, “reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación”. De esta forma, se considera que la actual Constitución es la más avanzada del Ecuador en cuanto al tema.

### *Código Penal ecuatoriano*

Nuestro país experimentó una “revolución” en cuanto a la conceptualización del delito, pasando de la tipificación general de discriminación racial<sup>4</sup> a una tipificación específica de *crímenes o delitos de odio*.

Este cambio tuvo como antecedente lo dispuesto por el art. 81 de la Constitución, que determina la adopción legal de procedimientos especiales y expeditos para los delitos de odio. Y las disposiciones de legislación internacional sobre discriminación, en particular, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que en su preámbulo y en su art. 4, hacen referencia al odio racial. Igualmente la Declaración de Durban que se refiere a este tipo de delitos, en los párr. 87 y 91; y el Plan de Acción de Durban que lo menciona en los párr. 144, literal c) y 86, donde se ubica la necesidad de enjuiciamiento de los autores de actos racistas y exhorta a los Estados que promuevan medidas para desalentar la aparición y contrarrestar las ideologías nacionalistas, neofascistas y violentas que promuevan el odio racial.

Sobre esta base, la Asamblea Nacional aprobó, en marzo de 2009,<sup>5</sup> una reforma al Código Penal por la cual se establecen sanciones contra las personas que inciten públicamente o cometan actos de odio, desprecio o violencia moral o física, contra cualquier persona, en razón de su raza, color de piel, nacionalidad, orientación sexual, edad, estado civil, discapacidad, etcétera. Estos actos pueden ser sancionados con penas que van de seis meses a dos años de prisión, e incluso pueden alcanzar los diez y seis años de reclusión, si provocan la muerte de la persona.

De acuerdo a los impulsores de esta reforma, su propósito era:

Evitar que en el territorio nacional ninguna persona sea expuesta a la violencia física o moral por motivos de odio, contribuyendo con ello a que la legislación penal se convierta en un instrumento útil para castigar estos actos de intolerancia.

erancia, racismo y discriminación; pero, además, para establecer de manera firme que el Estado explícitamente condena toda expresión de odio y de discriminación.<sup>6</sup>

Frente a esta nueva figura jurídica, han surgido cuestionamientos. Estos han partido de una ubicación conceptual sobre la discriminación y el odio. De esta forma, por discriminación se entiende la acción y efecto de discriminar; y por discriminar se entiende el acto de separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra, dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera.<sup>7</sup> Mientras que el término *odio* hace referencia a antipatía y aversión hacia alguna cosa o persona cuyo mal se desea.<sup>8</sup> Bajo estas definiciones, la discriminación haría referencia directa a una acción y el odio se ubicaría como un sentimiento. Por tanto, el principal cuestionamiento que se plantea es ¿desde cuándo los sentimientos se juzgan?

Al respecto, el art. 11 del Código Penal dice que “Nadie podrá ser reprimido por un acto previsto por la ley como infracción, si el acontecimiento dañoso o peligroso de que depende la existencia de la infracción, no es consecuencia de su acción u omisión”.

En definitiva cuando el sentimiento se exterioriza con una acción dañosa, equivale a un delito. En este sentido Julio César Trujillo señala:

Es muy difícil valorar lo que es un delito de odio, pues son sentimientos internos de las personas. Solamente se puede condenar las acciones si ese odio tiene expresiones que causen perjuicios a terceros, sean materiales o morales, pero estas manifestaciones pueden ser castigadas como otros delitos, como asesinato, intento de homicidio, etcétera.<sup>9</sup>

Además la reforma contempla las siguientes innovaciones:

- La *discriminación como agravante* general de las infracciones, que en el art. 30, num. 6, señala que son circunstancias agravantes, “Ejecutar la infracción por motivos de discriminación referente al lugar de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad”.
- Y el *odio como circunstancia* que configura asesinato, que en el art. 450, considera que será reprimido con reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, cuando el homicidio se cometa “con odio o desprecio en razón de raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual o identidad sexual, edad, estado civil o discapacidad, de la víctima”.

### ***Código de Procedimiento Penal***

De igual manera, en el año 2009, se introdujeron reformas al Código de Procedimiento Penal,<sup>10</sup> sobre el delito de odio. Estas son:

Art. 36.- Delitos de Acción Privada.- Son delitos de acción privada: [...]

g) Las lesiones que no superen los treinta días de enfermedad o incapacidad para el trabajo, excepto en los casos de violencia intrafamiliar y delitos de odio.

