

¿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 • <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 • <http://www.abayala.org>

Recomendaciones recientes al Ecuador de los órganos del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Sistema
de Naciones
Unidas



Esther Almeida y
Guillermo Fernández-
Maldonado

Introducción

En septiembre de 2005, una cifra histórica de jefes de Estado y de gobierno, se reunió en una oportunidad única de alcanzar decisiones de trascendencia mundial sobre cómo poner fin a la pobreza, promover los derechos humanos, luchar contra el terrorismo y ayudar a los países a recuperarse de los conflictos armados. En este marco, los Estados miembros reunidos en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) reafirmaron su compromiso de cumplir con sus obligaciones de promover el respeto, la observancia y la protección universales de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, de conformidad con lo dispuesto en la Carta, la Declaración Universal y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos y el derecho internacional. Estas y otras declaraciones similares reafirman la obligación de los gobiernos de adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes dimanantes de los tratados, que promuevan y hagan efectivo el disfrute de los derechos humanos a escala universal.

El derecho internacional de los derechos humanos está compuesto de normas y principios que los Estados deben respetar en todo lugar, en cualquier tiem-

po y respecto de todas las personas sin discriminación alguna. Cuando un Estado decide de forma soberana suscribir y ratificar un tratado internacional de derechos humanos, asume las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir o poner límites al disfrute de los derechos humanos. La obligación de protegerlos exige que los Estados tomen las medidas necesarias para prevenir, impedir y en su caso investigar y sancionar los abusos contra los derechos humanos de cualquier individuo o grupo. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar o incrementar el disfrute de los derechos humanos básicos.

Parte de este esfuerzo internacional por la promoción y protección de los derechos humanos, tiene su asidero en el llamado sistema universal de protección de derechos humanos, que es el conjunto de normas y mecanismos creados y adoptados por los Estados para garantizar el cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos. Si bien este andamiaje normativo-institucional puede parecer un tanto complejo, metodológicamente se puede hablar de dos pilares principales, por una parte se encuentran los instrumentos internacionales de derechos humanos, llámense tratados, pactos, convenios o declaraciones, y, por otra, una serie de instituciones y mecanismos que se encargan de vigilar y promover el cumplimiento de este marco normativo, tales como órganos de los tratados, los procedimientos especiales, el Consejo de Derechos Humanos (CDH), la Revisión Periódica Universal, entre otros.

Tanto los órganos de los tratados como los procedimientos especiales, con fuentes y metodologías diferentes, se encargan de desarrollar estados de situación sobre los derechos humanos y emiten recomendaciones que, sobre la base de la información recibida y con base en su experticia e independencia, orientan a los Estados en el cumplimiento de su deber de hacer efectivo el goce universal de estos derechos. Para que este sistema alcance sus objetivos es indispensable que tanto el Estado como las organizaciones de sociedad civil comprendan el papel que pueden tener para apoyar a los órganos creados en virtud de tratados y a los procedimientos especiales, y viceversa, y que comprendan la importancia de estos mecanismos en su propio trabajo, conociendo a la vez las maneras de usar esos mecanismos para impulsar a los derechos humanos y a los objetivos de desarrollo en el ámbito nacional. Es este sentido, luego de explicar brevemente su naturaleza, que el artículo esbozará brevemente las principales recomendaciones obtenidas por el Ecuador durante los últimos dos años.

Acerca de las recomendaciones provenientes de los órganos de los tratados

Los órganos de la ONU creados en virtud de tratados, son comités de expertos independientes que hacen el seguimiento de la implementación de los nueve tratados internacionales de derechos humanos. En cada tratado de derechos humanos se crea un órgano o comité de monitoreo. Una vez que un tratado ha sido ratificado e incorporado en la normativa nacional, el Estado asume el deber legal –y por encima de las demás leyes conforme a la Constitución del Ecuador– de respetar y hacer respetar los términos del tratado, que incluye que el comité de monitoreo de dicho tratado haga el seguimiento correspondiente. Esta es la base legal en virtud de la cual el comité puede monitorear el cumplimiento de un Estado en relación a las obligaciones asumidas en dicho tratado.

Los comités parten de establecer la diferencia que existe entre las obligaciones asumidas por el Estado en un tratado de derechos humanos y la situación real que viven las personas en el país respecto a dichos derechos. Las fuentes de información incluyen el informe oficial del gobierno (informe del Estado parte) y otras informaciones o informes independientes de contrapartes no gubernamentales (sociedad civil, prensa, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos, programas y fondos de la ONU, etcétera). Una vez que los órganos creados en virtud de un tratado reciben el o los informes, se entabla un diálogo con representantes del Estado, cuyo desenlace serán las *observaciones finales* en las que el comité emite recomendaciones al Estado sobre las acciones que considera necesario adoptar para el mejor cumplimiento de esas obligaciones y por ende un mayor respeto y garantía de los derechos humanos.

Es importante que se conozca y disemine la información contenida en estos informes, y no menos relevante es que el Estado promueva un proceso participativo en la construcción de los mismos. Acceder al contenido de las recomendaciones permitirá conocer, entre otros, las áreas que los órganos creados en virtud de un tratado han pedido al gobierno que otorgue prioridad y en qué áreas el gobierno requiere de apoyo para un mejor resultado; tener información importante para los propios programas gubernamentales o no gubernamentales, ayudando a establecer prioridades e identificar nuevas áreas de programas, y, finalmente, constituyen una base sustantiva primordial para establecer un diálogo con el gobierno.

