



INFORME DE DERECHOS HUMANOS

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL
EPU - Ecuador

**Coalición de Organizaciones
por los Derechos Humanos**

Quito (Ecuador) Marzo 2022

AUTORES

César Ricaurte (Coordinador)

Gloria Ardaya

Fernando Bastías

María José Calderón

Bernardo Jijón

Virginia Gómez

Juan Esteban Guarderas

Jorge Medranda

Billi Navarrete

Ricardo Rivas

Martha Roldós

Marco Antonio Subía Martínez

Dagmar Thiel

ÍNDICE

1.	ANTECEDENTES	04
2.	LA DEMOCRACIA	05
3.	LA COYUNTURA NACIONAL FRENTE AL EPU	06
4.	LA VISIBILIZACIÓN DE OTROS DERECHOS	08
5.	LOS OTROS DERECHOS	09
5.1	Libertad de información.	
5.2	Informe sobre la vulneración de los derechos ciudadanos por medio de la videovigilancia en Ecuador y recomendaciones al Estado ecuatoriano ante los anuncios de implementación masiva de tecnología de reconocimiento facial.	
5.3	Derecho de privacidad y seguridad digital.	
5.4	Estado de situación de la violencia en contra de las mujeres en el Ecuador.	
5.5	Informe alternativo sobre la situación de Derechos Humanos en el Ecuador (2016-2021), con respecto a personas desaparecidas.	
5.6	Aportes de Diálogo Diverso sobre la situación de las personas LGBTIQ+ en movilidad humana en Ecuador en el período de 2018 a 2021.	
5.7	Desempeño del Ecuador en el combate contra la corrupción en el periodo 2017 –2021. Contexto de la corrupción en Ecuador y análisis de las recomendaciones del Examen Periódico Universal de mayo de 2017.	
5.8	Regularización migratoria: Una puerta de entrada a los Derechos Humanos.	
5.9	Estado de situación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social: cifras y hechos recientes.	
5.10	Crímenes contra periodistas y el asunto de la impunidad en el Ecuador.	
6.	CONCLUSIONES, EL PAPEL DEL ESTADO	114
7.	RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS	117
8.	BIBLIOGRAFÍA	120
9.	SIGLAS UTILIZADAS	123
10.	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	124

1. ANTECEDENTES

El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso especial que supone una revisión periódica del historial de derechos humanos de todos los 193 Estados Miembro de las Naciones Unidas, en este caso de Ecuador. El EPU es una innovación importante del Consejo de Derechos Humanos el cual se basa en una igualdad de trato para todos los países. Ofrece una oportunidad para que todos los Estados declaren qué medidas han adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en sus países y para superar las dificultades para el disfrute de los derechos humanos. El EPU también incluye la posibilidad de compartir las mejores prácticas en materia de derechos humanos de todo el planeta. Actualmente no existe otro mecanismo parecido¹. El objetivo último del EPU es la mejora de la situación de los derechos humanos en todos los países, con consecuencias relevantes para la población mundial.

El EPU ha sido diseñado para impulsar, apoyar y ampliar la promoción y protección de los derechos humanos sobre el terreno. Con el objeto de conseguir este objetivo, el EPU supone la evaluación del historial de derechos humanos de los Estados además de abordar las violaciones de derechos humanos donde quiera que éstas ocurran. El EPU también aspira a proporcionar asistencia técnica a los Estados y a mejorar su capacidad para enfrentarse -de forma eficaz- a las dificultades en materia de derechos humanos; además de compar-

tir las mejores prácticas en el campo de los derechos humanos entre Estados y otros participantes interesados.

Una revisión de un Estado se basa en:

- a) un informe nacional preparado por el Estado bajo revisión;
- b) una compilación de información de las Naciones Unidas sobre el Estado objeto de examen, preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y
- c) un resumen de la información presentada por otras partes interesadas (incluidos los actores de la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones regionales) también preparado por el ACNUDH.

En este caso Fundamedios², como parte interesada, y el consorcio de organizaciones de la sociedad civil, coordinan la presentación del presente Informe; que ha sido elaborado a partir de estudios institucionales sobre los temas seleccionados, que se verán en lo posterior. Cabe señalar que Fundamedios es una organización que desde 2007 promueve sociedades transparentes, con ciudadanos empoderados en la defensa de sus libertades y de sus derechos fundamentales en todo el hemisferio -y, especialmente en el Ecuador- de manera que no se silencie al “otro” por pensar distinto, garantizando sociedades con sistemas democráticos, respetuosas de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

¹ www. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos.

² Fundamedios es una organización comprometida desde 2007 con los Derechos Humanos y la promoción de la libertad de expresión, el monitoreo de las agresiones y los riesgos que enfrentan los periodistas en América Latina. En diciembre de 2017, fue galardonada con el Premio Franco-Alemán de Derechos Humanos y Estado de Derecho. También es una de las organizaciones líderes de Voces del Sur (VDS), un colectivo de organizaciones de la sociedad civil que reporta sobre los progresos realizados en la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Esta red elaboró indicadores regionales para la vigilancia y difusión de alertas sobre la libertad de expresión en nueve países. El informe fue revisado por la UNESCO como parte de la Revisión de Alto Nivel de la ONU del SDG 16, en julio de 2019.

Fundamedios tiene experiencia en la supervisión, promoción y protección de la libertad de expresión y libertad de prensa; impulso del periodismo de calidad; capacitación de periodistas; realización de estudios e investigaciones y promoción de un debate abierto sobre el periodismo, los medios de comunicación y la democracia en Ecuador, Bolivia, Argentina, Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela, Uruguay y Estados Unidos. El trabajo de FUNDAMEDIOS se ha realizado en colaboración estrecha con los medios de comunicación, la sociedad civil y organizaciones internacionales, así como con los Sistemas Interamericano y Universal de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En el presente documento, Fundamedios y el Consorcio de Organizaciones de la Sociedad Civil³ examinan el cumplimiento de Ecuador con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en la creación y mantenimiento de ambientes seguros y respetuosos para la sociedad civil desde el último EPU entregado el 22 de septiembre de 2016. Con este fin, se evalúa la implementación de las recomendaciones recibidas por Ecuador durante el 3er ciclo EPU, hasta la actualidad.

Durante el 3er ciclo del EPU, el Gobierno de Ecuador recibió 24 recomendaciones relativas a las libertades de expresión, libertad de asociación y libertad de pensamiento, conciencia y religión. De estas recomendaciones, 14 fueron aceptadas y 10 fueron anotadas. Una evaluación de un rango de fuentes legales y documentación de derechos humanos abordados en secciones subsiguientes de esta presentación demuestra que el Gobierno de Ecuador no

implementó la mayor parte de las recomendaciones que recibió.

Los últimos gobiernos del expresidente Lenin Moreno (2017-2021) y del actual presidente Guillermo Lasso que se inició en 2021, han realizado acciones para abordar las restricciones injustificadas a las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica desde el último EPU. Sin embargo, en el periodo que cubre este examen, entre 2017 y enero de 2022 se han producido 1151 agresiones contra periodistas, ciudadanos y medios de comunicación que vulneraron los derechos de libre expresión, prensa y acceso a la información. En 2017 y 2021 este número de alertas fue el más alto registrado. Por ejemplo, en **2017, 297 agresiones**; durante **2018, 144**; en **2019, 212**; en **2020 184**, en **2021 un total de 289** y en enero de **2022 van 25 agresiones**, para citar la vulneración de un tipo de derechos. Más adelante, se amplían los sustentos que demuestran la vulneración de derechos en general.

2. LA DEMOCRACIA, EJE DEL ANÁLISIS



La actual crisis social general que afecta al Ecuador obliga a resignificar nuevamente a la democracia, a la política, a la visión sobre la libertad de expresión y de los derechos humanos. No es tarea fácil ni una ecuación simple. **La democracia y la construcción de la agenda de la democracia son tareas permanentes, se deconstruyen y reconstruyen permanentemente** y, en una idea de modernidad, se las proyecta hacia el futuro.

Después de la nueva década perdida en el Siglo XXI y de la postpandemia, la sociedad ecuatoriana se ha complejizado y nuevos así como nuevas problemáticas y nuevas demandas, en el contexto de la globalización en curso, acompañan a los viejos actores. La sociedad, el Estado y el mercado se han

complejizado. Y todavía no se ha podido medir el impacto y lo que le depara a la sociedad en el contexto de la postpandemia. Las incertidumbres que acompañan, obligan al rediseño de la comunidad política, así como también a definir el destino de la comunidad y hacia dónde se dirige.

³ El Consorcio de Organizaciones de la Sociedad Civil está compuesto por las Fundaciones: FUNDAMEDIOS, Mil Hojas, Desafío, Diálogo Diverso, Asociación de Familiares Desaparecidos en el Ecuador, ASOFADEC, Comisión de Derechos Humanos y, Fundación Anticorrupción.

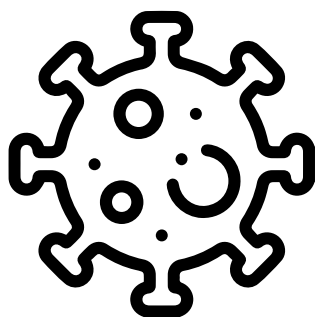
Entender la actual coyuntura obliga a reaprender de los viejos valores democráticos; que ayuden al análisis, la síntesis y la proyección del Estado, la sociedad y el mercado. Y, a partir de ese aprendizaje, a ser parte de las organizaciones sociales y políticas y de los nuevos resortes de la realidad, la economía, el empleo y, fundamentalmente, a cómo enfrentar a la creciente desigualdad, siendo parte de los colectivos de manera eficaz. Dotar de eficacia a la democracia y a la política es fundamental para garantizar la vigencia de los derechos humanos; esa política que revaloriza la vida, el bien común, el espíritu liberal/republicano de la

política y de los derechos, resignificándolos permanentemente a partir de las nuevas complejidades.

El presente informe pretende dar cuenta de esas nuevas complejidades ahora visibilizadas a partir de los cambios en la sociedad en permanente transformación. Aspira a visibilizar y dar respuesta a esas nuevas demandas que se expresan cada día y no sólo a través de las redes que crean vínculos, sino a través de la observación cotidiana de eventos y acontecimientos que se suceden diariamente e, incluso de aquellos cambios que pasan desapercibidos.

El eje del presente informe, es su creencia en la democracia como medio y como fin, basada en la ciudadanización y en la conformación y pertenencia de/en una sociedad de iguales a la que vuelve permanentemente y a la que hay que dar respuestas a través de la consideración del bien común.

3. COYUNTURA NACIONAL FRENTE AL EPU



La Covid-19 ha incrementado la crisis social general en el Ecuador y en la región. A la crisis económica⁴ y política se ha añadido la crisis sanitaria y la emergencia de un sentimiento generalizado de incertidumbre y desconfianza que deterioran el proceso democrático en curso. Las condiciones de vida objetivas y subjetivas de sus ciudadanos, se han deteriorado⁵ y han provocado el incremento de desconfianzas que incide en la valoración de la democracia, el sentido de pertenencia y alejamiento de las soluciones colectivas.

En el último periodo en la región, se observa el crecimiento del autoritarismo y la pérdida de calidad democrática. En general, no se están ejerciendo todos los derechos, pero al mismo tiempo, se expresan nuevas demandas y emergen nuevos déficits en el ejercicio de aquellos; como expresan varios informes internacionales como el Latinobarómetro e IDEA Internacional⁶ el Informe Mundial sobre Desigualdad, la Agenda Visión 2025, entre otros. La agenda de los derechos se ha incrementado o muchos de ellos se han

visibilizado, por influencia de las desigualdades, la violencia social, el crimen organizado, la post-verdad, el impacto del narcotráfico, la desinstitucionalización, la desinformación, la desconfianza social, entre otros. La pandemia ha sido un acelerador de tendencias ya existentes en el seno de la sociedad y ha incrementado una creciente individualización y desresponsabilización frente a lo público así como victimismo personal.

⁴ República del Ecuador – INEC: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021. ENEMDU. Indicadores de pobreza y desigualdad. Diciembre 2021.

⁵ Ídem

⁶ IDEA Internacional: Informe sobre el estado mundial de la democracia 2021. Construyendo resiliencia en una era de pandemia.

Pese a ello, la democracia ha demostrado resiliencia ante la pandemia, al igual que la sociedad en un contexto en que los multimillonarios aumentan su riqueza mientras la desigualdad se globaliza e incrementa.

Según el Informe Mundial sobre Desigualdad⁷, los Gobiernos han perdido casi todo el capital público acumulado, el cual ahora se concentra en manos del sector privado.

Asimismo, se ha incrementado y asume una creciente importancia, el riesgo político en América Latina⁸ que se expresa en la progresiva erosión democrática, el cambio climático y la escasez hídrica, las protestas sociales y la violencia social y delincuencia, la crisis migratoria, el incremento de las economías ilícitas; la polarización política; la disminución de la Inversión extranjera en caída; la irrelevancia regional; los ciberdelitos y, finalmente, el auge de China.

Como han demostrado varios estudios, la desigualdad se amplió aún más en todos los países durante las dos últimas décadas, pero fundamentalmente en los dos últimos años y se acerca a niveles de comienzos del siglo XX, en la cúspide del imperialismo occidental. De esta forma, la desigualdad ha crecido dentro de los propios países y a su vez se ha igualado de forma global. Mientras que los países se han vuelto significativamente más ricos, los Gobiernos se han vuelto más pobres. Según el informe⁹, esto se debe a la

desregulación, la privatización y el aumento de la deuda pública. Por ejemplo, el déficit fiscal de Ecuador en la actualidad es de 7% del PIB.

Según el Informe Mundial sobre Desigualdad la riqueza en manos de los actores públicos es cercana a cero o negativa en los países ricos, lo que significa que la totalidad de la riqueza está en manos privadas. Esta tendencia se ha visto magnificada por la crisis de la Covid, durante la cual los gobiernos tomaron prestado el equivalente al 10-20% del PIB, esencialmente del sector privado. Por ello, los gobiernos han perdido casi todo el capital público el cual ha pasado a concentrarse en manos del sector privado. Asimismo, la pandemia -que no acaba de concluir- conmocionó a un mundo ya sacudido por la desconfianza y la polarización social. Se perdieron vidas, convivencia social, seguridades mínimas y empleos; a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y de organismos multilaterales para contener la Covid-19.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y su agenda Visión 2025¹⁰, la pérdida de confianza es fundamental para superar el actual estado de ánimo. La confianza es la creencia de que las otras personas no actuarán de manera oportunista. Implica fe en los demás, en su honestidad, confiabilidad y buena voluntad¹¹.

⁷ World Inequality Report 2022, Madrid, El País, enero 2022.

⁸ Jorge Sahd K., Daniel Zovatto, Diego Rojas, María Paz Fernández, EDITORES: "Riesgo político en América Latina", Santiago de Chile, CentroUC Estudios Internacionales CEIUC, 2022.

⁹ Informe Mundial sobre Desigualdad. El informe World Inequality Report 2022, creado por el Laboratorio de las Desigualdades Mundiales, ha concluido que durante el 2020 la distribución de la riqueza ha sido más desigual que en anteriores años, siendo los multimillonarios quienes más riqueza han acumulado. De esta forma, el 10% de la población más rica del mundo acumula un 76% de todos los activos, mientras que la mitad más pobre de la población sólo llega a obtener un 2% de lo mismo. El World Inequality Lab tuvo como autores a: Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, Francia, Diciembre 2021. Este informe presenta la síntesis más actualizada de los esfuerzos investigativos internacionales para rastrear las desigualdades globales. Los datos y análisis presentados aquí se basan en el trabajo de más de 100 investigadores durante cuatro años, ubicados en todos los continentes, contribuyendo a la Base de Datos de Desigualdad Mundial (WID. world), constituida por el Laboratorio de Desigualdad Mundial (World Inequality Lab -WIL-). Esta vasta red colabora con instituciones estadísticas, autoridades fiscales, universidades y organizaciones internacionales para armonizar, analizar y difundir datos internacionales comparables sobre desigualdad.

¹⁰ Desarrollo en las Américas (DIA) 2021. La Agenda Visión 2025, apoya: una integración regional más estrecha y el fortalecimiento de las cadenas de valor; la digitalización; pequeñas y medianas empresas (pymes) más productivas y con mayor crecimiento; la igualdad de género, y medidas robustas en la lucha contra el cambio climático.

¹¹ Ídem

Según datos del BID, la confianza interpersonal es más baja en la región que en el resto del mundo. Actualmente, sólo una de cada diez personas de la región considera que se puede confiar en los demás (en comparación con una de cada cinco personas hace sólo cuatro décadas). La confianza en los gobiernos también es más baja que en otros lugares. Los números son incluso inferiores cuando se trata de instituciones como el Congreso y los partidos políticos. La baja confianza debilita la cohesión social y contribuye a aumentar la informalidad y reticencia de personas y firmas a obedecer leyes, pagar impuestos, cumplir regulaciones. La desconfianza distancia las personas. La confianza puede convertirse en una receta contra el malestar político y económico.

Internamente en el país, los datos muestran que la desigualdad siempre se encuentra del lado de las mujeres -especialmente indígenas y afroecuatorianas- que están sufriendo un incremento de sus jornadas laborales públicas y privadas; así como un incremento de los distintos tipos de violencia, situaciones que -normalmente- pasan invisibles a las políticas públicas y a la sociedad en general. En 1990, los ingresos laborales de las mujeres en la región eran del 30% respecto

de los de los hombres, mientras que en la actualidad son del 35%¹². Pese a los esfuerzos, los avances siguen siendo insuficientes.

En general, pero particularmente en el país, el peso del gasto público ha convertido a la sociedad en dependiente del Estado. En Ecuador, ello es evidente. El Estado, inunda todos los niveles de la sociedad, de la economía, y la omnipresencia del Estado, impide la constitución de la comunidad política.

Asimismo -como se verá más adelante- las instituciones no cumplen sus objetivos de formular y ejecutar políticas públicas o lo hacen dispersa y débilmente.

La democracia, aquella que rige, dice que siempre hay que volver permanentemente a la sociedad. La sociedad es el destino único de la política. El Estado es una transitoriedad.

La actual crisis social general ha permitido mostrar nuevas facetas de la violación a los derechos humanos en el Ecuador. Se trata de un momento de resignificaciones a partir de nuevas formas de la política y de la postpandemia. Como se ha mencionado, la sociedad ha cambiado y las demandas también. Tampoco el progreso es lineal.

4. LA VISIBILIZACIÓN DE OTROS DERECHOS



Los derechos humanos, en su mayor parte, están universal y nacionalmente consagrados en las respectivas legislaciones. Son parte de la agenda nacional e internacional. Sin embargo, algunos de ellos no se expresan en políticas públicas, que permitan abordarlos y superarlos a través del tiempo, **por lo que son permanentemente vulnerados o escasamente tratados, como se verá en el presente informe.**

La mayor parte de derechos vulnerados y tratados aquí, ha sido invisibilizada por el Estado y, también por la sociedad. Muchas de las vulneraciones han sido naturalizadas por tratarse de mujeres, personas desaparecidas, las privadas de libertad, de población en situación de movilidad humana, las que optaron por ejercer la sexualidad fuera de la dicotomía hombre/mujer,

¹² Informe Mundial sobre Desigualdad, op.cit

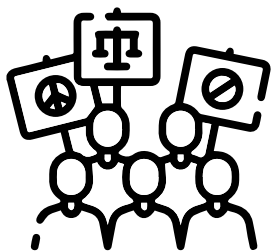
entre otras. En suma, se trata de grupos sociales que intentan superar/romper barreras establecidas por el orden social establecido.