Art. 37.- Delitos de Acción Públicas.- Las acciones por delitos de acción pública pueden ser transformadas en acciones privadas, a pedido del ofendido o su representante, siempre que la Jueza o Juez de Garantías Penales lo autorice. La Fiscal o el Fiscal podrá allanarse a que pedido; de no hacerlo, argumentará al Juez de Garantías Penales las razones de su negativa: No cabe la conversión:

c) Cuando se trate de delitos de violencia sexual, violencia intrafamiliar o delitos de odio.

Art. 171.- Revisión.- La jueza o juez de Garantías Penales puede sustituir o derogar una medida cautelar dispuesta con anterioridad o dictarla no obstante de haberla negado anteriormente, cuando: Siempre que no se trate de delitos contra la administración pública, de los que resulte la muerte de una o más personas, de violación o de odio, la prisión preventiva podrá ser sustituida por el arresto domiciliario en los casos en que la persona procesada sea mayor de sesenta años de edad, o una mujer embarazada o parturienta, y en este último caso hasta noventa días después del parto.

Art. 175.- Prohibiciones.- No se admitirá caución en los siguientes casos: [...] 4.- En los delitos de odio, sexuales y de violencia intrafamiliar o aquellos que por sus consecuencias y circunstancias causen gran alarma social, a criterio de la Jueza o Juez de Garantías.

### ***Decreto Ejecutivo 060 del 28 de septiembre de 2009***

El Plan de Acción de Durban, en su parágrafo 66, “insta a los Estados a establecer y ejecutar sin demora, políticas y planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en particular las manifestaciones basadas en el género”.

Si bien el país cuenta con algunos planes nacionales<sup>11</sup> que contemplan el objetivo general de lucha contra la discriminación, éstos no incorporan de manera específica los principios de Durban.

Ante ello, el gobierno, mediante el Decreto Ejecutivo 060, de 28 de septiembre de 2009, dispuso que se aplique como política pública, el Plan Plurina-

cional para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, y dispuso para ello las siguientes acciones:

- Declarar los 365 días de combate al racismo, la discriminación racial y la construcción de una sociedad intercultural.
- Adoptar una política laboral de acciones afirmativas para sectores históricamente discriminados.
- Emplear criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con valoración específica en los concursos de merecimiento para el sector público.
- Resignificar e incluir a los pueblos y nacionalidades afroecuatorianas, indígenas y montubias en las efemérides patrias, nombres de monumentos, avenidas, parques, plazas y edificios nacionales.

## **Generación de espacios institucionales**

La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, en su art. 14, num. 2 determina que:

Todo Estado parte podrá establecer o designar un órgano, dentro de su ordenamiento jurídico nacional, que será competente para recibir y examinar peticiones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en la presente convención y hubieran agotado los demás recursos locales disponibles.

Y por su parte, el Plan de Durban, en su párrafo noventa “insta a los Estados a que, cuando proceda, establezcan, fortalezcan, examinen y promuevan la eficacia de instituciones nacionales [...] de derechos humanos, en particular sobre cuestiones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia”. El Estado ecuatoriano, en la última década ha logrado, establecer y/o fortalecer varios espacios institucionales, destinados a fomentar los principios de no discriminación e igualdad; a continuación reseñamos algunos de éstos.

### ***Comisión de los derechos colectivos comunitarios y la interculturalidad de la Asamblea Nacional***

La nueva Ley Orgánica de la Función Legislativa,<sup>12</sup> en su sección 9, art. 21, establece doce comisiones especiales permanentes, entre las cuales se contempla



la Comisión de derechos colectivos comunitarios y la interculturalidad. Esta reemplaza aquella que venía funcionando desde los primeros años de la década del 90 del siglo pasado, con el nombre de Comisión especial permanente de asuntos indígenas y otras etnias, en cuyo interior funcionaba la subcomisión de asuntos afroecuatorianos.