Acerca de las recomendaciones provenientes de los procedimientos especiales

El término procedimientos especiales se refiere a los mecanismos y procedimientos establecidos por el CDH para analizar temas específicos o situaciones de país en materia de derechos humanos. Los procedimientos especiales pueden ser un individuo (llamado *Relator Especial*, *Representante Especial del Secretario General*, *Representante del Secretario General* o *Experto Independiente*) o un grupo de trabajo compuesto generalmente por cinco miembros. Los que detentan este mandato sirven en su capacidad personal y no reciben un salario o compensación financiera por su trabajo. No son funcionarios de la ONU y su estatus como expertos independientes ayuda a minimizar la injerencia política. Dependen de invitaciones y de la cooperación de los gobiernos para llevar a cabo su trabajo. Son nombrados por el CDH y su trabajo está auspiciado y asistido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH).

Dentro del marco de sus mandatos, los procedimientos especiales pueden visitar países o territorios específicos para examinar, monitorear, asesorar e informar públicamente sobre la situación de los derechos humanos. Muchos envían las comunicaciones directamente a los gobiernos y crean una conciencia en el público de un tema específico por medio de comunicados de prensa y otras declaraciones públicas.

La mayor parte de los informes y estudios que han sido preparados por los procedimientos especiales son públicos. A través de sus investigaciones y misiones para enterarse de la situación, los procedimientos especiales pueden identificar las causas de base, las evoluciones, tendencias y la complejidad de ciertas violaciones de los derechos humanos, destacar las buenas prácticas iniciadas por el gobierno y por la sociedad civil y hacer recomendaciones. Si bien estas recomendaciones han surgido de un procedimiento diferente al detallado en el caso de los órganos de los tratados, ambas detallan las medidas consideradas necesarias para adoptar y remover ciertos obstáculos y para fortalecer los entornos político, institucional, jurídico, judicial y administrativo que aseguren la promoción y la protección de un cierto derecho y deberían formar parte de la agenda de trabajo en materia de derechos humanos, tanto para los gobiernos como para la sociedad civil y para la cooperación internacional.

El Ecuador y su interacción con el sistema universal de protección de los derechos humanos

El Ecuador mantiene un alto grado de interacción y cooperación con el sistema universal de protección de los derechos humanos, lo cual ha permitido que los diversos mecanismos generen una serie de recomendaciones relacionadas con la situación de derechos humanos en el país.

A continuación se esboza un resumen de las principales recomendaciones provenientes de recientes visitas de procedimientos especiales y de los informes presentados por el Estado a los órganos de los tratados. Recientes visitas de procedimientos especiales incluyen la visita de la Experta Independiente sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (noviembre, 2008), el Experto Independiente sobre los efectos de la deuda externa (mayo, 2009) y el Grupo de Trabajo sobre los derechos del pueblo afrodescendiente (junio, 2009). Los informes de los órganos de los tratados incluyen los informes del Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer.

Visita de la Experta Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza

Por invitación del gobierno del Ecuador, la Experta Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza visitó el país entre los días 10 y 15 de noviembre de 2008. Los objetivos generales de la misión eran examinar y preparar un informe sobre la situación de los derechos humanos de la población que vive en extrema pobreza en el país, enfocándose en los programas sociales diseñados para enfrentar esta situación, entre ellos, prestó particular atención al llamado Bono de Desarrollo Humano (BDH).

La Experta acogió con beneplácito el hecho de que la Constitución de 2008 reconoce una amplia gama de derechos humanos y mecanismos de protección y reconoció importantes avances en materia de planificación de políticas públicas basada en un enfoque de derechos, así como una ampliación del gasto social.

Sin perjuicio de valorar tales avances, las graves inequidades económicas y sociales (muchas veces profundizadas por reconocidas inequidades históricas entre zonas geográficas, grupos étnicos o de género) que aún persisten, los efectos de la crisis económica global y la reciente historia de inestabilidad político ins-

titucional fueron señalados como motivos de gran preocupación. En tal contexto, la Experta Independiente considera crucial el mantenimiento estricto de los compromisos establecidos en materia de política social, así como el respeto a los derechos humanos en general. El Estado debe asegurar que los programas de protección e inclusión social sean accesibles a los grupos que viven en extrema pobreza, fortalecer las instancias de participación social, y los mecanismos de diseminación de información y rendición de cuentas. También recomendó al Estado que aumente progresivamente la cobertura, calidad, disponibilidad y los mecanismos de participación de los programas sociales.

Recalcó en su informe que el Estado debe evitar cualquier retroceso en el nivel de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y señaló que la implementación progresiva de la gratuidad de los servicios de salud y educación debe significar también una mejora en el acceso y calidad de los servicios, así como en la participación de los usuarios. Las metas detalladas en el Plan de Desarrollo Humano y en la Agenda Social deben ser tomadas como referencias en la evaluación del cumplimiento del Estado con relación a las obligaciones de derechos humanos.