Los derechos vulnerados en general son considerados en el espacio privado de las personas, donde han permanecido y no han sido parte de la agenda pública. En efecto, muchos de los temas que se abordan en el presente informe, no son específicamente afrontados en la agenda a través de políticas

públicas y, fundamentalmente, por la construcción de capacidades técnicas para abordar esas situaciones y políticas expresadas en proyectos. Tampoco se observa la concesión de los recursos financieros necesarios para las tareas.

Ello, en los hechos, es expresión de la ausencia de voluntad política entre los actores estatales y, especialmente gubernamentales y judiciales como se verá más adelante.

5. LOS OTROS DERECHOS



Algunos de los derechos humanos universales, de cuya vulneración trata el presente informe están relacionados con aquellos que afectan transversalmente a todos los sectores sociales; pero, diferencialmente cuando se trata de introducir las categorías de clase, generacional, género y orientación sexual, para citar algunas. En efecto, las discriminaciones existen en todas las sociedades al margen de su grado de desarrollo, clase social, origen étnico, edad, ideología y niveles educativos. Sin embargo, es claro que aquellas afectan más a los más pobres en general y, específicamente, a mujeres, indígenas y otros sectores.

Los derechos humanos que se abordan en el presente informe están relacionados con el derecho a la información, a la no violencia, a la no discriminación por la opción sexual, al derecho a la movilidad humana, a la no vigilancia, el derecho a la vida y contra la desaparición forzada y el respeto de los derechos de las personas privadas de libertad.

Como se ha mencionado, en este documento la coalición de organizaciones liderada por Fundamedios¹³ examina el cumplimiento de Ecuador con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, en la creación y mantenimiento de ambientes seguros y respetuosos para la

sociedad civil. Especialmente, se analiza el cumplimiento de Ecuador con los derechos a la libertad de expresión y asociación, asamblea pacífica, expresión y restricciones injustificadas a defensores de Derechos Humanos, el derecho a la vida e integridad física de las personas en general, desde el último Examen Periódico Universal entregado el 22 de septiembre de 2016. Con este fin, se evalúa la implementación de las recomendaciones recibidas por Ecuador durante el 3er ciclo EPU relativas a las temáticas mencionadas anteriormente y se provee un número específico de recomendaciones al seguimiento, orientadas a la acción del Estado en revisión.

¹³ Fundamedios es una organización que desde 2007 promueve sociedades transparentes, con ciudadanos empoderados en la defensa de sus libertades y de sus derechos fundamentales en todo el hemisferio, de manera que no se silencie al otro por pensar distinto, garantizando sociedades con sistemas democráticos, respetuosas de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

5.1 Libertad de información

Entre julio y noviembre de 2018, el Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de la CIDH, realizó dos visitas oficiales al Ecuador por el asesinato de los periodistas de diario El Comercio. Como resultado de la visita, se emitió el INFORME FINAL DEL EQUIPO DE SEGUIMIENTO ESPECIAL. Aquí se señaló la importancia de que la CIDH implemente un mecanismo de seguimiento a sus -cerca de 30- recomendaciones plasmadas en el Informe Final del ESE, para así impedir que nuevamente un caso como éste quede en la impunidad. Entre las recomendaciones se incluyeron acciones conjuntas entre los departamentos de justicia de Colombia y Ecuador, así como la puesta en marcha de un Comité para la protección de periodistas y la implementación de mecanismos de reparación integral para sus familias¹⁴.

En 2019, la CIDH visitó Ecuador en un contexto socialmente complejo y enmarcado en protestas sociales principalmente protagonizadas por grupos indígenas. Presentó su informe con recomendaciones de respeto y garantía al goce pleno de los derechos a la protesta, a la libertad de expresión, a la reunión pacífica y a la participación política de la población, y -sobre todo- hizo énfasis en el principio de uso progresivo de la fuerza, y en el fomento del

diálogo vigilando lo establecido por estándares internacionales, entre otras¹⁵.

Durante el 3er ciclo del EPU, el Gobierno de Ecuador recibió 24 recomendaciones relativas a: libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de pensamiento, conciencia y religión. De estas recomendaciones, 14 fueron aceptadas y 10 fueron anotadas. Una evaluación de un rango de fuentes legales y documentación de derechos humanos abordados en subsiguientes secciones de esta presentación demuestran que el Gobierno de Ecuador no implementó las recomendaciones que recibió.

El pasado Gobierno de Lenin Moreno y el actual de Guillermo Lasso han realizado acciones para abordar las restricciones injustificadas a las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica desde su último examen EPU.

En el periodo que cubre este examen, entre 2017 y enero de 2022 se han producido 1151 agresiones contra periodistas, ciudadanos y medios de comunicación que vulneraron los derechos de libre expresión, prensa y acceso a la información. Los números más altos de alertas registradas se dieron en **2017 y 2021: En 2017, 297 agresiones; durante 2018, 144; en 2019, 212; en 2020, 184, en 2021 un total de 289 y en enero de 2022 van 35 agresiones.**



¹⁴ file:///C:/Users/FDM/Downloads/Informe_Final_ESE_MC_Dicc2019%20(3)%20(1).pdf

¹⁵ <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>

En la Sección B, Fundamedios examina la implementación de las recomendaciones del EPU y el cumplimiento de las normas internacionales, normas de derechos humanos relativas a la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y derechos a la Protesta. (Derecho a la Protesta - Decretos Ejecutivos).

En la Sección C, Fundamedios examina la implementación de las recomendaciones del EPU y el cumplimiento de las normas internacionales, estándares de derechos humanos relacionados con la protección de los defensores de dichos derechos humanos, de los activistas de la sociedad y de los periodistas. (Protección).

En la Sección D, Fundamedios examina la implementación de las recomendaciones del EPU y el cumplimiento de las normas internacionales, normas de derechos humanos relativas a la libertad de expresión, la independencia de los medios y acceso a la información. (Legislación).

En la Sección E, Fundamedios examina la implementación de las recomendaciones del EPU y el cumplimiento de las normas internacionales, estándares de derechos humanos relacionados con la aplicación de un Código Penal para perseguir el trabajo periodístico.

En el apartado F Fundamedios realiza una serie de recomendaciones para abordar las preocupaciones enumeradas.

5.1.1 Libertad de asociación, libertad de reunión pacífica y derechos a la Protesta (Derecho a la Protesta - Decretos Ejecutivos)

Durante el examen de Ecuador bajo el 3er ciclo del EPU, el gobierno recibió siete recomendaciones sobre el derecho a la Libertad de asociación, libertad de reunión pacífica y derechos a la Protesta de Alemania, Costa Rica, España, Estados Unidos, República Checa, Suecia y Suiza¹⁶.

El **artículo 96** de la Constitución de la República del Ecuador reconoce todas las formas de organización social como expresión de la soberanía popular. Además, el **artículo 22** de El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que Ecuador está adscrito, garantiza la libertad de asociación.

El expresidente de la República, Lenin Moreno, derogó el 23 de octubre de 2017

los Decretos números 16 y el 739, que limitaban la libertad de asociación. El nuevo decreto presidencial firmado bajo el número Nro. 193 mantiene los aspectos de la legislación anterior como causales de disolución que podrían ser aplicadas de manera discrecional.

El decreto firmado por el expresidente Lenin Moreno consta de 14 páginas, 31 artículos y dos disposiciones generales.

¹⁶ Eliminar todas las formas de discriminación y criminalización de las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los medios de comunicación, entre otras cosas mediante la derogación de los Decretos Ejecutivos No. 16, 739 y 691 y la Ley Orgánica de la Comunicación. Sobre los delitos tipificados en el Código Penal, como el sabotaje y el terrorismo. (120.15 Alemania). Considerar la revisión del decreto ejecutivo número 739 sobre la regulación de las organizaciones sociales y la Ley Orgánica de Comunicación a la luz de los compromisos internacionales sobre derechos humanos. *(120.15 Costa Rica) Adoptar las medidas adecuadas para garantizar el libre ejercicio de los derechos de reunión y asociación sin restricciones injustificadas y respetar el espacio legítimo de la sociedad civil, los periodistas y los defensores de los derechos humanos. (118.62 España) Asegurar que las organizaciones de la sociedad civil puedan operar libremente, incluidos los grupos críticos al gobierno, mediante la enmienda o derogación de los Decretos Presidenciales 16 y 739. (120.15 Estados Unidos) *Revisar la Ley Orgánica de Comunicación y los decretos ejecutivos pertinentes para que los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos puedan operar libremente, no pueden ser arbitrariamente sancionados o disueltos y tener acceso a una reparación eficaz. (120.14 República Checa) Garantizar el derecho a la libertad de asociación y la posibilidad de que las asociaciones lleven a cabo su trabajo sin restricciones indebidas. (118.67 Suecia) *Reformar los Decretos Presidenciales 16 y 739 y cualquier proyecto de ley en este ámbito para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos y asegurar la independencia y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, en particular aceptando la asistencia técnica de los relatores especiales de las Naciones Unidas. Reformar la legislación vigente. (120.15 Suiza)

Dentro del mismo se menciona que tiene por objeto “regular, simplificar y racionalizar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sociales...” y contempla a las corporaciones, fundaciones y otras formas de organización social nacionales o extranjeras, dentro de los tipos de organizaciones.

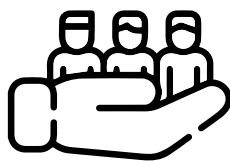
Según el **artículo 6** del Decreto, las organizaciones sociales tienen tres obligaciones: Cumplir con la Constitución, la Ley, sus estatutos y más disposiciones vigentes; entregar a la entidad competente del Estado, cuando el caso lo requiera, la documentación e información establecida en este Reglamento, incluyendo la que se genere en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social y rendir cuentas a sus miembros a través de sus directivos o a la persona responsable para el efecto, al menos una vez por año, o por petición formal de una tercera parte o más de ellos.

El **Artículo 19** del capítulo sexto mantiene las causales de disolución de los decretos 16 y 739 y establece que las organizaciones serán disueltas si incurren en: desviación de fines y objetivos para los cuales fueron constituidas o si disminuye el número de miembros a menos del mínimo establecido en el reglamento.

En el capítulo octavo, **Artículo 31**, se menciona que “las fundaciones o corporaciones que operen legalmente en el país están sujetas a los controles de funcionamiento, de utilización de recursos públicos, de orden tributario, aduanero y otros determinados en las leyes específicas sobre la materia, y al seguimiento de la consecución de su objetivo social, por parte de los ministerios competentes”. El Decreto establece la derogación expresa del «Decreto Ejecutivo No. 16 de 4 de junio de 2013, y del Decreto Ejecutivo 739 del 3 de agosto de 2015, así como de toda norma de igual o inferior jerarquía que se oponga al presente decreto ejecutivo».

5.1.2 Protección de los defensores de los derechos humanos, activistas de la sociedad y periodistas. (Protección)

Durante el examen de Ecuador, bajo el 3er ciclo del EPU, el gobierno recibió cinco recomendaciones de Estonia, Ucrania, Costa Rica, República Checa y República de Corea sobre protección a defensores de derechos humanos, activistas de la sociedad y periodistas¹⁷.



En marzo del 2018, en el gobierno del expresidente Lenin Moreno, se produjo en

la Frontera Norte, el secuestro y asesinato de los periodistas de diario El Comercio, Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra; el cual marcó un antes y un después evidenciando que desde el Estado no existen mecanismos de protección para periodistas. Desde el Gobierno Central se produjo una serie de errores que desembocaron en el asesinato de los tres periodistas: mal manejo de las negociaciones, falta de políti-

¹⁷ Garantizar un entorno seguro y propicio a todos los defensores de los derechos humanos, investigar todas las denuncias de ataques, hostigamiento e intimidación en su contra y velar para que la legislación sobre libertad de expresión, incluida la libertad de expresión en el ámbito digital, se ajuste plenamente al artículo 19 del PIDCP. (118.55 Estonia) Consolidar un ambiente adecuado para el trabajo de los defensores de los derechos humanos. (118.66 Ucrania) Adoptar medidas para garantizar la protección de periodistas y defensores de derechos humanos. (118.53, Costa Rica) Fortalecer la prevención y protección contra la intimidación, las amenazas y la violencia contra la sociedad civil, incluidos los defensores de los derechos humanos y los sindicatos críticos con el gobierno, y garantizar plenamente la libertad de expresión, tanto on line como off. (118.64 República Checa) Consolidar un ambiente adecuado para los defensores de los derechos humanos y establecer un mecanismo para su protección (118.16 República de Corea).

cas públicas para la protección del trabajo de la prensa; hermetismo y ocultamiento de información que se mantiene actualmente como clasificada ante el pedido de familiares y organizaciones de la sociedad civil que exigen acceso a todos los datos. Como respuesta desde la sociedad civil FUNDA-MEDIOS, junto con los familiares de las víctimas; y los representantes de la Fundación “Nos Faltan 3”, Periodistas sin Cadenas, y otras organizaciones se reunieron el 25 de septiembre de 2020, para conformar la Veeduría Ciudadana del caso Nos Faltan 3 que dará seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁸.

Como respuesta a los asesinatos de los periodistas de El Comercio, el 29 de abril de 2019 se firmó el acuerdo para la creación del Comité Interinstitucional con el objetivo de generar política pública y acciones específicas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de quienes se encuentran en situación de riesgo a causa de sus actividades en el periodismo¹⁹. Comité que establecería los lineamientos generales para la creación de mecanismos de protección en el ámbito nacional, coordinaría acciones en el ámbito internacional y respondería de forma articulada e inmediata cuando las circunstancias lo ameriten. Para lograrlo, se contaría con una Secretaría Técnica responsable de coordinar las acciones con periodistas, medios de comunicación, gremios y academia para el desarrollo de acciones de protección; monitoreo y entrega de información acerca de agresiones



contra la prensa y potenciales riesgos para el trabajo periodístico; recepción de denuncias de casos que deben activar medidas de seguridad de forma inmediata o de emergencia. Sin embargo, la falta de una adecuada planificación y la descoordinación entre instituciones involucradas produjeron un estancamiento de la iniciativa que no logró los resultados esperados ni establecer protocolos claros de protección.

El 11 de agosto del 2020 este Comité se reactivó como una respuesta articulada al conjunto de agresiones que se dieron en contra de comunicadores del país. Entre los principales acuerdos estaba la integración de un representante de la Fiscalía General y del Consejo de la Judicatura y, de ser el caso, la intervención policial para brindar

protección y acompañamiento. Estas acciones no se concretaron²⁰. Uno de los casos emblemáticos que reveló la falta de mecanismos de protección efectivos para periodistas ocurrió en diciembre del 2020 cuando la Unidad Penal de Tena dispuso a la Policía Judicial de Napo para que se proce-

da con la localización y captura del periodista Juan Sarmiento, quien será puesto a órdenes de la autoridad de manera inmediata. El Comunicador fue condenado por la justicia ecuatoriana a 10 días de prisión, al pago del 25% de una Remuneración Básica Unificada (USD 100) y el pedido de disculpas públicas, por supuesto daño moral, a Patricio Espíndola Lara el hasta hace pocos días gobernador de Napo. Fundamedios puso al comunicador bajo la protección de un programa internacional para periodistas en riesgo con lo cual se evitó su encarcelación²¹.

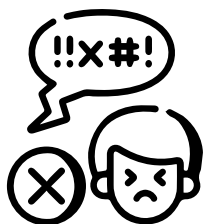
¹⁸ <https://www.fundamedios.org.ec/se-conforma-veeduria-ciudadana-del-caso-Nos-Faltan-3/>

¹⁹ <https://www.fundamedios.org.ec/firma-comite-proteccion-periodistas-ecuador/>

²⁰ <https://www.fundamedios.org.ec/comite-proteccion-periodistas-agresiones-amenazas/>

²¹ https://www.fundamedios.org.ec/alertas/fundamedios-condena-prision-juan-sarmiento-amenazas-programa/#:~:text=periodistas20%en20%riesgo-,Fundamedios20%condena20%orden20%de20%prisi%C%3Bn20%contra20%Juan20%Sarmiento20%y20%ante,internacional20%para20%periodistas20%en20%riesgo&text=Ecuador2%C2%2009%de20diciembre20del202020%.

En diciembre de 2021 durante el Gobierno de Guillermo Lasso se reactivó el Comité Interinstitucional para la Protección de Periodistas y los Trabajadores de la Comunicación: se mantuvo una reunión entre el Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa, Secretaría de Comunicación de la Presidencia, Consejo de Comunicación y sociedad civil para llevar adelante las políticas públicas necesarias y así garantizar el trabajo de los periodistas y se está estructurando ese Comité. Asimismo, ante la ola de agresiones a periodistas en el ámbito judicial el Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información junto con la Defensoría Pública firmaron el Convenio para la Protección a Periodistas y Trabajadores de la Comunicación, que permitirá a este grupo acceder a asesoría y asistencia legal gratuita, en los procesos que deben enfrentar durante su trabajo. Esta iniciativa aún no se ha plasmado en hechos concretos²².



La voluntad política de los Gobiernos de turno no ha sido suficiente para diseñar y planificar estrategias y protocolos para la protección certera

de los periodistas. **Existen agresiones y atentados contra periodistas y medios de comunicación que continúan en la impunidad:** Las 132 agresiones contra periodistas y medios de comunicación, registradas durante octubre de 2019 -en su mayoría- continúan en la impunidad, pese a ofrecimientos oficiales²³. Entre los casos que se mantienen en la impunidad está el ataque a las oficinas de Teleamazonas con bombas molotov. El único caso que no quedó impune fue la agresión contra el periodista Freddy Paredes de Teleamazonas. José Manuel Guacho Anilema, que durante las protestas de octubre de 2019 agredió de

una pedrada por la espalda al periodista fue sentenciado a cuatro meses y 18 días de prisión por el delito de lesiones, con incapacidad de 31 a 90 días. No obstante, la sentencia se ajusta a lo que dicta el Código Orgánico Integral Penal cuando se trata de un procedimiento abreviado: al asumir la responsabilidad, el culpable de la agresión, recibió el tercio de la pena; pues por agresiones ésta es de 1 a 3 años.²⁴

El análisis del tipo de agresor desde 2017 refleja que la tendencia del Estado como principal protagonista de ataques contra la prensa se mantiene durante los últimos cinco años, llegando a su pico más alto en 2017 y 2021: En 2017 protagonizó un 61% de los casos. La cifra de ataques desde el Estado disminuyó algunos puntos desde 2018 y se ha presentado de manera fluctuante: 37% de los casos en ese año; el 44% de los casos en 2019 y el 35% de los casos en 2020, mientras en 2021 la cifra aumentó 10 puntos para ubicarse en un preocupante 45% y es una tendencia que se mantiene.

Una buena parte de las violaciones a la libertad de expresión se produjo por un incremento de incidentes con las fuerzas de seguridad del Estado, en el contexto de protestas sociales y las derivadas de la situación de inseguridad marcada por la creciente presencia del crimen organizado.

El análisis de los agresores estatales refleja que, entre **2017 y 2021**, se produjeron agresiones desde miembros de la Seguridad de Estado teniendo los picos más altos en **2019 y 2021**: en **2017** se produjeron **22 agresiones**; **4 agresiones** en **2018**; se dispararon a **48 agresiones en 2019** (paro de Octubre), bajaron a **8 casos en 2020** y en **2021** se triplicaron a **29 agresiones**.