### ***Comisiones nacionales de derechos humanos de los afroecuatorianos, pueblos indígenas, campesinos y montubios de la Defensoría del Pueblo***

Hasta el año 2009, la Defensoría del Pueblo contaba con las comisiones nacionales de derechos humanos de los afroecuatorianos, pueblos indígenas, campesinos y montubios. Estas comisiones fueron reemplazadas por la Dirección de Protección,<sup>13</sup> dentro de la cual existe una coordinación específica para grupos de atención prioritaria, a la cual le compete las funciones establecidas para la antiguas comisiones temáticas.

### ***Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE)***

Fue creado mediante Decreto Ejecutivo 386, publicado en el Registro Oficial (RO) 86, de 11 de diciembre de 1998, en respuesta a los cambios constitucionales de aquel entonces; que establecían la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones en el Estado.

Entre las principales atribuciones de este organismo estaba definir y recomendar las políticas institucionales y las políticas públicas de las nacionalidades y pueblos; ejecutar y proponer, en un marco de cogestión entre el Estado y las nacionalidades y pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable.

En este marco sus principales desafíos eran el combate a la pobreza y fomento del desarrollo con identidad, fortalecer la interculturalidad en base al reconocimiento de la diversidad cultural y al interés de establecer relaciones más justas, asegurar condiciones de igualdad y de equidad al interior del Estado ecuatoriano y, respeto a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.<sup>14</sup>

Este organismo, durante el año 2009, pasó por momentos extremadamente duros. Su secretaria ejecutiva, Lourdes Tibán, el 22 de enero de 2009, acusó al presidente Correa, de eliminar el presupuesto de la institución como represalia

por una protesta indígena en contra del gobierno. De acuerdo a esta funcionaria, la institución sufrió un recorte de US \$ 12'000.000, sin que se establezcan con claridad los motivos y con la única justificación de que era una decisión de la autoridad superior.<sup>15</sup>

El 24 de enero de 2009, el presidente Correa anunció sorpresivamente el cierre del CODENPE. Esta decisión fue calificada por la líder indígena Mónica Chuji ex asambleísta nacional, como una medida racista.<sup>16</sup>

Por su parte, el gobierno sostuvo que se daba cumplimiento a la transitoria sexta de la Constitución que dispone que: “Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán sus estructuras y funciones a la Constitución”.

### ***Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)***

Fue creada mediante Decreto Ejecutivo 1747 del 7 de agosto de 1998, como una entidad adscrita a la Presidencia de la República, con sede en la ciudad de Quito, integrada por diez miembros representantes de las organizaciones afroecuatorianas, un representante de la Presidencia de la República y su Secretario Ejecutivo.

Su propósito es constituirse en una institución líder del proceso de desarrollo integral y sostenible del pueblo afroecuatoriano, plateándose como misión el de impulsar “el desarrollo integral sustentable con identidad, fortalecimiento del proceso organizativo del pueblo Afroecuatoriano y asumiendo la lucha por la erradicación del racismo y discriminación”.<sup>17</sup>

La CODAE, al contrario del CODENPE, ha mantenido buenas relaciones con el gobierno en el año 2009. Su secretario ejecutivo, antropólogo José Chalá Cruz, participó en el gabinete ampliado convocado por el presidente Correa el 3 de agosto de 2009, donde expuso un estudio sobre la inversión social del Estado en los cantones con mayoría de población afroecuatoriana. Fruto de esta exposición, el Presidente alertó a sus ministros sobre la inequidad que históricamente ha existido en la distribución del gasto social en sectores geográficos con mayoría afroecuatoriana y dispuso priorizar las acciones a favor de la población afroecuatoriana en aquellos cantones donde la pobreza se agudiza.

### ***Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB)***

Con el afán de actualizar o armonizar la nueva normativa legal a la Constitución, el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, en el año 2009, enfrentó varias reformas. Así por Decreto Ejecutivo 1585, se dispuso fortalecer este espacio, como un ente formulador

de políticas para todo el sistema educativo, con tal respecto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, regulando y controlando las actividades y el funcionamiento de las entidades del sistema bajo los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, procurando la concepción y prácticas de estos en todo el Sistema Educativo Nacional.<sup>18</sup>

Sin embargo, dispuso que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se conformaría de la siguiente manera: Ministerio de Educación, quién lo preside, Subsecretaría de Diálogo Intercultural, como instancia coordinadora con las demás instancias del sistema educativo nacional, la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, sin atribuciones definidas, la Dirección Nacional Intercultural Bilingüe, como instancia descentralizada administrativa, técnica y financiera, así como las direcciones provinciales interculturales bilingües. Sus autoridades serían de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro de Educación.