En su informe la Experta reconoce el impacto del BDH en la situación de comunidades ecuatorianas viviendo en extrema pobreza, pero recomienda que en el diseño, implementación y evaluación del programa se tome en cuenta el pleno respeto de los estándares de derechos humanos. En este sentido, destaca la importancia de fortalecer la articulación de las políticas de protección social, con el objetivo de universalizar el derecho a la seguridad social.

Sobre la justiciabilidad de los derechos humanos, la experta pidió al Estado reforzar medidas destinadas a poner en la práctica la aplicabilidad directa y justiciabilidad de todos los derechos humanos. Esto requiere intensificar los esfuerzos de eliminación de barreras al acceso a la justicia y a otras instancias de exigibilidad, por parte de las personas que viven en pobreza. Así mismo, se debe invertir en medidas concretas para que las personas más vulnerables conozcan sus derechos y exista una capacitación de los operadores jurídicos. Para ello se han de realizar actividades dirigidas a la creación de una masa crítica de profesionales que ayuden a impulsar la vigilancia, operatividad y respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

Visita del Grupo de Trabajo de expertos sobre los afrodescendientes

Por invitación del Gobierno del Ecuador, el Grupo de Trabajo de expertos sobre los afrodescendientes realizó una misión oficial al país los días 22 a 26 de junio de 2009. El Grupo de Trabajo examinó la situación general de los afrodescendientes en el país y, entre otros, constató que los problemas con que este grupo se enfrenta estaban principalmente relacionados con la falta de acceso a servicios básicos como una vivienda adecuada, la atención de la salud y la educación, unos niveles desproporcionadamente altos de desempleo y de representación en los centros de detención, una valoración insuficiente de su contribución a la identidad nacional y su representación negativa en los medios de comunicación. El Grupo de Trabajo atribuye esos problemas, en gran parte, al racismo estructural que existe como consecuencia del pasado colonial del Ecuador, que sigue influyendo en su psique colectiva.

El Grupo de Trabajo reconoció la apertura del gobierno para superar estos problemas a través de programas innovadores e iniciativas legislativas y valoró particularmente la nueva Constitución, que permitirá realizar avances en la protección y promoción de los derechos humanos de todos los grupos vulnerables, incluidos los afrodescendientes.

El Grupo de Trabajo elogió la creación de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) y la labor que ha venido realizando de asesorar al gobierno en lo relativo a las políticas destinadas a la población afrodescendiente. Los expertos confían en que la nueva institución que la sustituya, de conformidad con la amplia reestructuración institucional introducida con la aprobación de la nueva Constitución, seguirá orientando eficazmente al gobierno para superar los problemas que enfrentan los afroecuatorianos, asegurar su participación en pie de igualdad en todos los aspectos de la sociedad y promover el desarrollo económico del país.

El Grupo de Trabajo valoró de forma positiva la ingente cantidad de recursos que el gobierno ha invertido en los servicios sociales en los dos últimos años para ayudar, en particular, a los sectores más pobres de la sociedad y estima que esa iniciativa beneficiará de manera sostenida a muchos afrodescendientes. Sin embargo, los expertos indican que también es necesario realizar inversiones dirigidas específicamente a las comunidades afrodescendientes para aliviar el grave déficit de servicios fundamentales que soportan algunas de ellas.

Por otra parte, el Grupo de Trabajo acogió con satisfacción las medidas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 que tienen por objeto fomentar el desarrollo institucional de las organizaciones afroecuatorianas, pro-

mover la integración de la población afrodescendiente mediante, entre otras cosas, el establecimiento de cuotas en las instituciones del Estado. Los expertos alientan al gobierno a que redoble sus esfuerzos para que se apliquen efectivamente todas las medidas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo en beneficio de esta población.

Las medidas concretas recomendadas por el Grupo de Trabajo comprenden la adopción de leyes específicas de lucha contra la discriminación; la creación de una campaña nacional para promover el multiculturalismo y el respeto de la dignidad de los afroecuatorianos; la adopción de medidas para reducir la brecha educativa existente entre los afroecuatorianos y el resto de la población; la introducción de la etnoeducación para los afrodescendientes; el fortalecimiento de la sociedad civil afroecuatoriana; la adopción de medidas para eliminar el racismo y la discriminación en los medios de comunicación; la continuación de las iniciativas para fomentar la participación de los afrodescendientes en la administración pública; el establecimiento de un centro de estudios afroecuatorianos; un mayor desarrollo de los servicios de asistencia jurídica gratuita; el establecimiento de una subdivisión de la Defensoría del Pueblo dedicada a las cuestiones relacionadas con los afrodescendientes; y la creación de programas especiales para promover la educación de las afrodescendientes.

Visita del Experto Independiente sobre deuda externa y derechos humanos

El Experto Independiente sobre deuda externa y otros compromisos internacionales y su impacto en el disfrute de los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales, visitó el país del 4 al 8 de mayo de 2009. Mediante un comunicado de prensa emitido al final de su visita, el Experto Independiente destacó la necesidad de que los países acreedores y deudores trabajen en abierta y cercana colaboración para promover el financiamiento responsable y un tratamiento y manejo justo y transparente de la deuda externa, para asegurar que todos los países sean capaces de cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

El Experto Independiente llegó al Ecuador, luego de una visita a Noruega, para explorar el singular papel de estos países en el debate sobre la deuda ilegítima y para aprender de sus experiencias en el enfoque de esta cuestión compleja, así como del proceso de auditoría de la deuda realizado el año pasado en el

Ecuador, con el propósito de diseminar las enseñanzas y contribuir al diálogo internacional sobre este tema.