²² <https://www.fundamedios.org.ec/convenio-interinstitucional-permitira-a-los-periodistas-acceder-a-asesoria-legal-especializada/>

²³

<https://www.fundamedios.org.ec/alertas/la-prensa-fue-uno-de-los-blancos-de-los-violentos-138-periodistas-agredidos-en-12-dias-de-protestas/>

²⁴ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/freddy-paredes-teleamazonas-prisio/>

Hubo agresiones y ataques entre 2018 y 2021 contra la prensa en Ecuador que fueron protagonizados por grupos delincuenciales, registrando los picos más altos en el **2018 y 2021: en 2017 no se registraron ataques; 207 ataques en 2018; un ataque en 2019; dos agresiones en 2020** y un incremento del **1000% en 2021 con 21 agresiones**. Este incremento en las agresiones desde el crimen organizado no sólo es numérico sino también exponencial pues la violencia cada vez toma más fuerza en las amenazas y los atentados contra periodistas. Entre algunos casos está el intento de asesinato contra el periodista Calixto Zambrano²⁵; El atentado armado contra un equipo periodístico del diario La Hora de la provincia de Los Ríos²⁶ o las múltiples amenazas de muerte que han recibido periodistas como Anderson Boscán y Mónica Velásquez, de La Posta, por realizar investigaciones sobre delincuencia²⁷.



La llegada de la Covid-19 al Ecuador reflejó la inexistencia de protocolos de protección contra periodistas en casos de emergencias sanitarias.

Ecuador se convirtió en el primer país de América Latina en reportar el primer fallecimiento de un periodista. Entre 2020 y 2021 se registraron 34 periodistas falleci-

dos.²⁸ Durante marzo y abril, una situación que golpeó directamente en la economía de los medios de comunicación más pequeños que dejaron de recibir publicidad, lo cual impactó enormemente en su funcionamiento. En mayo, Fundamedios conoció sobre los primeros despidos masivos de periodistas. El primer día de ese mes, 35 excolaboradores de Diario La Hora, denunciaron despidos intempestivos e injustificados. Diario El Universo también dio a conocer el despido de más de 200 trabajadores de la prensa, mientras que Canal Uno también reportó despidos. El caso más reciente fue reportado el 29 de julio, cuando despidieron a 500 trabajadores de los Medios Públicos. Según Fundamedios nueve medios en Ecuador cerraron, de estos, dos volvieron a imprimir con menor tiraje²⁹. Desde la declaratoria de emergencia sanitaria el 11 de marzo, Fundamedios reportó falta de seguridad y protección, despidos masivos, muerte de comunicadores y cierre de medios de comunicación.

Desde 2017 Ecuador, a través de Fundamedios, pasó a formar parte de la iniciativa regional Voces del Sur que aglutina organizaciones de la sociedad civil de América Latina que trabajan en coordinación con el objetivo de promover y defender la libertad de prensa, libertad de expresión, el acceso a la información, la seguridad y protección de periodista.³⁰

²⁵ Periodista sufrió atentado en Manabí: <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/periodista-sufrió-atentado-en-Manabí/>

²⁶ Equipo periodístico de La Hora de Los Ríos sufre atentado armado: <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/equipo-periodistico-de-la-hora-de-los-rios-sufre-atentado-armado/>

²⁷ Fundamedios exhorta a tomar acciones inmediatas frente a las serias amenazas de muerte a los periodistas <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/fundamedios-exhorta-a-tomar-acciones-inmediatas-frente-a-las-serias-amenazas-de-muerte-a-los-periodistas-monica-velasquez-y-andersson-boscan>.

²⁸ El 25 de marzo de 2020, Olmedo Méndez Tacuri, de radio Universal Guayaquil, murió con la Covid-19. El último fue Rommel Ramos, de La Data el 27 de mayo de 2021. Guayas se convirtió en el centro de la pandemia, en esa provincia se concentró el 61% de descensos de comunicadores por Covid-19. Además, los contagios de reporteros, presentadores de televisión y trabajadores de medios también tomaron relevancia.

²⁹ Se trata de los semanarios de Cañar: El Heraldito y El Espectador. Radio Ondas Azuayas dejó de transmitir al igual que el programa Telemundo de Ecuavisa. Radio Splendid en Cuenca también cerró definitivamente con la llegada de la Covid-19 a Ecuador en marzo de 2020, la situación de la prensa y los periodistas se deterioró.

³⁰ Voces del Sur monitorea y reporta las agresiones en contra de la libertad de expresión y la implementación de políticas públicas y buenas prácticas que posibilitan el acceso a la información en base al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.10. de las Naciones Unidas que se enfoca en garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. <http://www.vocesdelsurunidas.org/inicio/quienes-somos/>

5.1.3 Cumplimiento de normas nacionales e internacionales relativas a la libertad de expresión, la independencia de los medios y acceso a la información

Para diciembre del 2020, el Ecuador se convirtió en el primer país en el mundo en ratificar los 27 convenios internacionales avalados por las Naciones Unidas en el marco de los Derechos Humanos.³¹ Esto significa que sus compromisos en esta materia tienen un amplio espectro. Fortalecer coordinación de apoyo técnico internacional para el cumplimiento de las actividades investigativas y judiciales, desclasificación de información para acelerar procesos de investigación, implementación de mecanismos de reparación integral, establecimiento de un Comité Institucional para la Protección de Periodistas han sido algunos de los compromisos sugeridos al Estado³².

También se recomienda el compromiso con reformar e implementar cuerpos normativos apegados a los estándares internacionales, promoción de periodismo independiente, capacitaciones en materia de libertad de expresión para actores diversos, garantizar pluralismo y diversidad en los medios, promover transparencia y acceso a la información, entre otros.^{33 34}

La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia que genera potentes precedentes a favor de la libertad de expresión. En el caso *El Universo*, se reconoció que la pena impuesta por la Justicia de Ecuador fue desproporcional y constituyó una violación a la libertad de expresión, además se sugirió el mecanismo de repetición como medida de reparación a la víctima.³⁵ Entre las Garantías para la no repetición se recomiendan vías alternativas al proceso penal para la protección al honor de los funcionarios públicos respecto de opiniones relacionadas con su actuación en la esfera pública y crear e implementar un plan de capacitación a funcionarios públicos, para garantizar que cuenten con los conocimientos necesarios en materia de derechos humanos y libertad de expresión.³⁶

Durante el examen de Ecuador bajo el 3er ciclo del EPU, el gobierno recibió nueve recomendaciones sobre el derecho a la libertad de expresión, la independencia de los medios y acceso a la información, de Bélgica, Brasil, Costa Rica, Eslovaquia, Estados Unidos, República de Corea, Reino Unido, Suecia y Suiza.³⁷

³¹ <https://www.cancilleria.gob.ec/italia/2021/03/03/ecuador-primer-pais-del-mundo-en-ratificar-los-27-tratados-de-naciones-unidas-sobre-derechos-humanos/>

³² https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2019/12/Informe_Final_ESE_MC_Dicc2019-1.pdf

³³ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/UN-CIDH%20FINAL%20EC%20report%20ESP%20-%202019%2006.pdf>

³⁴ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_446_esp.pdf

³⁵ <https://www.fundamedios.org.ec/principio-de-repeticion-mecanismo-de-reparacion-ante-la-sentencia-del-caso-el-universo/>

³⁶ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/fundamedios-aplaude-la-sentencia-de-la-corte-idh-que-ratifica-la-violacion-a-la-libertad-de-expresion-en-la-sentencia-contr-el-universo/>

³⁷ Abordar las preocupaciones surgidas respecto a la Ley Orgánica de Comunicación (2013) que impone un mayor nivel de autocensura a los medios de comunicación* (118.53 Bélgica) Adoptar medidas adicionales para garantizar que las leyes y reglamentos nacionales se ajusten plenamente a las normas internacionales, con miras a salvaguardar la libertad de expresión y el derecho a la reunión pacífica. (118.52 Brasil) Analizar la adopción de disposiciones legales y administrativas para fortalecer el libre goce de los derechos de libertad de expresión y asociación, así como la independencia e imparcialidad del poder judicial. (118.54 Costa Rica) Promover, proteger y respetar el derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación en cumplimiento de las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos. (118.61 Eslovaquia) Promover el ejercicio de la libertad de expresión sin restricciones indebidas, modificando o derogando la Ley Orgánica de Comunicación de 2013 que incrementó los niveles de autocensura en los medios. (120.14 Estados Unidos) Realizar esfuerzos para revisar la legislación vigente existente para asegurar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y asociación. (118.60 República de Corea) Alinear las leyes y reglamentos nacionales sobre la libertad de expresión con las normas internacionales de derechos humanos. (118.51 Reino Unido) Adoptar medidas concretas para promover y proteger el derecho a la libertad de opinión y de expresión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. (118.61 Suecia) Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la aplicación de la Ley Orgánica de Comunicación se ajuste al derecho a la libertad de expresión ya las normas internacionales pertinentes. (118.63 Suiza)

La Ley Orgánica de Comunicación (LOC), aprobada en el 2013, durante la presidencia de Rafael Correa, contenía artículos regulatorios y sancionatorios que violaban los derechos a expresarse libremente y a recibir información. Estaban, por ejemplo, las figuras de linchamiento mediático, la responsabilidad ulterior, la concepción de información como bien público y la creación de la Superintendencia de la Información y Comunicación (Supercom) como un organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control.

El 20 de febrero de 2019 las reformas a la LOC fueron aprobadas por la Asamblea Nacional, tras 10 meses de debate, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, Fundamedios. Se eliminaron los artículos 9 y 10 sobre normas deontológicas y el 27 sobre equidad en la publicidad de casos judiciales. Se modificó el artículo 18 sobre censura previa, suprimiendo la obligación de los medios de comunicación de difundir “hechos de interés público”. Se cambió el artículo 19 sobre responsabilidad ulterior, cambiando el término “administrativo” por “legal” y eliminando la sanción civil. Se eliminó la Superintendencia de Comunicación, y se suprimió la figura del linchamiento mediático. La reforma mantenía intacto el artículo 5, en el cual se considera que los medios de comunicación social “prestan un servicio público de comunicación masiva”. La Corte Constitucional, en agosto de 2018, declaró inconstitucional la enmienda 14, que se aprobó en la Asamblea sobre la comunicación como servicio público.

El 31 de julio de 2019, la Superintendencia de la Información y Comunicación (Super-

com), creada como un organismo de control y censura contra la prensa llegó a su fin. Su legado fueron sanciones, procesos a medios de comunicación entre 2013 y 2019: 1210 procesos. De estos: 550 fueron impulsados de oficio desde este organismo que estuvo encabezado por Carlos Ochoa y otros 660 por denuncias particulares. En total, hubo 705 resoluciones sancionatorias: 500 fueron establecidas por oficio y las otras 205 por denuncias particulares. Estas resoluciones derivaron en 776 sanciones: 425 fueron de tipo pecuniario a través de las cuales se recaudaron USD 2.416.633,95; 194 amonestaciones escritas; 75 públicas; 35 rectificaciones; 28 réplicas y 29 suspensiones de publicidad.



Una de las sentencias emblemáticas sobre Libertad de Expresión ocurrió el 2 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional de Ecuador declaró como inconstitucional un fallo del Tribunal Contencioso Electoral (TCE), que sancionó a la Revista Vistazo con una multa de 80 mil dólares

por considerar que el editorial ‘Un NO Rotundo’, publicado por el medio de comunicación, sobre las preguntas planteadas en la Consulta Popular y Referendo del 7 de mayo 2011, fue “propaganda electoral”. Como medida de satisfacción, la Corte pidió al Tribunal que ofrezca disculpas públicas.³⁸

El 10 de diciembre del 2020 el Pleno de la Asamblea Nacional, con 126 votos, aprobó el informe del segundo debate del proyecto de reformas a la Ley Orgánica de Comunicación, por el cual se determinó que la comunicación es un Derecho Humano y no un servicio público. El reglamento de la LOC quedó pendiente.

³⁸ <https://www.fundamedios.org.ec/corte-constitucional-sentencia-libertad-expresion/>

El presidente Guillermo Lasso envió el 25 de mayo de 2021 a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Libre Expresión y Comunicación que recoge distintos principios amparados en instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que promueven el respeto a la libertad de expresión y prensa. Esto se planteó por parte de las organizaciones que forman parte de la Hoja de Ruta por la Libertad de Expresión 2021-2025.³⁹ La propuesta del presidente Guillermo Lasso tiene un énfasis especial en la autorregulación y deja atrás un modelo de hiperregulación que provocó censura y preocupación.

Fundamedios presentó el proyecto de “Ley Orgánica para la Garantía, Promoción y Protección para la Libertad de Prensa y de la Comunicación” para garantizar el ejercicio, promoción y cumplimiento del derecho a las libertades de expresión y prensa, garantizar la sostenibilidad de los medios de comunicación y facultar al Consejo de Comunicación que dicte las políticas públicas para proteger al trabajo periodístico. La Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional arrancó el 12 de julio de 2021 con el análisis de la propuesta que fue aprobada el 16 de diciembre de 2021 y tuvo un primer debate en el Pleno de la Asamblea el 11 de enero. Fundamedios planteó la revisión y eliminación de algunos artículos (4, 6, 12, 13, 20, 23 y 35) porque ni técnica ni conceptualmente cumplen con el objetivo de garantizar, promover y defender la libertad de expresión.

Una nueva Ley de Acceso a la Información Pública tiene el propósito de dar paso a una nueva legislación acorde al gobierno digital, gobierno abierto y manejo de datos abiertos. La Comisión de Derechos Colectivos del anterior periodo Legislativo comenzó la

discusión de la nueva Ley de Acceso a la Información sobre la base del proyecto elaborado por Fundamedios conjuntamente con el Grupo Legislativo por la Transparencia y el Acceso a la Información, conformado por los ex asambleístas: Wilma Andrade, Jeannine Cruz, Guillermo Celi, Roberto Gómez, Lourdes Cuesta, César Litardo, Ana Belén Marín, Dennis Marín, Mae Montaña, Héctor Muñoz, Cristina Reyes, César Solórzano, Jaime Olivo, Héctor Yépez.

La Comisión de Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea retomó el tratamiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Con el objetivo de recoger criterios para la construcción de la Ley la Comisión escuchó a Fundamedios que presentó aportes y observaciones al proyecto: La necesidad de crear un Órgano Garante que nacería de la complementación de la Superintendencia de Protección de Datos Personales, que debe crearse por lo dispuesto en la Ley de Protección de Datos Personales, ya vigente, para de esa forma constituir la Superintendencia de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como órgano garante de los dos derechos. Este Órgano contaría con personalidad jurídica propia y sería establecido por ley, autónomo e independiente y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; especializado e imparcial; y dotado de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencias. Entre las facultades del nuevo Órgano Garante están: Denuncia de Infracciones; sanciones o medidas de apremio y recursos. La nueva Superintendencia de Acceso a la Información y Protección de Datos también podrá determinar infracciones administrativas.⁴⁰

³⁹ <https://www.fundamedios.org.ec/fundamedios-apoya-desmontaje-de-estructura-represiva-contra-medios-y-periodistas-pero-anota-dudas-y-omisiones-en-proyecto-enviado-por-el-presidente/>

⁴⁰ https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2021/12/Informe-ec_compressed-1.pdf

5.1.4 Implementación de las recomendaciones del EPU y el cumplimiento de las normas internacionales estándares de derechos humanos relacionadas con la aplicación de un Código Penal para perseguir el trabajo periodístico

Durante el examen de Ecuador bajo el 3er ciclo del EPU, el gobierno recibió tres recomendaciones sobre cumplimiento de las normas internacionales estándares de derechos humanos relacionados con la aplicación de un Código Penal para perseguir el trabajo periodístico de Canadá, Australia y Bélgica.⁴¹

El 20 de junio, el presidente Lenin Moreno presentó la reforma al artículo 396 del Código Integral Penal (COIP) que estipula una pena privativa de libertad de quince a treinta días a la persona que, por cualquier medio, “profiera expresiones en descrédito o deshonor en contra de otra”.⁴² En su lugar, propuso una nueva figura denominada contravención contra el honor que elimina la pena privativa de libertad, pero sanciona con trabajo comunitario de hasta 80 horas o multa de tres a seis remuneraciones básicas unificadas a la persona que “profiera expresiones en descrédito o deshonor en contra de otra”. Fundamedios reconoció como un avance importante la eliminación de la pena privativa de la libertad. Sin embargo, el artículo sanciona las expresiones de interés público al no eliminar la contravención.



El Pleno de la Asamblea Nacional aprobó en mayo de 2021 la Ley de Violencia Digital, que incluía contenido relacionado con el manejo e incautación de contenido digital. La propuesta establecía la pena privativa de libertad de uno a tres años en casos de violación de la intimidad del Artículo 178 del COIP, cuando el contenido de carácter personal que sea divulgado sea extraído de alguna plataforma digital. Asimismo, aprobó la reforma al artículo 396 en la que se añade a esta tipificación que toda persona que, por cualquier medio, incluso a través de tecnologías de la información y comunicación, profiera expresiones en descrédito o deshonor en contra de otra, tendrá pena privativa de libertad señalada en dicho artículo.

El presidente de la República, Guillermo Lasso, envió el 10 de junio de 2021 la objeción parcial a 19 artículos de este Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria. Señaló su objeción a los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, Disposiciones Transitorias primera, segunda, tercera, cuarta, y la Disposición Reformatoria Única. Eliminó los artículos referentes a Violencia Simbólica, Política y Mediática.

⁴¹ Respetar plenamente el derecho a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica revisando las leyes, políticas y programas que regulan la sociedad civil y modificando o derogando leyes que permiten al Estado utilizar la fuerza en contra de manifestantes pacíficos, detener arbitrariamente a manifestantes, restringir los espacios de la sociedad civil o el cierre arbitrario de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Dichas leyes incluyen los artículos 336, 339, 345, 346 del Código Orgánico Integral Penal, así como los artículos 22, 23, 24 del Decreto Presidencial 739. (120.11 Canadá) Eliminar todas las formas de discriminación y criminalización de las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los medios de comunicación, entre otras cosas mediante la derogación de los Decretos Ejecutivos No. 16, 739 y 691 y la Ley Orgánica de la Comunicación. Sobre los delitos tipificados en el Código Penal, como el sabotaje y el terrorismo. (120.14 Australia) Revisar los Decretos Presidenciales N° 16 y 739, el Código Penal, así como la Ley de Comunicación para que esté acorde con las normas internacionales de derechos humanos. (120.15 Bélgica)

⁴² <https://www.fundamedios.org.ec/asamblea-reforma-ley-comunicacion-derecho/>

Con este veto, el presidente de la República subsanó artículos que fueron aprobados por la anterior Asamblea Nacional y que generaban vulneraciones y censura a la libertad de expresión en las plataformas digitales.

La Ley Orgánica para la Garantía, Promoción y Protección de la Libertad de Prensa, de Opinión, de Expresión y de la Comunicación fue debatido en la Asamblea, y deroga el artículo 182 (Calumnia) y el numeral 1 del 396 del Código Integral Penal (descrédito o deshonor), a través de una Disposición Derogatoria.