Esta conformación determinó la reacción de las organizaciones indígenas quienes demandaron una reforma que permita una participación independiente. Ante ello, se expidió el Decreto Ejecutivo 96, de 14 de octubre de 2009, en el que se establece que:

Para fortalecer la educación intercultural bilingüe, sus autoridades en los niveles nacional y provincial serán designadas mediante concurso de oposición y méritos entre miembros de las nacionalidades y pueblos indígenas, para lo cual se encargará al Ministro de Educación, realizar los cambios en su institucionalidad y, de ser necesario, deberá derogarse el decreto 1585, publicado en el Registro Oficial 539 del 3 de marzo de 2009.

El Decreto Ejecutivo 169 del 29 de diciembre de 2009, derogó al 1585, de 3 de marzo de 2009, cumpliéndose así una de las exigencias del movimiento indígena para continuar con el dialogo empezado con el gobierno.

### ***Unidad de desarrollo de los pueblos y nacionalidades afroecuatorianas e indígenas***

Dentro del ámbito local, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se convirtió, en un referente no sólo nacional, sino también, internacional, ya que por iniciativa de la sociedad civil, su Alcalde, diseñó los siguientes mecanismos para la aplicación de los principios de Durban:

- Creación de las unidades de desarrollo de los pueblos y nacionalidades afroecuatorianos e indígenas, como parte de la estructura municipal (2001).
- Membresía en la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades Contra el Racismo y la Xenofobia (2007).
- Diagnóstico sociodemográfico, socioeconómico y cultural de la ciudadanía afroquiteña (2007).
- Plan Metropolitano Estratégico de Desarrollo Integral del Pueblo Afrodescendiente de Quito (2007).
- Ordenanza metropolitana para la inclusión social con enfoque étnico cultural del pueblo Afroecuatoriano en el Distrito Metropolitano de Quito (2007).
- Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial COSMEDIR (2007).
- Reglamento de la ordenanza metropolitana para la inclusión social con enfoque étnico cultural del pueblo Afroecuatoriano en el Distrito Metropolitano de Quito (2008).

A pesar de ello, parece existir una política de desmontaje de estos mecanismos, pues el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la res. 02, de 7 de agosto de 2009, reestructuró la Secretaría de Desarrollo Social, que pasó a denominarse de Inclusión Social; y eliminó a los programas de desarrollo afroecuatoriano e indígenas. Además, no da cumplimiento a lo que establece la Ordenanza Metropolitana 0216, en lo relacionado al derecho laboral y de vivienda de las personas afrodescendientes, el COSMEDIR desde el mes de agosto de 2009 no se reúne, ni ha renovado a sus representantes.

## Otras iniciativas institucionales

Otras iniciativas de institucionalización del tema de lucha contra la discriminación han sido el diseño e implementación de un Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano (SISPAE) e Indígena (SIDENPE), así como la creación de la Comisión Nacional de Estadísticas para Afroecuatorianos e Indígenas (CONEPIA), y la encuesta nacional sobre discriminación racial en el año 2004. Por otro lado, el gobierno ecuatoriano, en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas, ha realizado el primer estudio sobre cumplimiento de los Objetivos del Milenio en el pueblo afroecuatoriano.

## Inversión pública

Sobre el tema de la inversión pública, no existe información detallada y actualizada. De acuerdo al estudio de la CODAE sobre inversión social y etnicidad en el Ecuador.

El monto de inversión social per cápita (registrada a nivel cantonal o provincial) en los cantones de menor concentración de afrodescendientes (> 10%) alcanzó los US \$ 314,31 en 2007, frente a US \$ 222,04 en los cantones con mayor presencia de afroecuatorianos (> 60%). [...] La brecha de inversión per cápita en educación muestra un indicador de 1,43, es decir que una persona que habite en uno de los 21 cantones de menor concentración de afroecuatorianos (> 10%) se beneficia, en promedio de una inversión per-cápita en educación 1,43 veces mayor a la de aquellos ciudadanos que residen en Eloy Alfaro o San Lorenzo (cantones de mayor concentración afroecuatoriana). En el sector de salud la relación es de 1,24 veces, en 2007, en contra de la población afroecuatoriana, mostrando inequidad en el acceso a estos importantes sectores del desarrollo humanos. Por último, la brecha en inversión para el desarrollo humano y vivienda muestra un índice que cambia de posición en cada año.<sup>19</sup>