En sus observaciones preliminares, el Experto Independiente subrayó que la responsabilidad compartida de deudores y acreedores, así como la obligación de cooperación internacional deben ser plenamente reconocidas con el objetivo de afrontar de manera adecuada y justa la situación actual de la deuda en países de bajos y medianos ingresos en vías de desarrollo.

Tanto en el Ecuador como en Noruega, el Experto Independiente constató un amplio respaldo a un mecanismo de arbitraje de la deuda justo y transparente, bajo el auspicio de las Naciones Unidas. Es necesario que dicho mecanismo sea orientado por principios de inclusión y equidad, en el cual se respetarían los intereses de acreedores y deudores. La ausencia de una definición internacionalmente aceptada de deuda ilegítima fue citada por el gobierno y la sociedad civil como un obstáculo en los esfuerzos para abordar sistemáticamente la cuestión de la deuda a nivel global.

El Experto valoró positivamente el alto nivel de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre cuestiones relativas a la deuda, tanto en Noruega como en el Ecuador.

En Noruega, el Experto Independiente analizó la decisión de este país de condonar la deuda incurrida por cinco países, entre ellos el Ecuador, con ocasión de la Campaña de Exportación Naviera de Noruega. La condonación de esta deuda fue una medida política excepcional de alivio de la deuda en reconocimiento a la responsabilidad compartida de Noruega en su calidad de acreedor.

En el Ecuador, el Experto Independiente analizó principalmente la auditoría de la deuda y señaló de forma preliminar que algunos de los aspectos principales que se deben tener en cuenta en este tipo de auditorías incluyen la transparencia total del proceso y el contenido; un análisis de la proporción del endeudamiento destinada a cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos, por ejemplo, por medio del gasto social y la participación sustantiva del público.

Al concluir su misión el experto señaló que existe un claro vínculo entre la deuda y los derechos humanos. Las excesivas cargas de la deuda impiden el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y plantean un reto importante para la realización de los derechos humanos, ya que menoscaban las obligaciones de los Estados en este sentido. También señaló que la realización de auditorías rigurosas, transparentes y participativas de la deuda, que examinen su impacto en el goce de los derechos humanos puede ser un paso importante dentro de este proceso.

Finalmente, alentó a los países deudores y acreedores a reexaminar el impacto de sus decisiones de financiamiento según la capacidad de los países deudores, especialmente los más pobres, de lograr sus objetivos de desarrollo y de diseñar políticas nacionales que mejoren su capacidad para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Animó también a los países deudores y acreedores por igual a apoyar exámenes rigurosos, transparentes e independientes de las carteras de deuda nacionales, con el fin de evaluar el impacto de la deuda en la capacidad de los países de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Tales esfuerzos deben llevarse a cabo teniendo en cuenta la importancia de un contexto más amplio de financiamiento responsable. El Experto señaló la necesidad urgente de apoyo internacional para concretar un mecanismo de arbitraje de la deuda que sea justo, transparente e independiente, así como directrices universales sobre financiamiento responsable.

Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos (CDH)

El CDH examinó los informes periódicos quinto y sexto del Ecuador y, en octubre de 2009, aprobó una serie de observaciones finales y recomendaciones.

El Comité, al igual que otros mecanismos del sistema de la ONU, acogió con satisfacción las reformas legislativas llevadas a cabo por el Ecuador, en particular la entrada en vigor de la nueva Constitución en octubre de 2008, la derogación de las llamadas leyes de desacato del Código Penal en 2007, así como la declaración de inconstitucionalidad de la figura de “detención en firme” en 2006, lo que supuso un proceso de descongestionamiento carcelario, disminuyendo así el índice de hacinamiento.

Entre los principales aspectos de preocupación el Comité resaltó la disparidad entre la situación *de jure* y *de facto* en materia de protección jurídica de la mujer e igualdad de género, y pidió al Estado adoptar medidas adecuadas para garantizar la plena aplicación de la legislación vigente de forma que no se discrimine a la mujer, principalmente en el mundo laboral, a fin de garantizar en la práctica la igualdad de oportunidades en la obtención de cargos directivos en el sector público y privado, así como igualdad de remuneración por el mismo empleo.