Si bien los artículos del Código Orgánico Integral Penal para sancionar la afectación a la honra han sido utilizados para perseguir a periodistas como Enrique Rosales Ortega quien fue detenido en noviembre de

2017 en cumplimiento de una sentencia de dos años de prisión que le fue impuesta por el delito de calumnias⁴³. Otros denunciados han sido José Daniel Rengel⁴⁴, Luis Eduardo Vivanco⁴⁵ y Juan Sarmiento⁴⁶. Existe una tendencia de uso de figuras penales distantes a las de la honra y que han sido utilizadas para perseguir a la prensa: la periodista de Teleamazonas, Dayanna Monroy fue denunciada por el presunto delito de revelación ilegal de base de datos⁴⁷; Teleamazonas fue denunciado por delitos contra la fauna y flora silvestre⁴⁸; John Stalin Lafebre fue denunciado por violación a la intimidad⁴⁹; Andersson Boscán y Luis Eduardo Vivanco, junto con el Gerente General de TC Televisión, Rafael Cuesta Caputi, fueron denunciados por Actos de Odio⁵⁰. Asimismo, una Jueza aceptó una acción de protección en contra de La Posta y censuró el contenido⁵¹.



FUNDAMEDIOS

**Fundación Andina para la Observación y
Estudio de Medios, Fundamedios**
Dagmar Thiel: dthiel@fundamedios.org

5.2 Informe sobre la vulneración de los derechos ciudadanos por medio de la videovigilancia en Ecuador y recomendaciones al Estado ecuatoriano ante los anuncios de implementación masiva de tecnología de reconocimiento facial⁵²



El 7 de octubre de 2021, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó la Resolución 48/4 sobre el Derecho a la Privacidad en el Ámbito Digital. La Resolución hace un llamado a los estados miembros a actuar para precautelar que no se vulneren derechos con la implementación de inteligencia artificial.

⁴³ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/articulista-detenido-producto-una-sentencia-dos-anos-prision-calumnias-ex-asambleista/>

⁴⁴ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/exfuncionario-loja-demanda-periodista/>

⁴⁵ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/asambleista-demanda-a-cofundador-de-la-posta-por-deshonra/>

⁴⁶ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/gobernador-napo-demanda-periodista/>

⁴⁷ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/actualizacion-la-denuncia-de-abdala-bucaram-contradaya-monroy-continua-en-el-limbo/>

⁴⁸ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/organizaciones-de-defensa-animal-interponen-denuncia-contrateleamazonas-por-un-programa-de-master-chef/>

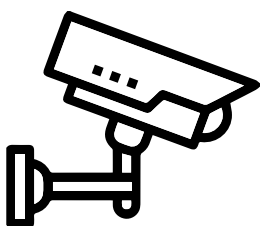
⁴⁹ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/director-de-medio-digital-fue-denunciado-tras-publicar-un-reportaje-sobre-privilegios-de-servidores-municipales/>

⁵⁰ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/fundamedios-rechaza-el-uso-abusivo-del-derecho-penal-en-contrade-periodistas-de-la-posta-y-gerente-de-tc-television/>

⁵¹ <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/jueza-acepto-accion-de-proteccion-en-contrade-la-posta-y-censura-contenido/>

⁵² Autora: Dagmar Thiel

Entre otros puntos, la Resolución 48/4 conmina a los estados a que (e) “Garanticen que las tecnologías de identificación y reconocimiento biométrico, incluidas las tecnologías de reconocimiento facial por parte de agentes públicos y privados, no permitan la vigilancia arbitraria o ilegal, incluso de quienes ejercen su derecho a la libertad de reunión pacífica”.



En 2021, Fundamedios realizó una investigación con enfoque en derechos humanos de la videovigilancia en Ecuador y concluyó que: Ecuador no

cuenta en la actualidad con una legislación específica que proteja los derechos ciudadanos ante la actual videovigilancia; La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, aprobada en mayo de 2021, no menciona los límites de la videovigilancia, ni se refiere con claridad a los datos personales obtenidos mediante cámaras de videovigilancia. Tampoco contempla escenarios de implementación de inteligencia artificial y reconocimiento facial; el Estado ecuatoriano incumple los estándares internacionales que recomiendan tomar medidas eficaces para impedir la retención, el procesamiento y el uso ilegales de datos personales almacenados por las autoridades públicas y por empresas; las prácticas de los operadores de videovigilancia demuestran usos violatorios de derechos ciudadanos y falta de conocimiento de que el rostro es un dato personal protegido. Los gobiernos locales y entidades nacionales avanzan con proceso de adquisición de tecnología para vigilancia biométrica lo que afectará en mayor medida la vulneración de los derechos ciudadanos.

Fundamedios, como organización de la sociedad civil promotora de los derechos humanos, considera que el Estado ecuatoriano debiera emitir la normativa necesaria para llenar el vacío legal en materia de

videovigilancia a través de la inclusión de acápites específicos sobre esta materia en el reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales; la aprobación de enmiendas a la Ley de Protección de Datos Personales; la elaboración de un nuevo cuerpo legal que norme el uso de la videovigilancia y del uso de sistemas de inteligencia artificial con reconocimiento facial, acordes a los estándares internacionales; levante la reserva de información confidencial que el ente integrador del sistema nacional de seguridad, ECU 911, mantiene desde 2013 en los protocolos, procedimientos, metodologías, instructivos para la atención de emergencias, videovigilancia y recepción de llamadas al 911. La confidencialidad está establecida hasta el año 2028.

También, prohibía la implementación de tecnología de vigilancia biométrica como es el reconocimiento facial, en concordancia con el pedido de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU; capacite a los funcionarios públicos y operadores de sistemas de vigilancia masiva sobre el alcance de los datos personales, incluido el rostro, y la posible vulneración de derechos ciudadanos.

En Ecuador, la videovigilancia, centrada en cinco instituciones públicas, vulnera derechos ciudadanos. El ECU 911, organismo nacional integrador del sistema para atender emergencias y coordinar alarmas para contribuir a la seguridad ciudadana (es la principal de ellas), el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Municipio de Guayaquil, el Municipio de Cuenca y el GAD de Latacunga. La investigación contó con 25 respuestas a pedidos de información, 12 entrevistas en profundidad y la revisión de la legislación local, nacional e internacional, así como información de compras y contrataciones.

La Secretaría de Seguridad del Municipio de Quito, la Corporación para la Seguridad

Ciudadana de Guayaquil, el Consejo para la Seguridad Ciudadana de Cuenca y el Municipio de Latacunga, hasta octubre de 2021, han adquirido 353 cámaras con capacidad de reconocimiento facial, por casi 3 millones de USD. Sin embargo, ninguna de estas cámaras cumple con la capacidad de reconocimiento facial al no estar conectadas a una base de datos con el software adecuado. Llama la atención que siendo cámaras con funcionalidades similares haya una variación importante de precios unitarios que van desde 900 a 3490 USD. En algunos casos, cámaras repotenciadas tuvieron un costo mayor que cámaras de reconocimiento facial nuevas.

Los pliegos de peticiones analizados para estas adquisiciones demuestran que las entidades públicas únicamente señalan la necesidad de responder a la reducción del grado de delincuencia y a la percepción de inseguridad, sin presentar datos que respalden la presunción de que la vigilancia masiva disminuye el índice de criminalidad. En ninguno de los procesos se consideró la legislación ecuatoriana o estándares internacionales, que advierten de la vulneración de derechos humanos por la vigilancia secreta y masiva en las calles.

Se evidencia una falta de políticas públicas para unificar criterios y proteger datos personales en todos los protocolos. La falta de conciencia de las potenciales vulneraciones a los derechos humanos por el uso inadecuado de la información recopilada mediante sistemas de videovigilancia elemental (sin aplicación de inteligencia artificial ni reconocimiento facial) es una constante entre los operadores de videovigilancia. Tanto por escrito como en respuestas verbales los operadores aseguraron que mediante la videovigilancia “no recopilan datos personales”.

Uno de los hallazgos más preocupantes es que los protocolos, procedimientos, metodologías e instructivos para la atención de

emergencias, videovigilancia y recepción de llamadas al ECU 911 fueron declarados reservados en 2013, por un período de 15 años hasta el 2028, mediante Decreto Ministerial por el entonces ministro de Coordinación de Seguridad, Homero Arellano. Esta reserva se mantiene a pesar de las denuncias públicas, hechas por diversas personas, como el ex director de Inteligencia Mario Pazmiño, sobre el abuso que se dio a las cámaras de videovigilancia del ECU 911 para inteligencia política, es decir, vigilar y perseguir a opositores, activistas y periodistas durante el gobierno de Rafael Correa.



Aquella información que debía merecer un trato especial y que involucra la recolección de datos personales, por el contrario, se difunde públicamente.

Todas las instituciones públicas analizadas en la investigación de Fundamedios hacen uso de las imágenes de los ciudadanos captadas por las cámaras para fines de comunicación institucional. Estas imágenes únicamente deberían estar disponibles para investigaciones de cometimiento de delitos requeridas por los operadores de justicia autorizados para ello. Sin embargo, en el informe se presentan varios ejemplos de comunicaciones en las cuales se difunden imágenes de intentos de suicidio, de operativos donde la policía investiga a presuntos sospechosos, del control de bebedores en el espacio público, del aforo de eventos públicos o aglomeraciones; sin considerar el derecho a la privacidad e intimidad de los ciudadanos cuyas imágenes son captadas de forma secreta e indiscriminada y difundidas por redes sociales sin su consentimiento.

Si bien la Constitución del Ecuador garantiza la protección de los datos personales y la recientemente aprobada Ley de Protección de Datos Personales prohíbe el tratamiento de los datos sensibles como son los datos

biométricos, no existe en la normativa un señalamiento específico que reconozca la protección de los datos personales obtenidos mediante cámaras de videovigilancia (ni por reconocimiento facial), ni se establecen las limitaciones adecuadas.

La Ley de Protección de Datos Personales es clara al reconocer la protección para el rostro como dato biométrico, es decir como un dato único que permite identificar a una persona por sus características físicas. La misma Ley establece la excepción a la protección de la captación de estos datos personales cuando sean requeridos para la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales y no establece una limitación a la injerencia masiva e indiscriminada que se aplica con cámaras equipadas por un sistema de tecnología de reconocimiento facial.

La ley, ignora lo establecido por instrumentos internacionales al determinar que las técnicas de grabación audiovisual y de reconocimiento facial “sólo deben utilizarse cuando dichas medidas cumplan la triple condición de la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad, dada su invasividad”. Por lo tanto, respetando la proporcionalidad, estas técnicas sólo deben contemplarse cuando existan indicios concretos del cometimiento real de un delito grave,

como la violencia o el uso de armas de fuego. Es decir, todos los datos que no correspondan a segmentos específicos necesarios para llevar a cabo una investigación penal y el enjuiciamiento de delitos violentos, deben ser eliminados.

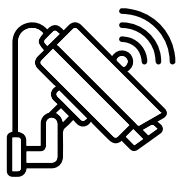
El 15 de septiembre de 2021, la alta comisión de derechos humanos de la ONU, Michelle Bachelet, instó a los estados a frenar las compras y el uso de cámaras de reconocimiento facial para la vigilancia en calles, debido a los catastróficos efectos y las vulneraciones a los derechos humanos.

Pese a ello, en Ecuador se han multiplicado los anuncios de adquisición de cámaras de reconocimiento facial. La alcaldesa de Guayaquil, dio a conocer en octubre de 2021 la intención de comprar 15.000 cámaras a lo largo de los próximos 4 años. También el ECU 911 avanza en un proceso de compra de 1294 cámaras y otros dispositivos como drones y nuevos sistemas de video wall. De acuerdo a información proporcionada por las autoridades del ECU 911 a Fundamedios, esta compra se realizará por interés de la Policía Nacional que, a su vez, es la encargada de adquirir el software que habilite el uso de cámaras de reconocimiento facial con las bases de datos de los ecuatorianos y las personas extranjeras residentes en el Ecuador.

De manera adicional, vale mencionar además los siguientes hallazgos de la investigación:

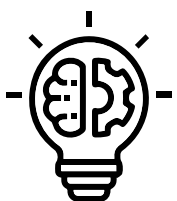


Las entidades proporcionan limitada información respecto al uso de la videovigilancia por lo cual consideramos que no existe suficiente transparencia respecto al manejo de datos personales de los ciudadanos, La mitad de las adquisiciones de equipamiento para videovigilancia hechas por ECU 911 entre 2012 y 2017 fueron con créditos chinos y se adjudicaron a la empresa estatal China National Electronic Import (CEIEC). Aunque el contrato venció en 2018, se mantienen al proveedor chino las condiciones bajo régimen especial y sin concurso público para la contratación de los servicios de mantenimiento de los sistemas. Los responsables de la videovigilancia ignoran que el rostro es un dato sensible que merece protección especial. La mayoría de los funcionarios entrevistados o entidades que respondieron a los pedidos de información no son conscientes de la captación de



datos sensibles personales a través de las cámaras y de las potenciales vulneraciones de derechos humanos. Al haber omisiones legales tampoco se contemplan políticas públicas que incluyan la capacitación de servidores y operadores judiciales en la protección del derecho a la privacidad, potencialmente vulnerado con la videovigilancia y en mayor medida con el reconocimiento facial.

Es importante elevar la conciencia de la población ecuatoriana sobre su derecho a la intimidad. La investigación concluye que los ciudadanos no lo defienden ni exigen su respeto a la privacidad.



La Resolución 48/4 sobre el Derecho a la Privacidad en el Ámbito Digital, del Consejo de Derechos Humanos de octubre 2021, hace un llamado a que los estados “garanticen que las tecnologías de identificación y reconocimiento biométrico -incluidas las tecnologías de reconocimiento facial por parte de agentes públicos y privados- no permitan la vigilancia arbitraria o ilegal, incluso de quienes ejercen su derecho a la libertad de reunión pacífica.”



En 2021 Fundamedios publicó la investigación “La videovigilancia en Ecuador vulnera los derechos ciudadanos”, la cual demuestra que el Ecuador no cuenta con una legislación específica que proteja los derechos ciudadanos ante la actual videovigilancia, ni cumple los estándares internacionales. Y, contrario a la recomendación hecha por la Alta Comisionada de Derechos Humanos, tanto el gobierno central como varios municipios avanzan con la adquisición e instalación de equipos de reconocimiento facial.



Fundación Mil Hojas

Martha Roldós: martharoldos@gmail.com

María José Calderón: mariajose.calderon@gmail.com

5.3 Derecho de privacidad y seguridad digital ⁵³

5.3.1. Metodología

1. Información fue levantada con información disponible desde 2017 hasta la actualidad, donde se analizan las recomendaciones que se realizaron al respecto en el EPU anterior.

2. Está compuesta por dos secciones relacionadas a la transgresión de esos derechos en el caso ecuatoriano. En la primera

se analiza el derecho a la privacidad y en la segunda el derecho al acceso y uso del internet.

3. En relación con el tema sobre privacidad, se analizan sus componentes físicos y virtuales sobre casos reportados de vulneración del anonimato, la seguridad y privacidad en línea. Este ítem considera igual-

⁵³ Informe elaborado por Martha Roldós, directora de la Fundación Mil Hojas y por la académica María José Calderón, PhD.

mente el acoso e intimidación a escala personal. La vulneración de este derecho fue conculcada por el Estado ecuatoriano.

4. En relación a la limitación del acceso, el análisis se basa en monitoreos que se realizan en la web y redes sociales en busca de suspensiones, bloqueos o intrusiones, que atentan contra el acceso. Igualmente, se realizaron investigaciones sobre temas relevantes en la opinión pública, periodistas críticos al gobierno cuya información y sitios periodísticos, tienden a ser víctimas de *throttling*.

5.3.2. Introducción: Derecho a la privacidad

1. La privacidad es un derecho humano fundamental y un pilar para el ejercicio democrático, ninguna persona puede ser objeto de vigilancia arbitraria o ilegal de su vida privada, ni su correspondencia. El Derecho Humano a la privacidad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art.12) establece la condición en la cual nadie puede ser considerado objeto-sujeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar o correspondencia. La Constitución ecuatoriana reconoce y garantiza a las personas el Derecho a la Protección de Datos de Carácter Personal (Art. 66 n. 19); el Derecho a la intimidad personal y familiar (Art. 66 n. 20); el Derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual para cualquier tipo o forma de comunicación (Art. 66 n. 21).

2. El Derecho a la privacidad prevé la condición de permanecer libre del ámbito del Estado en la esfera privada, y a la vez, poder determinar quién posee su información personal y cómo se la usa. Es preciso recordar que la privacidad está estrechamente relacionada con la seguridad personal, que es un Derecho fundamental en sí misma. El Estado es el agente prioritario para proteger y respetar el Derecho a la intimidad o privacidad y, por tanto, debe abstenerse de incurrir en actividades que amenacen o lesionen la integridad personal, que es un bien jurídico protegido.

3. Se reconoce que el ejercicio del derecho a la privacidad se vincula con el real ejercicio de otros derechos civiles y políticos (Art. 19) como los derechos a la libertad de expresión, opinión, circulación y reunión. La privacidad es condición necesaria para el ejercicio de la libertad de expresión, incluyendo la realizada en plataformas digitales de cualquier naturaleza: redes sociales, blogs, filtraciones de información (*"leaks"*), etc.

4. El derecho de privacidad se relaciona con el derecho a la inviolabilidad y el secreto de la correspondencia física y virtual para cualquier tipo o forma de comunicación (Constitución de Ecuador Art. 66 n. 21).

5. La defensa del derecho a la privacidad enfrenta nuevos retos con las nuevas tecnologías de vigilancia y la explosión del internet. En el ámbito de las comunicaciones, la privacidad, seguridad y anonimato son factores decisivos para el pleno ejercicio del derecho a la privacidad. Hacer pública una identidad anónima en las comunicaciones, tiene un efecto intimidatorio en los afectados para la denuncia de víctimas de violencia y abuso; quienes se pueden inhibir de denunciarlas por temor a la doble victimización. Para enfrentar estos nuevos retos, las Naciones Unidas recientemente crearon la figura del Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad.

6. En el año 2013 la Asamblea General de Naciones Unidas reafirmó el derecho a la privacidad y reconoció la naturaleza global y amplia del internet como un factor coadyuvante hacia el desarrollo en sus distintas formas, alertando a los países la necesidad de proteger los derechos de las personas en internet. Dicho postulado se ha reafirmado en todos los sistemas de protección de derechos humanos. El 27 de junio de 2016, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprueba la resolución A/HRC/32/L.20 para la “Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet”.

7. En la sesión 27 del anterior examen periódico universal, que tuvo lugar en Ginebra en 2017, se dieron varias recomendaciones al Ecuador. Entre ellas la 118.74, propuesta por Liechtenstein, que recomienda a Ecuador “armonizar toda la legislación relativa a la vigilancia de las comunicaciones con las normas internacionales de

derechos humanos y, en especial, probar la necesidad y proporcionalidad de toda vigilancia de las comunicaciones.”

8. En el Grupo de Trabajo de la misma sesión la recomendación de Liechtenstein apunta también a los órganos de inteligencia del Ecuador. En el numeral 9.16 de la sección B sobre “Privacidad y Derechos Humanos” llama al estado ecuatoriano a “Tomar las medidas necesarias para asegurar que todas las operaciones de los gobiernos de inteligencia sean supervisadas por un mecanismo de supervisión independiente.”

9. En mayo de 2021 la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la “Ley para Prevenir la Violencia, el Acoso Digital y la Violación a la Intimidad.” Pese a lo prometedor del título de la ley ésta tenía varios artículos que implicaban censura. La ley fue vetada parcialmente por el CEO del despacho jurídico, pese a ello hubo varios obstáculos: Vamos a presentar el tema con otra perspectiva.