## Obstáculos para la aplicación de la Declaración y el Plan de Durban

La delegación ecuatoriana<sup>20</sup> que viajó a Ginebra, en abril de 2009, para participar de la Conferencia de Examen de Durban destacó entre otros los siguientes obstáculos, para la ejecución de la Declaración y el Plan de Acción de Durban:

R.2.1. Más allá de comprender al racismo como una ideología de poder y dominación, para el Gobierno ecuatoriano se trata de un fenómeno vinculado con la pobreza y el subdesarrollo. El racismo constituye en uno de los principales obstáculos para el progreso social.

R.2.2. El racismo es un fenómeno persistente en el tiempo. En la actualidad el Estado se enfrenta a múltiples manifestaciones contemporáneas del racismo: La desigualdad socioeconómica, la exclusión política, la pobreza y la falta de oportunidades y garantía para la libertad cultural, son sus principales rostros. Pero hay otros racismos. Las políticas anti ambientales destructoras de los recursos naturales, el monopolio de la agroindustria de los alimentos, la privatización del agua, la criminalización y la repulsa mediática a los afrodescendientes en algunas ocasiones por parte de algunos medios, los desplazamientos forzados, y sobre todo la negación al derecho connatural de la libre circulación de cualquier ser humano.<sup>21</sup>

La existencia de estos obstáculos y la débil voluntad política que tiene el Estado para garantizar el principio de no discriminación e igualdad, hacen que muchas resoluciones de instancias nacionales de protección, como la Defensoría del Pueblo, no tenga fuerza coercitiva, y simplemente se queden en el olvido como lo podremos ver en los casos que señalamos a continuación.

### ***Caso de los 23 de La Carolina***

El domingo 13 de abril de 2008, un grupo de ciudadanos afroecuatorianos, en compañía de sus familias, se encontraban en el parque de La Carolina en la ciudad de Quito, realizando actividades de convivencia social, cuando aproximadamente a las 16h30, un operativo antidelinquencial, montado por la Policía Nacional, con alrededor de cien agentes, acompañados por medios de comunicación (radio, prensa escrita y televisión), procedieron a detener a veinte y tres afroecuatorianos, bajo el argumento de que *se encontraban en actitud sospechosa*, pues no realizaban ninguna actividad deportiva, y no justificaban su presencia en el lugar, y cuya detención se debía a que existían varios casos de ciudadanos que habían denunciado haber sido asaltados en ese sector.

La Defensoría del Pueblo, luego de conocer éste particular y realizar la investigación correspondiente, concluye que:

La Policía Nacional no observó el derecho de igualdad ante la ley de los veinte y tres afroecuatorianos al momento del operativo, tampoco no se determinó la contravención en que habrían incurrido los sancionados, pues los detenidos no contaron con la asistencia de un abogado defensor de su elección o nombrado por el Estado, así como fue inobservado el derecho que tienen los ciudadanos a la libre

circulación en espacios públicos. [...] El seleccionar a un grupo humanos con miras a controlar la delincuencia utilizando como criterio el color de piel constituye discriminación directa, ya que equivale a utilizar estereotipos raciales en una política del estado a través de la Policía Nacional de control de la delincuencia, por lo tanto la privación arbitraria de la libertad en si misma, fundada en motivos de discriminación racial, constituye una agresión a la dignidad de las personas y es una violación a los derechos humanos.<sup>22</sup>

La Defensoría del Pueblo recordó al Ministerio de Gobierno y Policía su deber legal de velar por la aplicación práctica de las disposiciones constitucionales y legales que prohíben la discriminación racial y garantice la aplicación de medidas de protección especiales e inmediatas a favor de los afroecuatorianos, en particular a través de las acciones en materia de ejecución de operativos y procesos investigativos e instó a ese Ministro y al Comandante General de la Policía Nacional, a revisar los procedimientos administrativos de la Unidad de Asuntos Internos, que culminó con el archivo del expediente, incumpliendo con el deber de investigar los hechos, sancionar a todos los responsables y reparar a las víctima de abuso policial. A su vez exhortó al mencionado Comandante a que anule la acción de archivo del caso y se reinicie la investigación del mismo; y, lo más importante, exhortó a la no realización de los operativos denominados “batidas”, porque además de ser discriminatorias, vulneran derechos fundamentales de las personas.