El CDH acogió con satisfacción la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia y el establecimiento de unidades especializadas en violencia doméstica y delitos sexuales en la oficina del Ministerio Público, así también el desarrollo de

un Programa de Protección de Víctimas de Violencia Sexual y los esfuerzos para garantizar la aplicación de la Ley 103 sobre Violencia contra la Mujer y la Familia. No obstante, el Comité mostró su preocupación frente a la gran incidencia de casos de violencia contra mujeres y niñas, así como el alto índice de abusos y acosos sexuales contra niñas en las escuelas, por lo que solicitó al Estado investigar estos hechos, permitir un acceso efectivo a la justicia a las víctimas de violencia de género, otorgar una protección policial a las víctimas, así como la creación de albergues donde puedan vivir dignamente, redoblar sus esfuerzos para proporcionar un ambiente educativo libre de discriminación y violencia a través de campañas de sensibilización y la capacitación de los funcionarios y estudiantes; y tomar medidas de prevención y sensibilización sobre la violencia de género, tales como capacitaciones a los oficiales de policía, en especial los de las Comisarías de la Mujer, sobre los derechos de las mujeres y la violencia de género.

Por otra parte, el Comité solicitó al Estado tomar medidas para prevenir, proteger y garantizar que ninguna persona con distinta orientación sexual sea internada en clínicas privadas o centros de rehabilitación para ser sometida a los denominados tratamientos de reorientación sexual y recomendó al Estado que proceda a la investigación de los presuntos encierros y torturas, y adopte las medidas correctivas necesarias con arreglo a la Constitución.

Aparte de la discriminación basada en cuestiones de género y orientación sexual, el Comité expresó su preocupación porque los pueblos indígenas y afroecuatorianos siguen sufriendo *de facto* discriminación racial y pidió al Estado adoptar medidas para velar por la aplicación práctica de las disposiciones constitucionales y legales que garantizan el principio de no discriminación contra las poblaciones indígenas.

Al Comité le preocupan también las alegaciones según las cuales, agentes estatales han hecho uso de la fuerza contra participantes en manifestaciones públicas y solicitó al Estado investigar y sancionar a los responsables de dichos actos y reparar a las víctimas. Son motivo de preocupación también los casos de malos tratos a los detenidos por parte de las fuerzas del orden, en el momento de efectuar la detención policial, sin que estas conductas sean sancionadas en la mayor parte de los casos, en este sentido, el Comité solicitó al Estado tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin a dichos abusos, vigilar, investigar y cuando proceda, enjuiciar y sancionar a los miembros de las fuerzas del orden que cometan actos de malos tratos así como resarcir a las víctimas y redoblar las medidas de formación de las fuerzas del orden sobre derechos humanos a fin de que no incurran en las mencionadas conductas.

En su análisis sobre el derecho a la integridad personal, el Comité señala que si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia prohíbe los castigos corporales en las escuelas, tradicionalmente los castigos corporales se siguen aceptando y su práctica sigue manteniéndose como forma de disciplina en la familia y otros entornos, en tal virtud, recomendó al Estado adoptar medidas para poner fin a los castigos corporales y promover formas no violentas de disciplina como alternativas a los castigos corporales en el sistema educativo y llevar a cabo campañas de información pública para explicar sus efectos nocivos.

El Comité expuso su preocupación por el hacinamiento y las malas condiciones que imperan en los centros de rehabilitación social, en particular la insalubridad, escasez de agua potable, violencia, falta de atención médica y escasez de personal y pidió al Estado aumentar sus esfuerzos para mejorar las condiciones de todas las personas privadas de libertad, cumpliendo con todos los requisitos contenidos en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. En particular, debe abordar como cuestión prioritaria el hacinamiento.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

El CERD revisó los informes periódicos 17° a 19° (décimo séptimo a décimo noveno) del Ecuador y en agosto de 2008 aprobó una serie de observaciones finales.

Entre los aspectos positivos, el Comité acogió con satisfacción la financiación por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social de la ejecución de una serie de proyectos en el marco de una estrategia de desarrollo territorial rural y urbano marginal, que tiene entre sus beneficiarios a organizaciones indígenas y afroecuatorianas y se congratuló por las acciones llevadas a cabo por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que tienden a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos indígenas y afroecuatorianos que viven en dicho distrito, tales como: Programas de Desarrollo Afroecuatoriano e Indígenas (2001), Ordenanza para la Inclusión Social con enfoque étnico del pueblo afroecuatoriano (2007), Consejo Social Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial (2007) y Plan Metropolitano Estratégico de Desarrollo Integral del Pueblo Afroquiteño (2007-2015).

Por otra parte, varios fueron los motivos de preocupación y recomendaciones del Comité, entre ellos, un porcentaje elevado de personas pertenecientes

a los pueblos indígenas y a comunidades afroecuatorianas que siguen sufriendo de facto el racismo y la discriminación racial en el Ecuador. En este sentido, el Comité recomendó al Estado a que se comprometiera a luchar contra la discriminación racial mediante la elaboración de una política global y nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial que pidió al Estado que incluya en su próximo informe indicadores sobre el disfrute de los derechos garantizados en la Constitución por los diferentes pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas, desglosados por población urbana o rural, edad y género.

El Comité recomendó también al Estado que continúe mejorando la metodología empleada en el censo para que refleje la complejidad étnica de la sociedad ecuatoriana teniendo en cuenta el principio de autoidentificación.

En el ámbito judicial, el Comité exhortó al Estado a velar por el respeto y reconocimiento de los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos. En este sentido, el Comité alentó al Estado a que agilice el proceso de adopción del proyecto de Ley de Compatibilización y de Distribución de competencias en la administración de justicia que tiene como objetivo principal lograr hacer compatibles las funciones del sistema de justicia de los pueblos indígenas con las del sistema judicial nacional.