5.3.3. Instituciones y Marco Legal

10. En marzo de 2018 el entonces presidente Lenin Moreno eliminó vía decreto la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN. La SENAIN era un ente centralizado con dependencia directa de la Presidencia de la República creado en 2009. Este órgano fue señalado por múltiples denuncias de espionaje por fuera de la ley contra activistas, periodistas y políticos por el solo hecho de discrepar. Las actividades de espionaje de la SENAIN sobre objetivos políticos, sin investigación penal dirigida por la Fiscalía; abarcaba tanto seguimientos, grabaciones y filmaciones, como el espionaje digital con interceptación y adulteración de comunicaciones en varias plataformas, así como el monitoreo de las actividades de sus objetivos en redes sociales.

11. No obstante, con el cierre de la SENAIN el Estado no ha realizado una desclasificación de los expedientes obtenidos ilegalmente más allá de los casos puntuales de dos personas contra las que se realizaron expedientes no sólo de seguimiento y espionaje sino operaciones de inteligencia que iban desde la falsa incriminación en un delito hasta el intento de secuestro.

12. Al cierre de la SENAIN le siguió la creación del Centro De Investigaciones Estratégicas CIES que se presenta como una institución de inteligencia con una hoja de ruta diferente de la de persecución política de la SENAIN. Sin embargo, no se creó ninguna instancia de supervisión independ-

iente a las actividades a realizar por parte de la nueva institución como indicaba la recomendación 9.16. La supervisión que realiza la Contraloría General de la Nación al CIES como antes a la SENAIN es al gasto y no a la legalidad de sus operaciones.

13. En el pasado la desaparecida Secretaría Nacional de Información SENAIN contaba con la colaboración de otras instituciones del Estado, sobre todo la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos DINARDAP, creada en 2010 mediante

la Ley del Sistema de Registro de Datos Públicos como la institución llamada a “consolidar, estandarizar y administrar la base única de datos de todos los Registros Públicos.” para facilitar la compilación de la información de sus objetivos de seguimiento. Desde 2017 esta institución ha tenido cambios positivos y ha sido una de las impulsoras de la ley de datos personales. Sin embargo, debido a la falta de reglamento y de la creación del ente regulador no se ha revisado lo sucedido con las bases de datos controladas por la DINARDAP.

5.3.4. Nuevas leyes e iniciativas legales

14. El país ha avanzado legalmente con la promulgación de la Ley de Datos Personales, el 26 de mayo de 2021. La ley ecuatoriana se inspira en el Reglamento General de Protección de Datos Europeo y los preceptos dados por los órganos de la Unión Europea. Previamente a la promulgación de esta ley, la protección a la privacidad existía como una declaración de principio en la Constitución Ecuatoriana y en algunos artículos del Código Penal, sobre todo respecto a la intrusión en la correspondencia electrónica y websites. Más allá de ello una serie de temáticas vinculada a la privacidad y los datos personales no era ni siquiera abordada. Y sobre lo que estaba regulado no existía voluntad o capacidad técnica por parte de los órganos de justicia y control para implementarlos, sobre todo cuando quien cometía la intrusión era el Estado.

15. En esa medida, la ley es un avance. Su objeto y finalidad es garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, que incluye el acceso y decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. Para dicho efecto regula, prevé y desarrolla principios, derechos, obligaciones y mecanismos de tutela.

16. Tampoco se ha designado a la fecha a la Autoridad de Protección de Datos Personales contemplada en la ley y de la cual depende fundamentalmente su implementación. Con ello la ley está promulgada pero realmente no ha entrado en vigor.

17. Aunque la ley también habla de los datos biométricos como parte de los datos personales, en la ley no se aborda el tratamiento de las cámaras de vigilancia públicas y privadas que existen, con gran densidad, sobre todo en los centros urbanos del país.

18. En junio de 2021 se promulgó “la Ley para Prevenir la Violencia, el Acoso Digital y la Violación a la Intimidad”, más allá de la declaración de principios el proyecto que salió de la Asamblea era más bien en una ley que vulneraba la libertad de expresión. El veto parcial de la Presidencia de la República corrigió los aspectos más preocupantes del proyecto, pero la ley resultante resultó bastante vaga y no cumplió con las expectativas de las organizaciones de mujeres que reclamaban al Estado enfrentar los fenómenos de violencia, acoso digital y violación de la intimidad.

19. En enero 20 de enero de 2022 se presentó ante la Asamblea Nacional una iniciativa de ley llamada "Proyecto de Ley Orgánica de Ciberseguridad, Seguridad Sistémica y Acceso a la Verdad de los Hechos" donde se mezclan conceptos vinculados a la ciberseguridad con los de "verdad de los hechos". La ley inicia su tratamiento a fines de marzo.

5.3.5. Sistemas de espionaje y vigilancia

20. En el país no existe monitoreo del tratamiento y almacenamiento de datos que se da al gran volumen de data generado por los sistemas de cámaras de vigilancia (también conocidos como "ojo de águila"). El más extenso sistema es el de las cámaras del ECU-911 y en la ciudad de Guayaquil -el puerto principal del país- existe también la red de la Corporación de Seguridad Ciudadana. Estos omnipresentes sistemas de cámaras son manejados autónomamente por las entidades correspondientes sin supervisión de otras entidades.

21. Según la investigadora Melissa Chang en el reportaje del New York Times: "Ecuador cuenta con un sistema nacional de 4300 cámaras y 16 centros de monitoreo. Para combatir el crimen, detectar emergencias o tal vez espiar. Llamado ECU-911. Diseñado y construido principalmente por dos empresas chinas (CEIEC y Huawei), comprado con la ayuda de un préstamo bancario chino."

22. Parte de este sistema funciona también con software de reconocimiento de imagen, principalmente comprado a China. En otra entrega de la investigación del New York Times se señala que el sistema de cámaras del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 también era monitoreado por la ex SENAIN. Después del reportaje del New York Times no ha habido una respuesta satisfactoria por parte del Estado ecuatoriano.

23. Adicional al riesgo de abuso por parte de las autoridades locales sobre los siste-

mas de 'surveillance' comprados a empresas chinas se suma el riesgo del hecho que China puede acceder a información sensible de inteligencia ecuatoriana a través de un ECU-911 equipado con equipos y software adquiridos en los últimos años a empresas chinas.

24. La falta de normativa e institucionalidad que garantice el monitoreo de las actividades de vigilancia (surveillance) en el país hace que el país siga apareciendo en las listas de los países involucrados en adquirir software y equipos cuestionables como reportó Citizen Lab. La carrera por nuevos equipos y sistemas no desapareció con los cambios de gobierno.

25. En la medida de ello, si bien la presión parece haber disminuido, desde la época del régimen de Rafael Correa, quienes residen en Ecuador no tienen aún garantías claras de no ser investigados ilegalmente por las instituciones de inteligencia del Estado. Desde el EPU anterior, no se puede señalar la implementación de mejores prácticas con miras a someter los mecanismos de vigilancia al Estado de Derecho.

26. Un problema adicional en el tema de la vigilancia es que la falta de transparencia y rendición de cuentas, no sólo de los operativos sino también de los equipos, llevó a que varios de estos desaparecieran. El Estado ya no tiene el monopolio de la vigilancia, sino que otros grupos no estatales tienen la capacidad de realizar actividades de espionaje en el país.

5.3.6. Seguridad informática y Filtraciones de datos personales

27. Otra amenaza a la privacidad son las filtraciones masivas de bases de datos y el ransomware que exponen y comprometen la información de millones de ecuatorianos.



28. El país ha sufrido varios ataques cibernéticos vinculados a grandes bases de datos. Estos casos se han repetido en este período sin que -hasta ahora- se haya implementado de forma efectiva protocolo de prevención, información, manejo, investigación y remediación de tales sucesos. En tales ocasiones el Estado ecuatoriano ha fallado en informar a la ciudadanía de lo sucedido; los responsables han demorado en corregirlo y tam-

co han respondido ante la justicia por ello. Hasta el día de hoy, los afectados no tienen idea del alcance de la afectación.

29. Más allá del problema de la vulneración digital y la amenaza a la información de la ciudadanía el mal manejo de los sucesos es la norma en Ecuador ya sea que las bases de datos afectadas sean de instituciones públicas o privadas. La forma de enfrentar las denuncias es la negación, después el tardío reconocimiento para proceder luego de éste a negar posibles consecuencias debido a la información filtrada o a hacer un adecuado seguimiento; sin ninguna autoridad de control que garantice transparencia y rendición de cuentas respecto de estos sucesos.

5.3.7. Casos de filtraciones y amenazas a bases de datos personales

30. En septiembre de 2019 la firma internacional de seguridad digital vpnMentor reveló mediante un informe la filtración masiva de los datos de millones de ecuatorianos. Casi la totalidad de la población nacional, incluidos los datos de más de 6,7 millones de menores de edad.

31. Como recogió la prensa nacional, la responsable de la filtración de los datos fue una empresa consultora ecuatoriana, uno de cuyos dos directivos había trabajado para el gobierno del presidente Correa justo cuando implementaban el Sistema Nacional de Información. De alguna manera las bases de datos recopiladas por el Estado terminaron estando en el servidor de una empresa privada de un exfuncionario.

32. En 2021 se dio un ataque a la base de datos de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT. Pese a que la información sobre el probable ransomware ya estaba en la prensa internacional y nacional, y en conocimiento de la ciudadanía; las autoridades sólo emitían comunicados de prensa neutros, hablando únicamente de fallas en el sistema. Luego de varias quejas, las autoridades aceptaron ante la ciudadanía lo que estaba sucediendo mediante una rueda de prensa, brindada por las ministras de Telecomunicaciones y de Gobierno. En ella no se permitieron preguntas de la prensa. En consecuencia, el tema de lo sucedido en CNT no fue adecuadamente comunicado por el gobierno mientras, en redes sociales, circulaban versiones sobre lo realmente ocurrido. Las autoridades ofrecieron compensación a los

perjudicados por la filtración; pero sin que hubiera claridad del real impacto de la filtración ocurrida.

33. Otras instituciones públicas que han sufrido filtración de datos son el Ministerio de Salud. En julio de 2021 las autoridades del MSP admitieron públicamente que existió una filtración de datos de 1,5 millones de ciudadanos. La información filtrada contenía datos como nombres, número de cédula, número de teléfono y si se habían contagiado o no con la Covid-19.

34. Otra entidad pública atacada fue la Agencia Nacional de Tránsito que presentó denuncia del hecho.

35. No sólo la información de los ecuatorianos en plataformas públicas se ha visto amenazada, sino también aquella que se encuentra en instituciones privadas, como fue el caso del Banco del Pichincha.

36. Las primeras alertas sobre el banco datan de inicios de 2021. A los pocos días vinieron sendos comunicados del banco y tarjetas de crédito vinculadas negando cualquier filtración de la información de sus clientes. Finalmente, el banco admitió los problemas, pero negó que hubiese consecuencias. Luego de esta aclaración en febrero de 2021, nuevamente se presentaron problemas a mediados de año respondidas por varios comunicados de la institución bancaria. En el primero, el banco negaba que se hubiera producido algún ataque. Posteriormente el banco señaló en otro comunicado que los impedimentos de acceso a su plataforma digital se debían a mantenimiento. Meses después, luego de que los servicios digitales del Banco colapsaron varios días, la institución emitió un comunicado reconociendo haber sufrido un "incidente de ciberseguridad", sin brindar más información. Como en el caso de las filtraciones previas la información de lo sucedido aparecía en fuentes no oficiales.

5.3.8. El caso de Ola Bini, experto en criptografía y software de privacidad

37. Según la organización internacional Electronic Frontier Foundation, el caso Ola Bini tiene una serie de vicios en el proceso jurídico, originados en motivaciones políticas. El 11 de abril del año 2019, el programador y experto en ciberseguridad, Ola Bini fue detenido en el Ecuador, como sospechoso de desestabilización contra el gobierno de Lenin Moren y de hackeo de la red de comunicaciones de la Compañía Nacional de Telecomunicaciones CNT. El delito que ambas entidades alegan es el acceso no consentido a un sistema informático del Estado ecuatoriano. En el centro del debate del caso Ola Bini está el reclamo de la legitimidad del hacking ético. La defensa de Bini indica que su entrada al portal de CNT fue para compartir la vulnerabilidad del mismo con Ricardo Argüello

quien tenía un contrato de seguridad de CNT. En la imagen que Bini envió a Argüello se observa un encabezado de CNT y el mensaje: “El acceso o uso no autorizado – se considera un acto criminal Petroecuador – Senain – Internet”.

38. A más del alegato de la defensa de Ola Bini de que el proceso tuvo su origen en motivaciones políticas, el manejo del mismo desde la detención del acusado y el manejo de los tiempos procesales se ha considerado irregular. En octubre del 2020, la defensa de Bini presentó un recurso de habeas data para probar que lo estaban vigilando. Luego de siete meses, un tribunal se lo concedió. A través de este recurso, Ola Bini y su defensa recibieron información adicional con la que señalan que pueden

probar que los equipos de Inteligencia de Ecuador no contaban con pruebas para incriminarlo ni detenerlo. En declaraciones a “La Barra Espaciadora” la defensa de Ola Bini señaló: “El habeas data puede ser visto como un éxito, pero hay que recordar que lo presentamos en octubre y tomó alrededor de dos meses para que se iniciara la audiencia, cuatro meses más para que la audiencia termine, y ocho meses después no tenemos aún la resolución”.

5.3.9. Acceso y uso de internet en Ecuador

Usos y brecha digital

39. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos el porcentaje de hogares con acceso a internet en Ecuador pasó de 45,5% a 53,2%. El porcentaje de personas que utilizan internet ha pasado 59,2% a 70,7%. La proporción de personas con celular activado pasó de 59,9% a 62,9%. La población que utiliza smartphones pasó de 76,8% a 81,8% de 2019 a 2020. Y el analfabetismo digital bajó del 11,4% al 10,2%. Estas cifras presentan una mejora respecto a las que incluídas en el informe del Examen Periódico Universal anterior. El acceso a internet a escala nacional pasó del 32,8% al 53,2%.

40. Si bien se ve una mejora en las cifras nacionales, la brecha urbano rural es persistente en todos los rubros. Según las últimas cifras disponibles para 2020 mientras el porcentaje de hogares con acceso a internet en el ámbito urbano era de 61,7%, en el rural apenas llegaba al 34,7%. La brecha urbano rural se mantiene incluso para otros rubros como el uso del teléfono celular y en materia de analfabetismo digital, la población rural con 16,8% duplica el analfabetismo digital urbano cuyo porcentaje es del 7,5%.

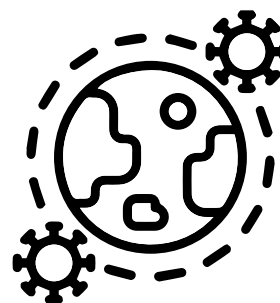
5.3.10. Derechos Digitales y Pandemia

41. La pandemia provocó varios retos a la privacidad. En primer lugar, las plataformas para registro de contagio también tienen problemas de seguridad que pueden llevar al robo de las personas y de sus propiedades.

42. Otro reto de la pandemia era realizar las ceremonias familiares en el hogar para evitar gastar mucho.

43. En una resolución muy relevante aprobada recientemente por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se “Condena inequívocamente las

medidas cuyo objetivo deliberado es impedir u obstaculizar el acceso o la divulgación de información en línea, vulnerando el derecho internacional de los derechos humanos, y exhorta a todos los Estados a que se abstengan de adoptar estas medidas, o cesen de aplicarlas”.



5.3.11. Bloqueo de Internet en Ecuador

44. Los bloqueos pueden ser totales (conocidos como *shutdowns*) o parciales (*throttling*). El área también puede ser diferente, desde una afectación parcial a nacional.

45. En junio de 2017 el país sufrió un bloqueo parcial del internet que afectó a todo al país durante un fin de semana; pero no a todos los servicios de igual manera. Servicios bancarios se prestaban en cajeros, pero los servicios de internet por cable de dos de las principales portadoras que brindan internet a hogares se interrumpieron. La navegación en internet y redes sociales fueron los servicios afectados. Las primeras en responder ante las protestas fueron las prestadoras del servicio de cable sin embargo por varios días no se apuntaba a la razón del corte. Finalmente, en un comunicado se señaló brevemente que habría sufrido un daño en un cable submarino entre Panamá (capital de Panamá) y Manta (puerto ecuatoriano) donde se conecta el país al PCCS. El comunicado ni siquiera menciona que el cable con problemas era el Pacific Caribbean Cable System PCCS uno de los tres cables submarinos que sirven al Ecuador, justamente el que brinda la mayor cobertura.

46. En este caso, la información tanto de la empresa privada que tiene la concesión como de las autoridades respectivas no fue

transparente. La institucionalidad del país hasta el momento no garantiza transparencia cuando se da este tipo de eventos; no existe un monitoreo adecuado del funcionamiento de los cables submarinos, ni de las prestadoras de servicio de internet. En el caso del PCCS las condiciones de la concesión fueron dudosas y, de hecho, el día previo a la interrupción del servicio por el inexplicable suceso con el cable submarino, dichas condiciones habían vuelto a generar atención en las redes sociales.

47. La regulación y la transparencia en torno a la regulación de la conectividad al internet es clave para garantizar el derecho a la conectividad.

48. También hay bloqueos al acceso de ciertas páginas mediante el uso de DDoS u otros mecanismos.

49. La Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos RELE_CIDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH citando a Netblocks, denunciaron que, en el marco de las protestas de octubre de 2019, en Ecuador se habrían restringido redes sociales. Pese a ello el reporte de transparencia de Facebook para esas fechas no registra interrupciones en esa red social.

5.3.12. Acoso Digital



51. Los denominados “troll centers” y “bots” fueron utilizados desde gobierno desde el boom de las redes sociales en el pasado. Se han empleado los robots sociales, trozos de código que generan contenido y usuarios en medios sociales reales que tienen usos prefabricados para acosar o para influenciar de manera negativa o positiva a los usuarios de redes sociales. En el caso ecuatoriano, el fenómeno de la violación a la privacidad ha generado más cuidado y curiosidad. En Ecuador todos los vinculados tienen hambre.

5.3.13. Recomendaciones

1. El Estado Ecuatoriano debe garantizar el Derecho a la Privacidad de los ciudadanos, tal como reza la Declaración Universal de derechos humanos: "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques". Y garantizar el derecho a la libertad de expresión (art. 19) tal como reza la carta de derechos humanos de las Naciones Unidas:

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

2. El Estado ecuatoriano debe investigar exhaustivamente y transparentar las operaciones y contratos de la ex-Secretaría Nacional de Inteligencia, SENAIN. Respecto de la institución de inteligencia sucesora de la SENAIN, el Centro de Investigaciones Estratégicas CIES el Estado debe delimitar su accionar en el marco del respeto a los derechos humanos, acorde a la Constitución y los instrumentos internacionales de los que el país es signatario. Se debe establecer que cualquier investigación sobre ciudadanos debe realizarse en el marco del debido proceso por las autoridades competentes, y no en un ambiente de espionaje e intimidación.

3. El Estado ecuatoriano debe desistir de usar software de intrusión y control de dispositivos electrónicos e información de los ciudadanos. Los procesos de adquisición de equipos y software de vigilancia, deben alinearse en su uso a los

estándares internacionales. En este sentido, se vuelve fundamental establecer sistemas de checks and balances para el aparato de inteligencia. Se debe investigar la pasada relación de instituciones del Estado con empresas globales poco transparentes con el uso de software de espionaje masivo.