### ***Caso Carcelén Bajo***

Con fecha 23 de enero de 2009, la señora Maura Chalá Delgado, denuncia ante la Defensoría del Pueblo que su hijo David Suárez Chalá, junto con otros dos jóvenes afrodescendientes fueron brutalmente agredidos en el sector de Carcelén Bajo (norte de la ciudad de Quito) a manos de un pelotón de militares, entre los que se encontraban el cabo Pupiales, quien al mando del teniente Sauri, procedieron sin ninguna razón, ni motivo, a ultrajarles y agredirles con saña y con un profundo sentimiento de xenofobia y racismo.

Dentro de la causa No. 41164-CNDHIG-2009-NBS, mediante res. 52, de 8 de junio de 2009, la Defensoría del Pueblo resolvió dar paso al trámite y aceptar de forma total la queja presentada en contra del Ministerio de Defensa Nacional. Tras una exhaustiva investigación determinó que existe responsabilidad directa de los encausados por lo que exhortó al Ministro de Defensa, a dar de baja “de las Fuerzas Armadas, al teniente Yauri Polo, sgt. p. Galo Zagal, sgt. s. Edgar Ambuludi y cbo. p. Carlos Pupiales, por la violación de los derechos humanos del

ciudadano David Suárez Chalá y otros dos ciudadanos afroecuatorianos, cumpliendo con el Código Penal Militar, en los artículos correspondientes”.<sup>23</sup>

En los dos casos las autoridades correspondientes, le brindaron poca importancia al informe como a la Resolución Defensorial, pues el caso de los 23 sigue archivado y en el caso de Carcelén Bajo, el teniente Sauri fue trasladado a la ciudad de Guayaquil.

## Conclusiones y recomendaciones

La realización de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, marcó un hito importante en el contexto internacional, con la creación de mecanismos como el caso del Grupo de Expertos Eminentes e Independientes para el seguimiento de estos documentos y la Oficina del Relator Especial contra la Discriminación Racial de Naciones Unidas, entre otros.

La realización de la Conferencia de Examen de Durban en 2009, constituye un acierto por parte de Naciones Unidas, puesto que motivó para que los Estados empiecen a conocer y planificar en función del cumplimiento de estos instrumentos, como sucedió en el Ecuador, puesto que el tema de Durban, solamente era una responsabilidad delegada a la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) y asumida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por la voluntad de funcionarios provenientes de procesos organizativos.

Elevar a mandato constitucional, el reconocimiento, la reparación y el resarcimiento a las comunidades e individuos afectados por el racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación, por parte del Estado ecuatoriano, es una muestra fehaciente de querer cumplir con la Declaración y el Plan de Acción de Durban, y se inscribe en el cumplimiento de lo dispuesto en el párr. 165 del Plan de Durban que insta a:

Los Estados a que refuercen la protección contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia garantizando a todas las personas el acceso a remedios eficaces y adecuados y el derecho a dirigirse a los tribunales nacionales competentes y otras instituciones nacionales para pedir una reparación o satisfacción justa y adecuada por los prejuicios que les ocasionen esas formas de discriminación.



Como lo hemos evidenciado durante el desarrollo del presente artículo, el Estado ecuatoriano, ha tomado una serie de medidas en relación al cumplimiento de los documentos de Durban, pero éstas se han implementado básicamente en el año 2009. Desde 2001, en que se adoptó la Declaración y el Plan de Acción de Durban, el Estado no ha aplicado una política sostenida, integral que fomente una amplia aplicación de este plan.

La adopción como política pública del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, determina la necesidad de dotarlo con recursos humanos, técnicos y económicos suficientes para su efectiva implementación, de lo contrario estaremos incurriendo en las prácticas que imposibilitaron la realización práctica de planes nacionales de trabajo, como el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Es imprescindible detener el proceso de desmontaje de los espacios de participación que han logrado los pueblos y nacionalidades en el ámbito gubernamental, a fin de que no se siga conculcando sus derechos.

Es conveniente involucrar a la sociedad civil, a fin de que junto al Estado ecuatoriano estrechen la cooperación, establezcan asociaciones y se consulten regularmente a fin de aprovechar sus experiencias y sus conocimientos los mismos que les posibiliten cumplir con éxito los postulados de Durban.