Por otra parte, el Comité notó con preocupación la baja participación de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas en la vida política, así como la escasa representación de indígenas y afroecuatorianos en el congreso y recomendó al Estado redoblar sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas y afroecuatorianos, en especial de la mujer en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública. El Comité pidió al Estado que consulte a la población indígena interesada en cada etapa del proceso y que obtenga su consentimiento antes de la ejecución de los proyectos de extracción de recursos naturales.

Al igual que otros comités y procedimientos especiales, el CERD expresó su preocupación por el goce restringido de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los indígenas y afroecuatorianos, en particular con respecto a la vivienda, la educación, salud y empleo, debido principalmente al nivel creciente y persistente de pobreza en el Estado y le recomendó tomar las medidas necesarias para lograr una protección efectiva contra la discriminación en varias esferas. Igualmente solicitó al Estado a que incluya en su próximo informe, referencias sobre el impacto de los programas destinados a garantizar los derechos eco-

nómicos, sociales y culturales a la población indígena, así como datos estadísticos sobre los progresos realizados a este respecto.

En el ámbito específico de la educación el Comité alentó al Estado a que emprenda acciones a corto y medio plazo para la aplicación efectiva de medidas que disminuyan el analfabetismo entre los indígenas y afroecuatorianos e incluya en su próximo informe datos precisos sobre el porcentaje de indígenas y afroecuatorianos que tengan acceso a la enseñanza primaria, secundaria y universitaria.

El Comité recomendó también al Estado fortalecer los mecanismos legislativos que contribuyan a la estabilidad de la institucionalidad indígena, en particular recomendó que la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe, de Salud Intercultural y el Consejo de Nacionalidades del Ecuador (CODENPE) sean institucionalizadas mediante ley y que se les asignen los recursos necesarios para que puedan ejercer de manera efectiva sus funciones.

El Comité, finalmente, recomendó al Estado que adopte medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación racial en los medios de comunicación, tanto en los canales públicos como privados como en la prensa y que promueva en la esfera de la información, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los diversos grupos raciales existentes en el Estado, incluyendo la adopción de un código de deontología de los medios de comunicación, que comprometa a los medios de comunicación a respetar la identidad y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

El CEDAW examinó los informes periódicos combinados sexto y séptimo del Ecuador y en septiembre de 2008, aprobó una serie de observaciones finales y recomendaciones.

Entre los aspectos positivos, observó con satisfacción los esfuerzos realizados para aplicar la Convención mediante la adopción de un número considerable de leyes, políticas, planes y programas, entre ellos: el Código de la Niñez y Adolescencia, la Ley Reformatoria al Código Penal, la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, la reforma de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, la reforma de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades, el Plan

Nacional de Erradicación de los Delitos Sexuales, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Delito Sexual en el Ámbito Educativo, el Plan Nacional para combatir el Plagio de Personas, Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación Sexual, Laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas, y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, el Plan Nacional de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, el Acuerdo Ministerial 261, que prohíbe la discriminación por género en la contratación pública y privada, el Acuerdo Ministerial 3393 sobre el Conocimiento y Tratamiento de los delitos sexuales en el Sistema Educativo y el Acuerdo Ministerial 403 sobre la institucionalización de la educación integral de la sexualidad.

El Comité también observó con satisfacción que se ha ampliado el Sistema Integrado de Indicadores Sociales, que incluye dos sistemas conexos, a saber, el Sistema Integrado de Mujeres (SIMUJERES) y el Sistema Integrado de Niñez (SINIÑEZ).

El Comité tomó nota del hecho de que, tras la reciente promulgación de una nueva Constitución, el Estado parte está viviendo un proceso de cambio complejo e hizo hincapié en que este período le ofrece una buena oportunidad para emprender las reformas estructurales necesarias para responder a las preocupaciones expuestas en sus observaciones finales.

Sobre el tema de los consejos de igualdad previstos en la Constitución, el Comité recomienda que el Consejo se integre funcionalmente a la estructura del gobierno y que se le otorgue el mandato y la autoridad jurídica que resulten necesarios, mediante una legislación secundaria específica, para incorporar los derechos de género y de la mujer en todas las políticas y estructuras del Estado. El Comité recomendó además que se asigne al Consejo un presupuesto suficiente para que lleve a cabo sus actividades de manera efectiva y que las mujeres indígenas y de ascendencia africana estén adecuadamente representadas en este organismo.

Con relación al Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009, al Comité le preocupa que cuente con recursos limitados y que sea desconocido por muchos sectores gubernamentales. El Comité también expresó preocupación por el hecho de que la aplicación del Plan parece centrarse excesivamente en programas aislados y medidas de reacción. En este sentido, el Comité recomendó al Estado que, mediante la aprobación del proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades, vele porque el Plan y su aplicación dispongan de una base jurídica. También recomendó facilitar al Plan la visibilidad política y los recursos necesarios para promover un enfoque sistémico e inclusivo de todos los organismos, las organizaciones y los servicios, públicos y privados, en los niveles central y local, a fin de

garantizar la validez, el ejercicio universal, el cumplimiento y la protección del principio de igualdad de género y de los derechos de la mujer.