4. El Estado ecuatoriano debe trabajar en la implementación de la nueva Ley de Protección de datos y en la creación de una cultura de protección de datos, que defienda los datos personales y a los ciudadanos contra el Big Data, ya sea éste estatal o corporativo. En la institucionalización de la protección de datos personales por parte de un ente público, la Autoridad de Protección de Datos Personales que establece la nueva ley debe evitar caer en la manipulación política de las autoridades de turno. Se vuelve imperativa la vigilancia de estas entidades por parte de la ciudadanía.

5. Los legisladores y el Estado ecuatoriano deben cuidar que los proyectos de ley y las leyes promulgadas en materia de derechos digitales, privacidad, contra el acoso digital y la ciberseguridad no sirvan de pretexto para la vulneración de otros derechos como los de la libertad de expresión y se alineen con los principios de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

6. El Estado ecuatoriano debe establecer normas, mecanismos y prácticas respetuosas del Derecho a la Privacidad para el manejo que los funcionarios públicos hagan de los datos personales. El Estado ecuatoriano debe definir claramente, mediante tales normas y procedimientos, que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOATIP, hace referencia a la información que las instituciones y funcionarios públicos deben

poner a disposición del público en virtud del Derecho al Acceso a la Información y que no puede utilizarse para obtener información de ciudadanos que no estén en tales funciones.

7. Más allá de los enunciados normativos, el Estado ecuatoriano debe proveer recursos efectivos, administrativos y judiciales, a los cuales los ciudadanos puedan acudir ante la vulneración de su derecho de privacidad.

8. El Estado ecuatoriano debe comprometerse a impulsar y participar de iniciativas regionales y globales a favor de la garantía del Derecho a la Privacidad y el Acceso al

Internet y en la promoción del acceso a la información por medio de plataformas digitales, con énfasis en libertad de expresión y fiscalización ciudadana.

9. El Estado ecuatoriano debe garantizar la transparencia en la concesión, regulación y control de la infraestructura de internet y de los prestadores del servicio de conectividad. Los cortes e interrupciones del servicio deben ser debidamente investigados e informados.

10. El Estado ecuatoriano debe esforzarse en cerrar la brecha urbano-rural en materia de conectividad y alfabetismo digital.



Fundación Desafío

Virginia Gómez: olgag1@hotmail.es

5.4. Estado de situación de la violencia en contra de las mujeres en el Ecuador⁵⁴



La violencia de género es uno de los problemas de salud pública más importantes en la actualidad. El femicidio⁵⁵ no es solamente el homicidio a mujeres sino la violación de los derechos humanos de éstas por razones de género, sustentada en el patriarcado y las desigualdades entre mujeres y hombres en la sociedad.

Los índices de violencia en contra de las mujeres en el Ecuador no han bajado. Por el contrario, se han incrementado en los últimos 10 años y más específicamente en

los años de pandemia. El movimiento de mujeres ha visibilizado lo cruel y grave de esta realidad y el femicidio⁵⁶ es una de sus expresiones, como consecuencia es cada vez más una posibilidad que atenta en contra de la vida de las mujeres que sufren violencia en sus relaciones afectivas, sociales y políticas.

La violencia física, psicológica, sexual y patrimonial en todas las relaciones sociales de las mujeres es una posibilidad real y se convierte en certeza, para cuatro de cada 10 mujeres ecuatorianas. desde la violencia verbal (sexual) hasta la violación tal cual.

⁵⁴ El presente informe fue realizado por Fundación DESAFÍO: INFORME ECUADOR-EXAMEN PERIODICO UNIVERSAL-EPU “VIOLENCIA EN CONTRA DE LA MUJER”, Quito, ENERO 2022. Elaborado por Virginia Gómez de la Torre. Fundación Desafío. Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. Mujeres con Vosz

⁵⁵ La Organización Mundial de la Salud (OMS) (2016) define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, incluso las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”.

⁵⁶ El femicidio permite identificar la muerte de una mujer por el hecho de ser mujer, incluye el elemento odio y es el resultado de la violencia que se ejerce sobre ella. El femicidio hace referencia a muertes masivas de las mujeres en un contexto de impunidad por la inacción del Estado

Es notoria la violencia en todas las edades, y esto incluye situaciones de vulnerabilidad como el embarazo, la discapacidad, la pertenencia a un grupo de la diversidad sexual, en especial las mujeres trans y mujeres en situación de movilidad humana y situación de trata.

El presente análisis, parte de los datos desde el 2011 cuando se realizó la primera Encuesta Nacional de Violencia en Contra de la Mujer, que demostró que la violencia en contra de la mujer no ha disminuido y que las respuestas del Estado fueron y son débiles, no sistemáticas y ausentes.

2011: El 60,6% de las mujeres en Ecuador ha vivido algún tipo de violencia. La violencia contra la mujer no tiene mayores diferencias entre zonas urbanas y rurales: en la zona urbana el porcentaje es de 61,4% y en la rural 58,7%, según la Primera Encuesta de Violencia de Género realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)⁵⁷.

2019: En Ecuador, la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2019) reveló que 65 de cada 100 mujeres han sufrido un tipo de violencia en algún momento de su vida, ya sea de carácter psicológico, físico, sexual y/o patrimonial. Es decir, a escala nacional, 5,785.295 millones de mujeres fueron víctimas de violencia y las mujeres afro-ecuatorianas e indígenas fueron las más afectadas (INEC, 2019).⁵⁸ Como se verá más adelante⁵⁹.

El femicidio como delito se tipifica en el año 2014, en el marco de la aprobación de un

nuevo Código Orgánico Integral Penal, COIP, y desde ese año, el movimiento de mujeres ha realizado un monitoreo del mismo con los siguientes resultados (catalogando el año 2021 como el año más violento para las mujeres):



El año 2021 se configura como el año más violento para las mujeres y niñas

desde que se tipificó el femicidio en el Ecuador. Vivimos en el segundo país con mayor cantidad de femicidios totales en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia (Fuente: Mundo Sur). En lo que va del 2021, registramos un femicidio, transfemicidio o muerte violenta de mujeres cada 44 horas, es decir, cada 1,8 días. Son 172 las mujeres y niñas asesinadas violentamente por razones de género en Ecuador desde el primero de enero hasta el 15 de noviembre de 2021. La cifra incluye 103 femicidios (60,4%), 7 transfemicidios (4,1%) y 62 muertes violentas de mujeres por delincuencia organizada, que tienen un componente femicidio y de género. Once víctimas eran niñas y adolescentes menores de 18 años, cinco de ellas tenían apenas entre 1 y 4 años.⁶⁰

Desde el 2014 hasta la actualidad, son en total **1022 femicidios**, transfemicidios y muertes violentas de mujeres las que hemos registrado.

El Estado ecuatoriano está permanentemente en deuda con las mujeres y niñas, ya que sigue vulnerando el derecho a la vida. El Estado está también en deuda con los hijos e hijas que se quedaron sin madres por femicidios, quienes en el 99%

⁵⁷ LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN EL ECUADOR: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2153/1/VCM-DPE-009-2018.pdf>

⁵⁸ ENCUESTA NACIONAL SOBRE RELACIONES FAMILIARES Y VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (ENVIGMU) Boletín Mes, 2018 Noviembre - 2019. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf

⁵⁹ ENCUESTA NACIONAL SOBRE RELACIONES FAMILIARES Y VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (ENVIGMU) Boletín Mes, 2018 Noviembre - 2019 https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf

⁶⁰ <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/mapfeminicidionov2021>

de los casos se quedan sin la reparación integral que les corresponde; solamente en el 2021, hay 161 niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad.

Un estudio publicado, a inicios de junio de 2021, por la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo (Aldea) revela que, al menos, 1095 niños perdieron a su madre a causa del femicidio entre 2014 y 2020. La vicepresidenta de la organización, Geraldine Guerra, señala que no hay cifras oficiales de cuántos de esos niños han recibido el bono estatal. Aunque asegura que “no deben ser muchos, pues el presupuesto es muy limitado”. Guerra explica que “el acceso al bono requiere de una sentencia ejecutoriada, pero el proceso es demorado. Mientras tanto, esos niños y niñas quedan en la indefensión”.

Los requisitos para acceder al bono son:

		
1. Sentencia ejecutoriada	2. Pobreza extrema	3. Que el tutor/a legal viva con los/as huérfanos

En este marco, sólo 13 huérfanos recibieron el bono el año 2019⁶¹.

Las respuestas del Estado son puntuales responden y mal al hecho violento consumado y no atacan la situación estructural del origen de la violencia en contra de las mujeres que es patriarcal. Es decir, la matriz de pensamiento machista, violento y femicida está intocada en la sociedad ecuatoriana y esto es un factor de riesgo para que la violencia en contra de la mujer se tolere y perpetúe.

5.4.1 El Femicidio es responsabilidad estatal

Si bien es cierto que el delito de femicidio en el Ecuador ha sido analizado y es motivo de investigaciones y estudios, compartimos en este documento una investigación de corte cualitativo realizada por Fundación Desafío⁶², que demuestra desde varias aristas cómo el Estado ecuatoriano es responsable del delito, por su inacción en relación a estrategias de prevención y cambio de patrones socioculturales que siguen siendo parte del imaginario social y que perpetúan la violencia en contra de la mujer en el marco de una sociedad patriarcal y misógina.

La investigación recuperó información de familiares de mujeres víctimas de femicidio, de mujeres que se salvaron de ser asesinadas por sus parejas o exparejas y de personal y autoridades responsables de servicios de atención a mujeres violentadas. Los hallazgos se asocian fuertemente al femicidio y que de intervenir en ellos con certeza las tasas de muerte por esta causa bajarían. Entre los resultados, se pueden citar:

1. Desinformación, ausencia de conocimiento de derechos y respuestas a la violencia.
2. Ausencia de percepción de riesgo de femicidio.
3. La violencia machista sigue siendo de carácter personal y privado.
4. Comunidades ausentes y/o espectadoras de la violencia y femicidio.
5. La respuesta del Estado es insuficiente e indolente.

⁶¹ <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/femicidio-ninos-bono-mujeres-violencia/>

⁶² www.fundaciondesafio-ec.org

5.4.2. Desinformación, ausencia de conocimiento de derechos y respuestas a la violencia

“porque le tenía muchísimo miedo, desconocía también que se podía hacer eso”; “desde mi experiencia, es la falta de conocimiento, muchas de las personas es también la imposibilidad de tener un trabajo. Como le digo, siempre hemos sido las mujeres quienes tenemos que encargarnos del cuidado de los hijos”. (Testimonio familiar de víctima).

El testimonio da cuenta la estrecha relación entre la falta de conocimiento de la víctima con el miedo que redundo en limitar las actuaciones de quien vive violencia, por lo que decide mantenerse en la situación que, aún a riesgo de su vida, cree que la puede manejar, después de todo “siempre hemos sido las mujeres quienes tenemos que encargarnos del cuidado de los hijos”. Pero este temor se produce porque no hay una respuesta efectiva a escala familiar, comunitario ni estatal, al quedarse sin su pareja está sola, el sistema no le facilitará ágilmente una pensión que le permita vivir a

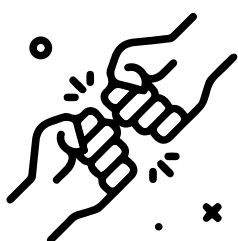
ella y sus hijos e hijas dignamente, toda la tarea de cuidado seguirá siendo de absoluta responsabilidad de esa mujer que tomó la decisión de poner un alto a la violencia, entonces tenemos no sólo el círculo de la violencia que decidió romper, sino además se genera otro círculo también de violencia más bien institucional y estructural que sigue victimizando y generando un mensaje de que a pesar de la violencia que viva dentro de la relación de pareja, será mejor “aguantar” que estar sola con todo el entorno adverso para salir adelante ella y su familia.

“o sea, sí he escuchado, pero yo así que esté empapada, empapada de la situación, no... Es que tenía un librito donde estaba todo detallado (testimonio de funcionaria).

La transmisión de conocimientos, la información relacionada con el derecho a una vida libre de violencia como una garantía constitucional y universal, saber que existen espacios en los cuales puede recibir apoyo y contención y asumir que denunciar el hecho de violencia es parte del marco

jurídico pues la violencia en contra de la mujer es un delito, no está en lo que llamamos el capital social de estas mujeres. Que las mujeres tengan ese conocimiento es una responsabilidad del Estado. Que no lo tengan es un factor de riesgo que las expone a la violencia machista.

5.4.3. Ausencia de percepción de riesgo de femicidio



“Uno veía, pero nunca se imaginaba que una cosa así iba a pasarle a uno (se refiere al intento de femicidio)”

En las situaciones recurrentes de violencia contra las mujeres parte de este estudio, se evidencia que no dimensionaron los niveles de agresión y riesgo que vivían con sus

parejas y, por tanto, no se dieron cuenta de que esa escalada de violencia podía terminar en femicidio:

“Él me pegaba y me obligaba a salir a la calle para que la gente me vea, él me humillaba sacándome a la calle golpeada y así de los insultos, me insultaba casi todos los días, me amenazaba. Me decía que me iba a matar a mí, a mi hermana.

Las familias y las mismas víctimas sospechan que puede correr peligro su vida, pero es una sospecha lejana y es que la muerte es un resultado tan extremo que niegan que pueda llegar a suceder, entonces apelan a que la relación mejore, que se resuelva de alguna manera.

Si bien es cierto que los femicidios no contemplan condición socioeconómica o cultural, hay ciertas variables que pueden generar mayor riesgo a que llegue a cometerse, tanto aquellos como la condición económica, étnica, etaria, etc., que se añaden. Vidas de mujeres violentadas que no tienen autonomía económica, sin redes de apoyo comunitario peor institucionales, sin círculos de afecto y amistad que las contenga y las proteja, desconocimiento de sus derechos, todo esto sumado a la desconfianza en la administración de justicia, configuran un escenario propicio para un femicidio.

El Estado aparece nuevamente como un actor que no cumple con su responsabi-

dad. Las mujeres son ciudadanas que no están ejerciendo el derecho a una vida libre de violencia. Las más desafortunadas, las que murieron, lo hicieron en una sociedad que paradójicamente cuenta con marcos jurídicos nacionales e internacionales, con sistemas de administración de justicia que atienden mujeres pero que nos las protegen ni se garantizan derechos.



Existe un vacío en la atención a las mujeres que solicitan ayuda en el ámbito de un diagnóstico adecuado sobre el riesgo a ser agredidas gravemente o asesinadas.

Un porcentaje de mujeres muere luego de haber denunciado la violencia. Otras mueren sin haber denunciado, lo que demuestra desconocimiento del derecho o imposibilidad de denunciar.

En este ámbito hay una carencia total en las mujeres, familia y estado de asumir que la mujer que vive violencia está en riesgo de morir en el marco de un femicidio.

5.4.4. La violencia machista sigue siendo de carácter personal y privado

“¿Son cosas privadas?, ¿no? Ni le pregunté a ella porque es muy débil y si le pregunto se pone a llorar y esas cosas... (Testimonio de familiar víctima de femicidio).

El padre de una víctima de femicidio menciona que no le preguntó a su hija sobre sus problemas porque “son cosas privadas”. Se reproducen los roles de género típicos lo que hace que haya una actuación diferenciada entre el padre y la madre de la víctima, el padre mantiene distancia y con la madre hay más confianza, pero no hay una intervención directa que tal vez pudiera haber evitado el femicidio, tomando en consideración que ya había conocido de actos de violencia anteriores e incluso en uno de ellos el padre acompañó a su hija.

El entorno de la familia de las víctimas de femicidio, se mantienen con prudencial distancia en relación con el nuevo hogar que se ha formado. Se considera que no se puede intervenir en los problemas de pareja en pro de la privacidad, idea que no es errada; no obstante, hay una línea muy delgada entre no intervenir en los problemas de pareja y detectar alertas de riesgo de violencia y de femicidio para la mujer en cuestión.

La violencia machista en estos escenarios, antes que una alerta es una vergüenza que se mantiene en secreto, no se ha logrado que lo personal sea político, lo que está ligado a los femicidios como resultado de esas violencias que aún se viven en privado, sin que nadie externo intervenga. No se pueden desconocer los esfuerzos que el

país ha hecho en cuanto al ámbito legislativo y de política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, pero una de las razones para que sigan asesinando a las mujeres es que continúa siendo un problema personal y privado, es así como lo consideran las mujeres y las familias entrevistadas.



En este hallazgo el Estado tiene un rol en el marco de una política que debiera avanzar en un cambio de patrones socioculturales, no existen campañas de información, prevención sobre la violencia en contra de la mujer, no está incorporado este conocimiento en el sistema educativo, por ejemplo. Y quienes siguen teniendo un rol protagónico en este aspecto son las mujeres organizadas en diferentes espacios y territorios, ellas siguen luchando por cambiar esta situación. Sin embargo, es una lucha desigual, pues el movimiento de mujeres no tiene los recursos suficientes para incidir en toda la población y a pesar de esto, han sido capaces de promover leyes, reformas; de organizar espacios de atención a la violencia con patrocinio jurídico, y contención psicológica y resguardo en situación de violencia extrema, como son las casas de refugio que son pocas y sobreviven con financiamientos mínimos.

5.4.5. Comunidades ausentes y/o espectadoras de la violencia y femicidio

“Cuando ella ya se murió, la gente ya comentaba que él le pegaba, la maltrataba... ya después cuando pasó todo esto ya la gente comenzó a hablar, que la maltrataba demasiado” (Testimonio de familiar de víctima de femicidio).

Vivimos en una sociedad que ha avanzado en el acceso a la información, la tecnología hace posible que los acontecimientos se conozcan ese momento. Sin embargo, vivimos también la banalización de la información, del conocimiento, y de la incredulidad. El femicidio de una mujer joven⁶³, embarazada en la ciudad de Ibarra en enero del 2019 nos demuestra la incapacidad del Estado y de la comunidad de reaccionar ante la violencia femicida convirtiéndola en espectáculo. No es el único caso, de hecho, las 172 mujeres asesinadas en el año 2021, fueron vistas, escuchadas en sus

procesos de violencia sin que la familia, comunidad y Estado intervengan.

El movimiento de mujeres reacciona ante estos hechos, se moviliza, y también propone acciones sistemáticas, y cambios estructurales. No es suficiente con las respuestas luego de la violencia consumada.

“es necesario que se entienda que no queremos nos violenten, no queremos que nos maten, no queremos que nos violen.” (Testimonio de activista por los derechos de las mujeres).

5.4.6. La respuesta del Estado es insuficiente e indolente

“Ella nunca puso denuncia porque ella decía que ella ponía la denuncia y nunca hacían nada. Por eso ella nunca puso una denuncia”. “Las medidas de protección que les dan no ayudan, no funciona como debería funcionar” (Testimonio de familiar de víctima de femicidio).

Desde el Estado la responsabilidad para prevenir, atender, juzgar y sancionar los femicidios está dada por las normas tanto internacionales como nacionales. En el caso ecuatoriano se ha dado respuesta de manera directa a través de la normativa jurídica nacional en consonancia con la normativa internacional, es decir se puede señalar que hay una respuesta que se refleja en la normativa, así como en la política pública, pero la violencia y los casos de femicidios siguen produciéndose, a pesar incluso de contar con casos judicializados y sancionados de acuerdo con el Código Inte-

gral Penal-COIP. Por otra parte, la violencia en la relación de pareja, no siempre se denuncia, y si bien esto se debe a múltiples factores, no es menos cierto que se debe a la desconfianza que tienen hacia la administración de justicia, a esto hay que añadir la “tramitología” previa en áreas de salud, justicia, las respectivas pericias y demás diligencias que no son del todo conocidas ni entendidas. Esta desconfianza se reafirma cuando hay casos en los que a pesar de haber puesto la denuncia y contar con las medidas de protección, el resultado fue el mismo: femicidio.