En el ámbito penal, el Estado ecuatoriano debe incluir la figura de la “carga de la prueba”, durante la investigación y juzgamiento de los delitos o crímenes de odio, en los mismos términos que lo hace la Constitución ecuatoriana en su art. 397, num. 1, al tratarse del daño ambiental.

La Defensoría del Pueblo, debe emprender un proceso de reforma institucional, mediante el cual incluya un mecanismo que le permita contar con la fuerza política y jurídica para el ejercicio de defender y proteger los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza, en las que sus actuaciones y decisiones tengan el efecto vinculante y de cumplimiento inmediato por parte de las instituciones públicas y privadas involucradas, bajo la figura de desacato a la autoridad, cuyo efecto sea la destitución o clausura.

Es necesaria una revisión de las medidas de reestructuración interna del Municipio Metropolitano de Quito, para restablecer los programas a favor de la población afrodescendiente y el funcionamiento efectivo de sus espacios de participación.

## Notas

- 1 Organización de Naciones Unidas (ONU), “Información básica. Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”, en *Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, Durban, 2001, <<http://www.un.org/spanish/CMCR/background1.htm>>.
- 2 ONU, “Resolución 3/2. Preparativos para la Conferencia de Examen de Durban”, Consejo de Derechos Humanos, en <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/5session/A.HRC.RES.3.2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/5session/A.HRC.RES.3.2_sp.pdf)>.
- 3 *Ibid.*
- 4 Incorporada en el Código Penal, mediante Decreto Supremo 3194, publicado en RO 769, de 8 de febrero de 1979.
- 5 Ley s/n de reforma al Código Penal, RO 555, de 24 de marzo de 2009.
- 6 Alexandra Ocles, oficio s/n de presentación de proyecto de reforma al Código Penal para incorporar los delitos de odio, enviado a María Paula Romo, Presidenta Comisión Especializada de lo Civil y Penal, Quito, 6 de enero de 2009.
- 7 Espasa, *Diccionario Escolar*, Madrid, Espasa Calpe, 1993, p. 348.
- 8 *Ibid.*, p. 674.
- 9 El Comercio, “Los delitos de odio generan debate”, en *El Comercio*, Quito, 7 de abril de 2009, <[http://www1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=268421&id\\_seccion=4](http://www1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=268421&id_seccion=4)>.
- 10 Ley s/n de reforma al Código Penal, RO 555, de 24 de marzo de 2009.
- 11 Plan Nacional de Derechos Humanos, Plan de Igualdad de Oportunidades, Plan Nacional de Desarrollo.
- 12 Ley Orgánica de la Función Legislativa, RO 624, de 27 de julio de 2009.
- 13 Defensoría del Pueblo del Ecuador, Resolución Defensorial 576, de 5 de agosto de 2009.
- 14 Juan Carlos Ocles, “La discriminación racial, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano”, ponencia presentada en el conversatorio “Afroecuatoriano: entre la marginalización histórica y la reivindicación de su identidad”, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 20 de junio de 2009, p. 93.
- 15 Stalyn Briones, “Lourdes Tibán denuncia eliminación de presupuesto del CODENPE”, en *CRE Satelital*, Quito, 22 de enero de 2009, <<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=133&e=123906>>.
- 16 Mónica Chuji, “El cierre del CODENPE: Otro ejemplo del racismo y autoritarismo del presidente Correa”, en *Llacta*, Quito, 27 de enero de 2009, <<http://www.llacta.org/notic/2009/not0127a.htm>>.
- 17 CODAE, *Validación del Marco Legal e Institucional de la CODAE por el pueblo afroecuatoriano*, Quito, CODAE, 2008, p. 29.
- 18 Decreto Ejecutivo 1585, RO 539, de 3 de marzo de 2009.
- 19 CODAE, *Inversión social y etnicidad en el Ecuador. Análisis del gasto público para afroecuatorianos en: educación, salud, infraestructura, vivienda y programas sociales*, Quito, CODAE, 2008, p. 78.
- 20 Conformada por el embajador Alfonso López, quien estuvo acompañado del embajador Mauricio Montalvo, jefe alterno de la delegación, así como de Alexandra Ocles, asambleísta, José Chalá, secretario ejecutivo de la CODAE, Douglas Quinteros, asesor de la CODAE, Francisco Bonilla en representación de la Defensoría del Pueblo, el ministro Juan Holguín, el consejero Carlos Santos, el primer secretario Luis Vargas, el tercer secretario María del Carmen Vivar; y el señor Jhon Antón, como delegado de la sociedad civil.