En su análisis sobre el principio de igualdad, el Comité manifestó su preocupación por la disparidad entre la situación *de jure* y *de facto* en materia de protección jurídica de la mujer e igualdad de género. En particular, observó que, como se reconoce en el informe del Estado “ciertas prácticas jurídicas y sociales sí discriminan a las mujeres, tanto en la esfera pública como privada, pues tienen como efecto un tratamiento diferenciado a favor de los hombres en desventaja de las mujeres”,¹ en tal virtud, instó al Estado a adoptar el proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades y crear y aplicar mecanismos para su cumplimiento efectivo y a que emprenda un amplio proceso para examinar la compatibilidad entre la legislación nacional y la nueva Constitución y la Convención, así como derogar sin demora todas las normas que discriminen a la mujer, incluida la disposición del Código Civil que consagra una presunción a favor del marido en la administración conyugal.

La pobreza, al igual que ocurre con otros mecanismos de derechos humanos, vuelve a aparecer como motivo de preocupación. El Comité expresó su preocupación porque las mujeres ecuatorianas, especialmente las mujeres indígenas y de ascendencia africana, siguen sufriendo altos niveles de pobreza y exclusión social, y enfrentando obstáculos en su acceso a los derechos sociales básicos. El Comité reconoció las actividades emprendidas por el Estado parte para aliviar la pobreza, como la reciente ampliación del Programa del Bono de Desarrollo Humano y el Programa para la Promoción de la Mujer Rural (Promujeres), a la vez que manifestó su preocupación por la falta de integración de una perspectiva de género concreta en los planes y programas de desarrollo social y económico nacionales. Preocupa también al Comité que, al parecer, los recursos invertidos para promover la situación de la mujer se concentren en los sectores relacionados con su papel social de madre y de persona que cuida enfermos en el sector de la salud, y que no existan mecanismos para evaluar sistemáticamente si los programas existentes tienden a reproducir y perpetuar los estereotipos de género.

En los ámbitos de educación y salud, el Comité realizó una serie de observaciones y alentó al Estado a redoblar sus esfuerzos por erradicar el analfabetismo, en particular entre las mujeres rurales que hablan lenguas o idiomas indígenas. Así mismo, instó al Estado parte a adoptar medidas, como por ejemplo estudios, para hacer frente a las causas profundas de la deserción escolar, entre ellas la pobreza y los factores relacionados con la discriminación y los estereotipos de género, y promover el acceso de la mujer a la educación superior, incluso a través

de fondos para becas. Además, el Comité alentó al Estado parte a que intensifique su labor para promover la inclusión de mujeres en carreras no tradicionales.

El Comité pidió al Estado redoblar sus esfuerzos por proporcionar un ambiente educativo libre de discriminación y violencia, mediante, por ejemplo, campañas de sensibilización y la capacitación de los funcionarios y estudiantes de la escuela, la sensibilización de los niños a través de los medios de comunicación, la promoción de las perspectivas interculturales en la educación y el establecimiento de mecanismos para la presentación de informes y la rendición de cuentas a fin de garantizar que los culpables sean procesados.

En el ámbito del empleo, al Comité le preocupa las elevadas tasas de subempleo y desempleo de la mujer, especialmente en las zonas rurales, y por la segregación de la mujer en sectores de empleo en que predominan salarios bajos. El Comité expresó su preocupación porque las mujeres perciban salarios más bajos que los hombres, especialmente en las zonas rurales, y que los hogares encabezados por mujeres tengan ingresos medios inferiores a los de los hogares encabezados por hombres, especialmente en las zonas urbanas. En este sentido, recomendó al Estado que se intensifiquen los esfuerzos para mejorar el acceso de la mujer al empleo en el sector estructurado y eliminar la segregación ocupacional, en particular mediante un aumento de las oportunidades de educación y formación que conducen a empleos con salarios más elevados. El Comité alentó al Estado a que adopte medidas para reducir y eliminar las diferencias salariales entre hombres y mujeres, mediante, por ejemplo, planes de evaluación de los puestos de trabajo en el sector público vinculados con aumentos de sueldo en los sectores donde predominan las mujeres. El Comité pidió al Estado a que adopte medidas legislativas y administrativas para prevenir la discriminación basada en el sexo en el lugar de trabajo, incluso haciendo públicos todos los casos en que hubo condenas.

En el área de la salud, el Comité mostró preocupación frente a la alta tasa de embarazo entre las adolescentes y mujeres jóvenes, especialmente en las zonas rurales, y la alta incidencia de mortalidad materna. Por otra parte, observó con inquietud que la segunda causa de mortalidad materna es el aborto y que no se registran todos los abortos realizados en condiciones peligrosas en el país ni se conocen sus repercusiones en la mortalidad materna. El Comité expresó su preocupación por la falta de recursos para hacer aplicar plenamente la Ley de Maternidad Gratuita, especialmente en las zonas rurales, y recomendó al Estado que refuerce las medidas para hacer frente a los embarazos de adolescentes, sobre todo indígenas y de ascendencia africana, mediante, por ejemplo, la asignación de recursos adecuados y específicos para el Plan de Prevención del

Embarazo Adolescente y programas para ayudar a los y las adolescentes durante el embarazo.