“Estuve con protección de víctimas y testigos, antes de eso me quiso agredir en la calle y le puse preso, acudí acá y me llevaron a protección de víctimas y testigos, me tenían vigilando. Yo llamé al policía que estaba pendiente de mí, que él (el agresor) había llegado a eso de las 8pm a mi casa, estaba bravísimo pidiendo que le deje entrar.

⁶³ El asesinato de una mujer embarazada en plena calle en Ecuador conmociona al país <https://www.youtube.com/watch?v=KEjxOgexEcE>

Llamé al policía y me dijo “Pero señora si solo ha llegado y ya se ha ido, ya no está ahí, ¿qué quiere que haga? Quédese tranquila cualquier cosa nos llama”. A la mañana ya sucedió eso (se refiere al intento de femicidio) ... nunca hicieron nada, tenían que estar vigilándome” (Testimonio de sobreviviente de femicidio).

-acuérdesse que, si usted pone la denuncia y eso es mentira, el delito de la verdad procesal está en contra de lo que dice, y usted va a ser sancionado ... -señora, acuérdesse que usted es la que va a poner la firma. (Testimonio de sobreviviente de femicidio).

Este testimonio de una mujer sobreviviente da cuenta de que hay casos en donde el riesgo de violencia y de femicidios se mide desde la subjetividad de la o el servidor público, según su percepción de riesgo y sin hacer una verdadera medición técnica de este. Cabe anotar que, en las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Tenencias Políticas, dependencias obligadas a disponer medidas de protección frente a la vulneración de derechos de las mujeres en todos los ciclos de vida, por mandato legal, tienen que realizar una evaluación de riesgo que en la práctica no hacen. Otro factor de riesgo muy alto tiene que ver con el aislamiento o la lejanía geográfica, como ocurre en las zonas rurales, porque los respondientes estatales no se encuentran cerca y por tanto no hay respuesta inmediata y las sobrevivientes de violencia, de intentos de femicidios de estos sectores se encuentran en la indefensión. Al igual que lo que ocurre para la implementación de la normativa y el funcionamiento adecuado de los servicios de atención y juzgamiento de casos de femicidio, la falta de presupuesto

es una realidad e incide en las políticas públicas a escala nacional y local.

Actualmente no hay claridad en las políticas sociales, si bien el gobierno actual en la campaña presidencial se comprometió a priorizarlas, en el caso de enfrentar la violencia en contra de la mujer se ha dicho mucho y se ha hecho poco. La Secretaría de Derechos Humanos en su nueva gestión plantea que existen recursos para enfrentar la violencia machista, pero no hay claridad. Se ha dicho que hay 24 millones de dólares para esta problemática, para los cuatro años de gestión. Seis millones de dólares anuales no son suficientes para enfrentar un problema de orden estructural que no sólo cobra vidas cada año, sino que afecta al desarrollo del país.

El estudio demuestra los vacíos de política pública respecto a la violencia en contra de la mujer, desde una mirada cotidiana y desde el testimonio. A continuación, compartimos información de costos de esta violencia.

5.4.7. Violencia machista y Salud Integral de las mujeres en Pandemia⁶⁴

En la pandemia como es del conocimiento general, la violencia en contra de las mujeres aumentó debido a una crisis social que se vivía antes de la pandemia y que se agudizó en la crisis sanitaria. Algunos datos que ejemplifican lo sucedido:

⁶⁴ Tomado del informe sombra elaborado por la Coalición Nacional de Mujeres a la CEDAW

- Los equipos de los Servicios de Protección Integral de la Secretaría de Derechos Humanos fueron recortados de 230 a 84 servidores/as en septiembre de 2020.
- Cifras oficiales de las 14 instituciones que forman parte del Sistema de Protección, señalan que 3128 mujeres en situación de violencia psicológica, física y sexual fueron atendidas durante la pandemia. Penosa cifra, si se considera que hubo, en ese mismo lapso, 45 028 llamadas al ECU 911. Es decir, 41 900 mujeres no recibieron apoyo.
- El 2020, hasta noviembre, se registraron 116 femicidios, y más de 100 niñas y adolescentes quedaron en la orfandad.
- De estos niños, niñas y adolescentes, sólo 34 de ellos han recibido un bono como medida de reparación.

En el caso de la **salud integral** la situación se ejemplifica de la siguiente manera en la pandemia:

La respuesta a la epidemia es fiel reflejo de la política sanitaria ecuatoriana que, salvo excepciones, ha mantenido un enfoque curativo, materializado en infraestructura, especialmente hospitalaria, en desmedro de la promoción de la salud y la prevención de enfermedad. Sin enfoque de género y de derechos. Sistema de Salud Patriarcal y capitalista.

Incluso en la última década, que se incrementó sustancialmente el presupuesto para el sector salud, el gasto se concentró en actividades curativas, postergando la inversión en actividades de alto impacto a través de la Atención Primaria de Salud. Por ello, no han disminuido como deberían la mortalidad materna, el aborto en situaciones de riesgo y violencia sexual, el embarazo en adolescentes, la desnutrición infantil, las enfermedades crónicas y vectoriales, entre otras.

- En pandemia: El MSP y el IESS no realizaron 12,5 millones de atenciones en prevención y promoción, afectando sobre todo salud sexual y reproductiva, atención de la violencia basada en género (VBG), prevención y atención de infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH.
- Las atenciones disminuyeron en planificación familiar en un 26,5%.
- Entre marzo y mayo del 2020, las atenciones en los servicios esenciales de salud sexual y reproductiva se redujeron entre 45% y 60% comparado con 2019.

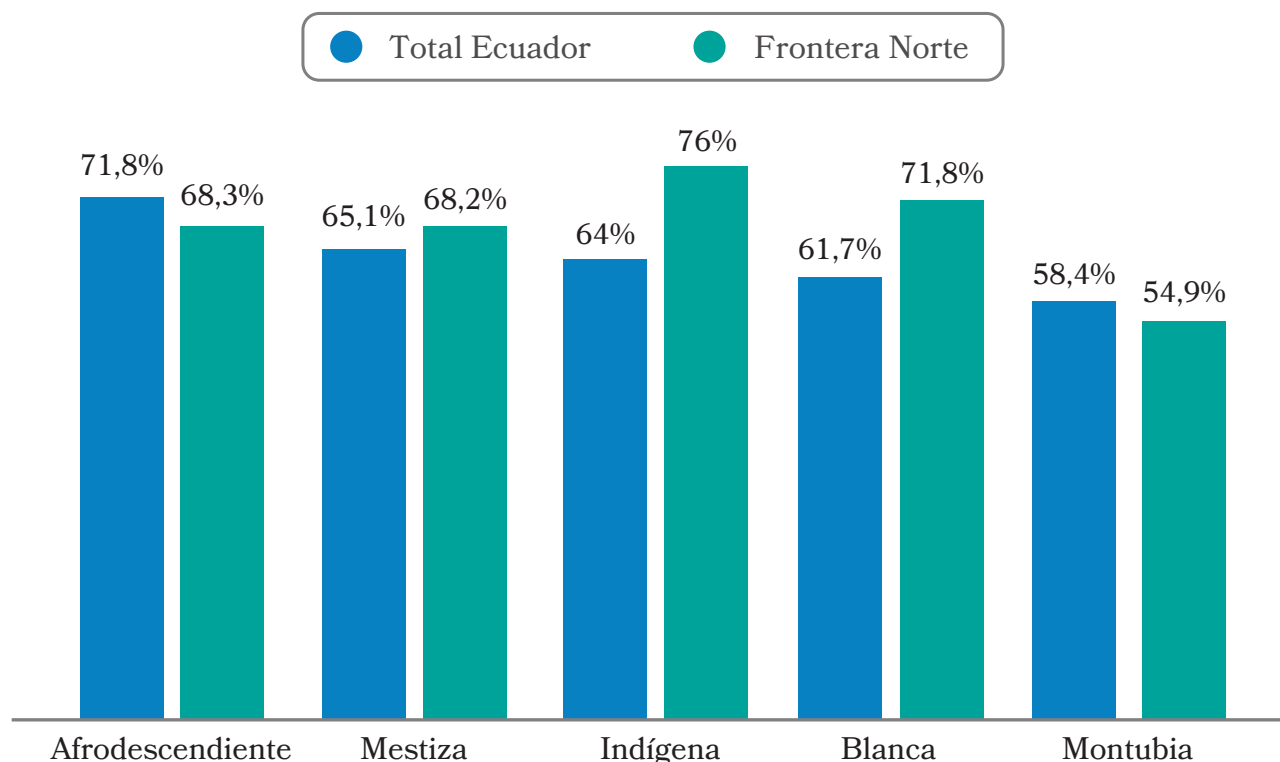
5.4.8. Conclusión

La pandemia de Covid-19, significó un factor agravante a una escalada de violencia que está presente en el Ecuador, y que incluso planteó desde el movimiento de mujeres solicitar al expresidente Moreno que declare emergencia social, lo cual fue rechazado. La realidad es que no se ha priorizado en este gobierno el dar respuesta a esta problemática.

Violencia y pertenencia étnica⁶⁵

Los resultados nacionales y de la Frontera Norte sobre la prevalencia de cualquier tipo de violencia de género infringida contra las mujeres en todos los ámbitos sociales, según su auto identidad étnica cultural, señalan que en Ecuador las tasas más altas se encuentran entre las mujeres afrodescendientes con un valor del 71,8% que supera con 7 puntos a la media de la población femenina del país.

Gráfico 5: Prevalencia de algún tipo de VGM en Ecuador y en la Frontera Norte por identidad étnica cultural



Fuente: INEC, ENVIGMU 2019.

Desaparición de mujeres⁶⁶

Basada en datos del Ministerio de Gobierno, la Asfadec⁶⁷ indicó que "sólo de enero a agosto de 2021 se han registrado 5208 denuncias de desaparición de personas a escala nacional".

Según las mismas fuentes, "De ellas, el 55,6% son mujeres y el 44,4% hombres. De este universo, 257 personas aún continúan desaparecidas, es decir, que sus casos se encuentran en investigación previa", señaló en un comunicado.

El dato estadístico de la desaparición de mujeres esconde delitos como explotación sexual, esclavitud laboral, delitos poco visibilizados y peor enfrentados por los gobiernos.

⁶⁵ https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf

⁶⁶ <https://bit.ly/3CnoRWv> El 55,6% de denuncias de desapariciones corresponde a mujeres, según Asfadec Este contenido fue publicado el 25 noviembre 2021 - 12:30 25 noviembre 2021 - 12:30

⁶⁷ <https://asfadec.org/>

5.4.9. Costos de la Violencia en contra de las mujeres



La violencia machista cuesta a Ecuador alrededor de 4608 millones de dólares al año en daño empresarial, doméstico, sanitario y todas las con-

secuencias directas e indirectas. Uno de los principales resultados que arroja la investigación, patrocinada por la Cooperación Alemana (GIZ), es que esta violencia ocasiona a Ecuador un costo aproximado equivalente al 4,28 % de su Producto Interno Bruto (PIB).⁶⁸

En esas pérdidas se contemplan gastos gubernamentales, pérdidas para el sector empresarial, el impacto económico en los hogares y también en la capacidad de emprendimiento de las mujeres. Del volumen de costos al país, el 49,9 % sería asumidos por las propias mujeres, sus hogares y sus micro emprendimientos, el 38,8 % por las empresas medianas y grandes, y el 11,3 %, por el Estado.

El estudio incluyó una encuesta a 2501 mujeres en sus hogares, 11.670 colaboradores y colaboradoras de empresas grandes y medianas y, además, además de una revisión de data de 3856 propietarias de micro emprendimientos.

En este marco las mujeres organizadas presentan propuestas, soluciones a esta crisis que en el caso de la violencia en contra de la mujer resaltamos la siguiente:

Pacto ético y fiscal Por una vida libre de violencias para niñas y mujeres en Ecuador.⁶⁹ Promovido por la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador y el colectivo Digni-

dad más Derechos es una iniciativa que plantea enfrentar esta crisis social que afecta de manera gravísima a las mujeres ecuatorianas y que podría tener una salida si el Estado acepta entrar en esta dinámica.

El objetivo de esta propuesta es fundamentar veinte razones por las cuales el Pacto Fiscal por Una Vida Libre de Violencias para Niñas y Mujeres es un imperativo ético-político para los candidatos a la presidencia de la República, presentando el piso básico de integración del pacto. Actualmente es una propuesta que se trabaja de cara al gobierno actual.

Los 20 puntos recogen la problemática de la violencia en contra de las mujeres, destacamos el punto 17 y 18 que describen y caracterizan la situación de las políticas en este aspecto:

No existen criterios técnicos para la definición de prioridades de inversión en la programación presupuestaria que muestren las gravísimas desigualdades y la selectividad de la gestión de la inversión pública por lo que es indispensable desnaturalizar las tradicionales prioridades de la agenda pública nacional y de la política fiscal que relega y somete a las mujeres y niñas a la desprotección de la Ley, al no financiar la prevención de la violencia y los servicios de atención integral y de restitución de derechos de víctimas y sobrevivientes.

Se muestra en forma reiterada, el fracaso del enfoque que privilegió la resolución de los desequilibrios económicos y financieros, dejando la resolución de los desequilibrios sociales para una etapa posterior de

⁶⁸ <https://www.diariolibre.com/actualidad/internacional/violencia-machista-cuesta-a-ecuador-4608-millones-de-dolares-dice-estudio-ED22747737>

⁶⁹ <https://www.coaliciondemujeresec.com/wp-content/uploads/2021/03/17.03.2021.Documento-Pacto-Fiscal-For-las-Ninas-y-Mujeres.docx.pdf>

eventual crecimiento esperado. La equidad y el desarrollo económico, con su dimensión de desarrollo sostenible, son, en este sentido, elementos de una misma estrategia integral, que se entrecruzan de manera compleja. El desarrollo social no puede

descansar exclusivamente en la política social; tampoco el crecimiento y la política económica pueden asegurar objetivos sociales sin tomar en cuenta cómo se construye la política social.

5.4.10. Piso básico del pacto fiscal, una propuesta del movimiento de mujeres

Es necesario un Estado fundado en los derechos humanos de las mujeres, ético y laico que asume este compromiso como imperativo de la democracia, el desarrollo, la justicia social, la economía redistributiva, la corresponsabilidad parental y la integridad de las mujeres y las niñas hasta que la

dignidad se haga costumbre. El Pacto Político Fiscal por el derecho humano de las mujeres y las niñas a vivir libres de violencia debe asegurar, además del fortalecimiento del mecanismo de adelanto de la mujer, garantías explícitas de asignación presupuestaria para:

- ✓ **Garantizar** las tres autonomías de las mujeres: económica, física y política, con especial atención al mejoramiento de los medios de vida y el fortalecimiento de la economía social y solidaria y la agricultura familiar y comunitaria.
- ✓ **Crear** el sistema nacional de cuidados garantizando un piso básico de protección social de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, la corresponsabilidad parental en el cuidado humano y la igualdad entre mujeres y hombres; la inversión en salud y educación; y, la gestión de la severidad de las brechas de desigualdad generadas en el contexto Covid-19 que se relacionan con las desigualdades estructurales y de género.
- ✓ **Asegurar** la renta básica de las mujeres jefes de hogar y quienes están en situación de pobreza y sin trabajo.
- ✓ **Aplicar** la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres o Garantizar la inversión en prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas y sus expresiones extremas; de prevención y erradicación del embarazo en niñas y adolescentes o Asegurar el funcionamiento eficaz de la justicia especializada y recursos de reparación integral a niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad. Fortalecer la red de centros y casas de acogida y servicios de protección integral y atención a víctimas y sobrevivientes o Vigencia y pleno funcionamiento del registro único de violencia y el observatorio. Asegurar la justicia especializada para niñas, niños, adolescentes, mujeres y personas LGBTIQ+ víctimas de violencia de género.
- ✓ **Sostener** los programas de emergencia social para la protección de las mujeres y las niñas o Unidades judiciales especializadas en violencia contra las mujeres y mecanismos de atención en zonas rurales o Fiscalías especializadas en violencia contra las mujeres con cuerpos periciales forenses autónomos, civiles, técnicos y

especializados o Política integral para la plena vigencia de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y la eliminación de prácticas nocivas y la prevención del embarazo en niñas y adolescentes; y la despenalización del aborto en casos de violación.



Estrategia de reparación integral de las víctimas y sobrevivientes de femicidio y muertes violentas de mujeres.

5.4.11. Estado de la Violencia Sexual en Ecuador

La violencia sexual es un drama en el Ecuador. Es extrema, dolorosa y genera secuelas gravísimas como una infección de transmisión sexual, un embarazo no deseado, un aborto peligroso entre otras.

En Ecuador la violencia sexual total en todos los ámbitos, y en sus diversas manifestaciones, ha sido padecida por una de cada tres mujeres (32,7%) aunque la tasa de prevalencia varía entre provincias y regiones.⁷⁰

En 2020, el Ministerio de Salud de Ecuador atendió a 4041 niñas, niños y adolescentes, víctimas de violencia sexual. La mayoría, es decir 3692 casos, corresponde a niñas y 349 a niños.

Entre 2014 y 2021, en Ecuador se han recibido 28.154 denuncias de delitos sexuales cometidos en el ámbito educativo por docentes, autoridades de instituciones educativas, choferes de transporte escolar y conserjes.

Ha pasado un año desde que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sentenció a Ecuador por las negligencias en el ámbito escolar y judicial cometidos contra Paola Guzmán, una joven de 16 años que se suicidó tras ser abusada sexualmente por el vicerrector de su colegio.⁷¹

Las consecuencias de la violencia sexual se traducen en problemas gravísimos que afectan al país en su desarrollo, como es el embarazo infantil y embarazo adolescente que ubica a estas ciudadanas en el escenario de la pobreza a futuro, violencia y exposición a otras problemáticas como la 'callejización', explotación sexual y/o trata.

El costo social del embarazo no intencional en adolescentes el año 2015, ascendió a 316,73 millones de dólares y correspondió a la pérdida de ingresos futuros dado el abandono escolar de 6487 adolescentes de 15 a 19 años que cursaban la educación básica en el momento del embarazo.⁷²

El embarazo infantil, es decir el que se origina entre 10 y 14 años, producido como violación según el Código Penal Integral, demuestra cifras gravísimas.

Las cifras del 2019 registradas por el INEC -publicadas en 2020- demuestran que en ese año hubo un total de **51.711 embarazos de madres menores a los 19 años**. De ellos, 1816 corresponden a madres de entre 10 y 14 años de edad y los otros 49.895 a madres de entre 15 y 19 años (*Gráfico 1*). Es decir, 18,1% de ese total son de embarazos de niñas y adolescentes o, dicho de otra manera, dos de cada 10 mujeres que dan a luz son niñas o adolescentes. Cabe mencio-

⁷⁰ https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf

⁷¹ <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-casos-violencia-sexual-ambito-educativo/>

⁷² Resumen Ejecutivo, Costos de Omisión en Salud Sexual y Salud Reproductiva en Ecuador, MSP, UNFPA, SENDAS, INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PUBLICA MEXICO, SENPLADES 2015. <https://ecuador.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Resumen001.pdf>

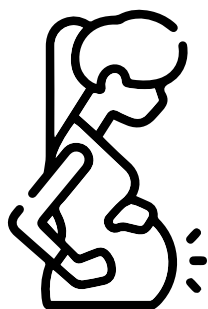
nar que estos datos corresponden únicamente a los partos registrados, sin tomar en cuenta las interrupciones ilegales de embarazos no deseados bajo condiciones inseguras.