- 21 ONU, *Cuestionario para los Estados miembros preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo a la Decisión P.C. 1/10 del Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban en su primer período de sesiones, A/62/375*, 9 de enero de 2008, p. 4.
- 22 Defensoría del Pueblo, *Informe y pronunciamiento del Defensor del Pueblo. Impunidad por detención arbitraria de veintitrés afroecuatorianos en el Parque de la Carolina, 13 de abril de 2009*, Quito, Defensoría del Pueblo, 2 de septiembre de 2009.
- 23 Defensoría del Pueblo, res. 52, del 8 de junio de 2009.

## Referencias bibliográficas

- Briones, Stalyn, “*Lourdes Tibán denuncia eliminación de presupuesto del CODENPE*”, en *CRE Satelital*, Quito, 22 de enero de 2009, <<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=133&e=123906>>.
- Chuji, Mónica, “*El cierre del CODENPE: otro ejemplo del racismo y autoritarismo del presidente Correa*”, en *Llacta*, Quito, 27 de enero de 2009, <<http://www.llacta.org/notic/2009/not0127a.htm>>.
- CODAE, *Validación del Marco Legal e Institucional de la CODAE por el pueblo afroecuatoriano*, Quito, CODAE, 2008.
- *Inversión social y etnicidad en el Ecuador. Análisis del gasto público para afroecuatorianos en: educación, salud, infraestructura, vivienda y programas sociales*, Quito, CODAE, 2008.
- Defensoría del Pueblo, “*Informe y pronunciamiento del Defensor del Pueblo: Impunidad por detención arbitraria de 23 afroecuatorianos en el Parque de la Carolina*”, 13 de abril de 2009, Quito, Defensoría del Pueblo, 2 de septiembre de 2009.
- Resolución Defensorial 52, Quito, 8 de junio de 2009.
- Resolución Defensorial 576, Quito, 5 de agosto de 2009.
- Resolución 52, Quito, 8 de junio de 2009.
- El Comercio, “*Los delitos de odio generan debate*”, en *El Comercio*, Quito, 7 de abril de 2009, <[http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=268421&id\\_seccion=4](http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=268421&id_seccion=4)>.
- Espasa, *Diccionario Escolar*, Madrid, Espasa Calpe, 1993.
- Ocles Padilla, Alexandra, oficio s/n de presentación de proyecto de reforma al Código Penal para incorporar los delitos de odio, enviado a María Paula Romo, Presidenta Comisión Especializada de lo Civil y Penal, Quito, 6 de enero de 2009.
- Ocles, Juan Carlos, “*La discriminación racial, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*”, ponencia presentada en el conversatorio “*Afroecuatoriano: entre la marginalización histórica y la reivindicación de su identidad*”, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, 20 de junio de 2009.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), “*Información básica. Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de*

intolerancia”, en *Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, Durban, 2001, <<http://www.un.org/spanish/CMCR/background1.htm>>.

——— “Resolución 3/2. Preparativos para la Conferencia de Examen de Durban”, Consejo de Derechos Humanos, en <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/5session/A.HRC.RES.3.2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/5session/A.HRC.RES.3.2_sp.pdf)>.

——— *Cuestionario para los Estados miembros preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo a la Decisión P.C. 1/10 del Comité Preparatorio de la Conferencia de Examen de Durban en su primer período de sesiones*, s.l., A/62/375, 9 de enero de 2008.

### Jurisprudencia

Constitución de la República del Ecuador, RO 449, 20 de octubre de 2008.

Decreto Ejecutivo 1585, RO 539, de 3 de marzo de 2009.

Ley Orgánica de la Función Legislativa, RO 624, de 27 de julio de 2009.

Ley s/n de reforma al Código Penal, RO 555, de 24 de marzo de 2009.

Reformas Código Penal, Decreto Supremo 3194, RO 769, de 8 de febrero de 1979.

Reformas Código Penal. Ley s/n, RO 555, de 24 de marzo de 2009.