En el ámbito de la participación en la vida pública, al Comité le preocupa que sigan existiendo obstáculos estructurales, políticos, culturales y socioeconómicos a la participación de las mujeres, especialmente las mujeres indígenas y de ascendencia africana, en muchas esferas de la vida pública. Pidió al Estado que adopte medidas especiales de carácter temporal, velar por la aplicación sistemática de la legislación que tiene por finalidad garantizar la participación de la mujer en la vida pública y a adoptar otras medidas con ese objetivo, sobre todo medidas orientadas a las mujeres indígenas y de ascendencia africana.

El Comité se pronunció también sobre la violencia contra la mujer y acogió con satisfacción la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia y el establecimiento de unidades especializadas en violencia doméstica y delitos sexuales en la oficina del Ministerio Público de los distritos más grandes, así como el desarrollo de un Programa de Protección de Víctimas de Violencia Sexual y los esfuerzos para garantizar la aplicación de la Ley sobre Violencia Contra la Mujer y la Familia. No obstante, mostró su preocupación por la gran incidencia de casos de violencia contra mujeres y niñas en el Estado, en particular la violencia doméstica y sexual, así como el alcance insuficiente y los recursos limitados de los programas dirigidos a proteger a las mujeres víctimas. En tal virtud, el Comité pidió al Estado otorgar atención prioritaria y asignar los recursos adecuados a la elaboración y aplicación de una estrategia global para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas y reforzar la protección y asistencia a las víctimas y recomienda además, que el Código Penal considere la violencia doméstica un delito y que prohíba expresamente el castigo corporal de los niños en el hogar, así como en las instituciones de atención y justicia.

Por otra parte, el Comité exhortó al Estado a que dedique recursos adecuados a la aplicación del Plan Nacional de Combate de la Trata y el Tráfico y la Explotación Sexual y establezca un mecanismo para supervisar su aplicación y evaluar su eficacia. El Comité alentó al Estado a abordar las causas profundas de la trata de personas, entre ellas la pobreza, la discriminación y la exclusión social, que hacen que determinados grupos de mujeres sean especialmente vulnerables.

Finalmente, el Comité expuso su preocupación por la situación de las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, en especial, las indocumentadas, ya que están expuestas a la violencia de género y a condiciones laborales y de vida abusivas y tienen un acceso limitado a la atención de la salud. En tal virtud recomendó al Estado que garantice la inclusión y la protección sistemáticas de las solicitantes de asilo, las migrantes y las refugiadas en la legislación nacional, las

políticas públicas y los programas orientados a las cuestiones relacionadas con los derechos de la mujer, como la violencia sexual y de género y que adopte medidas concretas para eliminar todas las formas de violencia y discriminación, en particular en el sector del empleo, mediante, entre otras cosas, la promoción de su integración en el sector del empleo estructurado. El Comité pidió también al Estado facilitar el acceso de las refugiadas, las solicitantes de asilo, las migrantes y las desplazadas a los servicios de salud y otros servicios de apoyo social.

Nota

- 1 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador, 42º período de sesiones”, en *Índice Universal de los Derechos Humanos*, s.l., noviembre de 2008, <<http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/826/1400/document/es/text.html>>.

Referencias bibliográficas

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador”, en *OACDH*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, observaciones generales 2008, s.l., 7 de noviembre de 2008, <<http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/ECIndex.aspx>>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial Ecuador”, 2008, en *OACDH*, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones generales 2008, s.l., <<http://www.ohchr.org/SP/Countries/LACRegion/Pages/ECIndex.aspx>>.
- Experta Independiente Encargada de la Cuestión de los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza, “Informe de la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, misión al Ecuador del 10 a 15 de noviembre de 2008”, en *OHCHR*, s.l., 19 de mayo de 2009, <<http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/index.htm>>.
- Experto Independiente del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Deuda Externa y Derechos Humanos, “Experto de las Naciones Unidas urge a los países reconocer la responsabilidad compartida de la deuda, según lecciones aprendidas de las experiencias en Noruega y Ecuador”, en *OHCHR*, notas de pre-

sa del OHCHR. s.l., 8 de mayo de 2009, <<http://www2.ohchr.org/english/issues/development/debt/index.htm>>.

Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, “Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes, visita al Ecuador del 22 a 26 de junio de 2009”, en *OHCHR*, s.l., 2010, <<http://www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/african/4african.htm>>.

PNUD, “Guía práctica para el fortalecimiento del compromiso con la estructura internacional de los derechos humanos”, en *Human Rights and MGDS*, s.l., 2008, <<http://www.hurilink.org/hrmachinery/espanol/>>.

Página web de referencia

Sobre los órganos de los tratados OACDH, Los órganos de derechos humanos, en <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>>.

Sobre los procedimientos especiales OACDH, Subdivisión de procedimientos especiales, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm>>.

Sobre el Consejo de Derechos Humanos OACDH, Consejo de Derechos Humanos, en <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>>.

Sobre la Revisión Periódica Universal-Ecuador OHCHR, Universal Periodic Review-Ecuador, en <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/ECSession1.aspx>>.

Sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos OACDH, en <<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>>.