La atención a esta problemática no ha sido atendida de manera eficaz, pues la tasa de embarazos adolescentes no ha dejado de crecer en el tiempo. La situación de hace 30 años es igual o mejor a la realidad encontrada actualmente. En 1990 la tasa de nacidos vivos de mujeres adolescentes de entre 10 y 14 años era de 1,1 embarazos por cada 1000 mujeres en ese rango de edad, pero a 2019 la tasa se duplicó a 2,2 niñas de cada 1000.

Sin embargo, apenas un tercio del total de niñas y adolescentes abusadas sexualmente han sido atendidas o recibieron alguna respuesta, reporta el MSP. La mayoría de las violaciones de menores de 14 años ocurre en su entorno familiar, educativo o en un entorno cercano a la víctima. Por ello, 40% de las niñas violentadas prefiere callar ya que a 28% de las que avisaron no les creyeron y al 16,3% les pidieron que no cuenten a nadie lo sucedido⁷³.

La prevención del embarazo en adolescencia e infantil tiene en la Educación Sexual Integral una estrategia ganadora, que en el Ecuador no se consolida, no es Política de Estado, no está presente en el sistema educativo. Una de las premisas de lucha del

movimiento de mujeres es la prevención, lograr que el delito de violación sexual y violencia en general disminuya, no actuar solamente en las consecuencias.



A la fecha actual una de las consecuencias más graves de la violencia sexual es el embarazo no deseado producto de violación. En este marco y gracias a la lucha del movimiento de mujeres que introdujeron cinco demandas de inconstitucionalidad del artículo 150 del Código Penal que permitía el aborto solamente a mujeres con discapacidad mental y además atendiendo a las recomendaciones de varios comités de expertos de NNUU, la Corte Constitucional ha despenalizado el aborto por violación, emitiendo la sentencia 34-19-IN y acumulados⁷⁵, en la cual a más de declarar inconstitucional el numeral 2 del artículo 150 del Código Integral Penal, manda a la Defensoría del Pueblo elaborar una propuesta de ley que regule el acceso al aborto, propuesta que en este momento está siendo analizada en la Asamblea Nacional para promulgarla, pues este órgano legislativo tiene la competencia de elaborar y aprobar leyes, pasando por el veto del Presidente que siendo colegislador tiene esa potestad.

5.4.12. Legislación sobre violencia machista, violencia sexual e incesto

En Ecuador existen algunas legislaciones que se han realizado para defender el derecho a una vida sin violencia de las mujeres y también de la defensa de una vida libre de violencia sexual e incesto. Entre las principales tenemos:

⁷³ <https://www.revistagestion.ec/sociedad-analisis/el-embarazo-infantil-una-realidad-que-el-ecuador-no-puede-ignorar-mas>

⁷⁴ El PIDESC, Comité por los derechos del niño, Comité CEDAW, Comité contra la Tortura, Comité Derechos Humanos, así como las relatorías de Salud y en contra de la violencia de género de NNUU, han recomendado al Ecuador despenalizar el aborto en caso de violación.

⁷⁵ Sentencia No. 34-19-IN/21 Y ACUMULADOS Jueza ponente <https://bit.ly/3fijKMk>

1

La ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia en contra de la mujer-LOIV. Se trata de una ley que se realizó con el apoyo del movimiento de mujeres y que recoge aspectos tan relevantes como la promoción de la participación activa de la sociedad civil. De hecho, se promueve la creación de comités ciudadanos de vigilancia del cumplimiento de la ley como mecanismo de transparencia, participación ciudadana y control social.

El país cuenta con un Plan de Erradicación de la Violencia, que es la política pública general y que coincide con las directrices que contiene la LOIV.

2

El Código de la Niñez y Adolescencia-CONA está en proceso de reelaboración, los desafíos que enfrenta este marco jurídico se relacionan con posiciones de progresividad en derechos en el ámbito de la sexualidad y la reproducción y posiciones retrogradadas. Este marco jurídico está en proceso de elaboración y discusión.

3

La Ley orgánica de educación intercultural-LOEI fue reformada y ha sido aprobada, también ha incorporado artículos que tienen como objetivo proteger a la niñez y adolescencia de la violencia en general y sexual en particular. Además, se cuenta con una sentencia de la Corte Constitucional sobre la educación sexual integral con la calificación de “Precedente Jurisprudencial Obligatorio” que define con claridad que si bien es cierto que la familia es el espacio de información y educación, cuando esto no es posible es el Estado quien debe intervenir, proporcionando la educación sexual y salud sexual y reproductiva.

4

Sentencia de la Corte Constitucional emitida en abril del 2021 despenalizando el aborto en caso de violación. Las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual jamás consintieron la relación sexual. Según el fallo de la Corte Constitucional la violación anula el consentimiento, genera incapacidad de defenderse y causa afectaciones a la salud física y mental de las víctimas. Está en proceso la promulgación de una ley que regula el acceso al procedimiento.

5

Tipificación de la violación incestuosa como delito en el COIP. - Desde julio del 2020 a raíz de la incidencia del movimiento de mujeres se consiguió tipificar como delito la violación incestuosa tipificada en el artículo 171 del código Orgánico Integral Penal (COIP). Hasta el año pasado el incesto era un agravante, desde julio de 2020 la violación incestuosa es un delito, lo que resulta importante para poder enfrentar la impunidad y acceder a la justicia y reparación integral.

6

Política intersectorial para la prevención de Embarazos en niñas y adolescentes 2018-2025. A continuación, compartimos algunos de los objetivos específicos de esta política.



Institucionalizar políticas públicas sectoriales e intersectoriales para prevenir el embarazo y la violencia sexual en niñas y adolescentes.

Promover el cambio de patrones socioculturales negativos que limitan la vivencia de la sexualidad, la SSR y naturalizan la violencia de género en niñas, niños y adolescentes.

Promover entornos familiares seguros y el fortalecimiento de factores protectores para el desarrollo integral de la sexualidad en niñas, niños y adolescentes.

Esta política no ha sido operativizada. No ha contado con asignación de recursos en el Presupuesto Nacional durante el año 2019, situación que se agravó en el 2020 con la aparición de la pandemia. Sin embargo, la política está vigente y sus objetivos se enfrentan a una realidad de violencia sexual en la niñez y adolescencia.

Además, serán también de gran interés y pertinencia las leyes que protegen la igual-

dad de género, explicadas anteriormente, ya que estas violencias machistas son fruto de las desigualdades de poder normalizadas en el país y la región.

Se cuenta también con convenciones internacionales en las que Ecuador es firmante como:

- ✓✓ Convención Belem do Para.
- ✓✓ Convención de los Derechos del Niño.
- ✓✓ Convención para la eliminación de toda forma de discriminación en contra de la mujer-CEDAW.
- ✓✓ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Paola Guzmán Albarracín el 24 de junio 2020.

El Ecuador ha recibido observaciones y recomendaciones relacionadas con la gravísima situación de la violencia sexual en la niñez en el ámbito familiar y educativo que señalan preocupación de la situación extrema que viven las niñas que sufren abuso sexual y embarazo. En este marco recomiendan al país, mejorar y garantizar la protección de las niñas en el ámbito del riesgo de ser abusadas sexualmente y también incluso recomiendan despenalizar el aborto en caso de violación e incesto.

Un caso claro es la sentencia del caso Paola Guzmán emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia para un caso de violencia sexual en el sector educativo; que señala al Estado como responsable y obliga al Ecuador, entre otras cosas a que el Estado identificará y adoptará medidas para tratar la violencia sexual en el ámbito educativo.

En el ámbito local

El **artículo 38** de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia en contra de la Mujer-LOIV especifica las atribuciones y obligaciones de los gobiernos autónomos descentralizados en la implementación de la misma. Entre las que se encuentran:

- ✓ Diseñar, formular y ejecutar normativas, políticas, ordenanzas, resoluciones, planes etc. para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ✓ Crear y fortalecer las juntas patronales de protección de derechos, que se encargarán de otorgar las medidas administrativas de protección inmediata y serán las encargadas de coordinar con los departamentos de salud, educación etc. para poder proteger a las posibles víctimas de violencia.
- ✓ Fomentar mecanismos de diagnósticos y detección de casos.
- ✓ Campañas.
- ✓ Fomentar la creación de mesas y espacios que promuevan la participación de la sociedad civil.

La LOIV va a ser sometida a una evaluación respecto de su implementación, no se

saben los objetivos de la misma ni qué acciones se van a tomar luego de conocer los resultados.

Este es un tema que preocupa al movimiento de mujeres, pues luego de un largo proceso de incidencia se logró recuperar una ley que dé respuesta a la violencia en contra de la mujer, y ponerla en riesgo por un proceso de evaluación sería un retroceso para las mujeres ecuatorianas.

Localmente, existen desde hace más de 30 años, servicios que han sido y son gestionados por organizaciones no gubernamentales de mujeres. Son las Casas de Refugio y Centros de Atención Integral a la Violencia que -por cierto- están actualmente con dificultades de financiamiento y sostenibilidad. De hecho, la Casa de Refugio en la Provincia de Sucumbíos ha cerrado por falta de financiamiento estatal.

Estos espacios de asesoría, patrocinio jurídico, refugio temporal y contención estarán sometidos próximamente a una convocatoria para postular por recursos del Estado. Esto ha generado rechazo de las organizaciones no gubernamentales que los gestionan y que teniendo experticia y habiendo subsidiado por años al Estado en términos de experiencia gestión de infraestructura; en cuanto no se priorice su financiamiento y se aporte a su sostenibilidad.

5.4.13. Conclusiones

1. El Ecuador cuenta con una robusta legislación que garantiza derechos, promueve vidas libres de violencias, sin embargo, las leyes no están haciendo la diferencia a la hora de que las mujeres tengan que vivir situaciones de violencia machista en los diferentes ámbitos de la vida laboral, familiar, comunitaria.

2. El Ecuador es signatario de convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, las observaciones y recomendaciones emanadas de los comités de expertos/as no son cumplidas por el Estado ecuatoriano.

3. Las creencias, e imaginarios patriarcales y machistas siguen intactos en la sociedad ecuatoriana, lo que demuestra que no existen propuestas y/o estrategias para deconstruirlos, para mejorar los índices de violencia, discriminación y machismo que vive la sociedad ecuatoriana.

4. La Educación Sexual Integral está ausente del sistema educativo.

Desafíos

1. Fortalecer con la asignación de recursos la implementación de la Ley Orgánica Integral para la prevención y erradicación de la violencia.

2. Promulgar una Ley para regular la interrupción del embarazo por violación, que sea adecuada y cubra a todas las mujeres, niñas y personas gestantes.

3. Incorporar en el Currículo educativo la Educación Sexual Integral, apegada a la

5. La evaluación y definición del riesgo que viven las mujeres violentadas no es asumido con rigurosidad en los servicios de administración de justicia, salud u otros.

6. Las violencias en contra de la mujer, el femicidio, la violación con un embarazo subsecuente no son prioridad y no son parte de una Política de Estado.

evidencia científica y a los derechos humanos.

4. Promover la participación de las organizaciones de mujeres en la elaboración de materiales para la prevención y atención de la violencia en contra de la mujer. Así como en la implementación de la ley, la evaluación y la elaboración de las planificaciones locales y presupuestos participativos.



**Asociación de Familiares y Amigos de
Personas Desaparecidas en Ecuador ASFADEC,**
Lidia Rueda: desaparecidosen.ecuador@gmail.com

5.5. Informe alternativo sobre la situación de Derechos Humanos en el Ecuador (2016-2021), con respecto a personas desaparecidas⁷⁶

5.5.1. El fenómeno de la Desaparición involuntaria y forzada en Ecuador

El presente informe tiene como objetivo mostrar los obstáculos que enfrentan los familiares y amigos de personas desapareci-

das en Ecuador; en la lucha incesante por la exigencia de sus derechos a la verdad, memoria, justicia y reparación, en contra

⁷⁶ Este reporte conjunto ha sido elaborado, consolidado y revisado por la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en el Ecuador -ASFADEC-, en preparación para el Examen Periódico Universal (EPU) de Ecuador ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este informe fue realizado en enero del 2022 por miembros de Asfadec: Lidia Rueda – presidente al 2022-, Antonio Sepúlveda, Jorge Quintana y Nathaly Farinango. Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador. ASFADEC. <https://asfadec.org>. Correo electrónico: desaparecidosen.ecuador@gmail.com

de un Estado que no responde eficaz ni oportunamente ante las necesidades y requerimientos de las víctimas directas e indirectas. Entre los obstáculos estructurales podemos encontrar: falta de aplicación de la normativa vigente; insuficiente expedición normativa secundaria y protocolos especializados para grupos de atención prioritaria, para lograr una búsqueda especializada de personas desaparecidas; falta de políticas públicas para campañas de prevención; no especialización de las unidades consolidadas por el Estado ecuatoriano para formar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas; constante rotación de fiscales y agendas investigadores; estereotipos y sesgos de género en el momento de la recepción de la denuncia y durante la investigación, etc.

Ecuador ratificó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante CED o la Convención) el 20 de octubre de 2009. Es Instrumento internacional de derechos humanos que obliga a los estados parte a dar respuestas en los casos de personas desaparecidas.

Su art. 3 señala la obligación de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables, aun cuando las desapariciones sean cometidas por personas o grupos de personas independientes del poder estatal. Además, reafirma el deber positivo de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos.

En el Ecuador, a raíz de la creación de la Comisión de la Verdad⁷⁷, se identificaron 137 casos de graves violaciones de dere-

chos humanos, 456 víctimas reportadas. De estas, existen 17 casos de desaparición forzada. Sólo existen 12 casos judicializados y 4 sentencias, una de ellas, sin condena a los responsables. Ninguno es sobre los casos de desaparición. Finalmente, el Ecuador no cuenta con cifras oficiales de desapariciones forzadas⁷⁸. La Fundación Inredh realizó una publicación sobre los 10 años luego de dicha Comisión⁷⁹.

En este sentido, si bien la desaparición forzada existe en Ecuador, el problema de la desaparición **involuntaria** constituye el principal fenómeno -que no envuelve simplemente unos pocos casos aislados- afectando significativamente a la sociedad ecuatoriana.

Entre los años 2013 a 2016 se mantuvieron cuatro reuniones con el anterior régimen de gobierno del expresidente Rafael Correa. Pese a tener invitación para una quinta reunión, los familiares y demás víctimas indirectas en los casos de personas desaparecidas, decidieron no asistir, dado que la mayoría de promesas no se materializó. Esta decisión conllevó repercusiones a organizaciones de la sociedad civil que velan por el respeto de los derechos de Personas Desaparecidas, mediante amenazas, deslegitimaciones, humillaciones y agresiones a ciudadanos pertenecientes ASFADEC, por no querer reunirse con el entonces presidente.

Los últimos dos gobiernos -perteneciente a Lenin Moreno y a Guillermo Lasso- no han mostrado una voluntad política de querer trabajar dentro de sus agendas temas de personas desaparecidas. No han recibido, hasta la actualidad, a ninguna organización civil, grupo de familias o víctimas indirectas de personas desaparecidas, a pesar de las

⁷⁷ Informe de la Comisión de la Verdad, Ecuador 2010: sin verdad no hay justicia. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/59430>.

⁷⁸ Primicias. 97% de casos de la Comisión de la Verdad sin sentencia. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/casos-comision-verdad-sin-sentencia/>

⁷⁹ Inredh. "Ecuador sin justicia, sin verdad, sin reparación. Diez años de la Comisión de la Verdad". Serie Investigación #31, Inredh, Quito, 2019. https://inredh.org/archivos/pdf/comision_verdad.pdf

múltiples cartas que han sido enviadas desde las organizaciones de defensa de Derechos Humanos.

En el aspecto normativo, antes del 2019 no existía un ordenamiento jurídico capaz de enfrentar la problemática. Gracias a la lucha de familiares desde el 2012 y la incidencia nacional e internacional, en conjunto con organizaciones de sociedad civil, se logró la tipificación del delito de desaparición involuntaria en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) vigente en junio del 2020, que establece a la misma como un delito autónomo (art. 163.1) y permite la acumulación de indicios/ prueba indiciaria para judicializar el caso, superando la premisa “sin cuerpo, no hay delito”. No obstante, hasta la actualidad no hay ningún caso judicializado con este tipo penal.

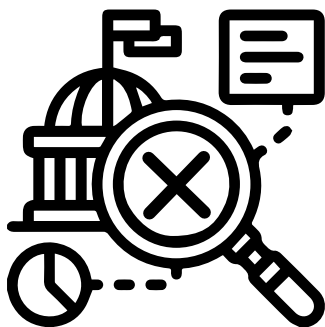
El reconocimiento como delito implicó que los casos de personas desaparecidas dejen de ser actuaciones administrativas.

Antes del 2019, las desapariciones se equiparaban a la pérdida de carros y revenidos químicos, lo que implica que no había el mismo tratamiento que un delito y, por ende, no se destinaban recursos suficientes, ni los familiares podían entrar al Sistema de Protección a Víctimas y Testigos (SPVT); entre otros obstáculos se archivaban los casos.

En diciembre del 2019, también se aprobó la Ley Orgánica de Actuación en Casos de

Personas Desaparecidas y Extraviadas, publicada en el Registro Oficial en enero del 2020. Esta ley despertó una esperanza en los familiares de personas desaparecidas; puesto que, fueron actores activos en la construcción de la ley ya sea de forma individual o a través de organizaciones de la sociedad Civil como ASFADEC e INREDH.

Sin embargo, a más de un año de puesto en vigencia, el funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas -establecido por la Ley- ha sido ineficaz y tampoco se han aplicado las disposiciones legales de la Ley.



Con lo indicado en párrafos anteriores en el presente informe, exponemos cómo el Estado ecuatoriano no ha adoptado las medidas internas suficientes para cumplir las disposiciones del CED, especialmente con relación a su artículo 3. En consecuencia, ha inobservado las recomen-

daciones formuladas en el anterior ciclo del Examen Periódico Universal. A la vez que, aunque ha aprobado normativa interna para la búsqueda de personas desaparecidas, no la ha implementado en su totalidad.

Para respaldar las aseveraciones emitidas en el informe, nos remitiremos a datos estadísticos aportados por las instituciones del mismo Estado, así como a testimonios de las víctimas.

5.5.2. Estadísticas

En el Ecuador, hasta el 2019, existían 1392 personas desaparecidas, en el 2020 se incrementan 227, y 319 en el 2021. Esto significa que, en la actualidad, existen cerca de 2000 personas desaparecidas sin tomar

en cuenta el subregistro que puede haber nacionalmente. Lo cual ratifica que no son casos aislados sino un problema sistemático y estructural.



“La desaparición de personas en el país es un problema latente. Según el Ministerio de Gobierno sólo del **1 al 30 de enero de 2021 se han registrado 643 denuncias**. De ellas, 71 personas aún se encuentran desaparecidas, es decir, que en el país más de dos personas desaparecen diariamente. A esta cifra se suman las 1392 personas desaparecidas según el reporte de esta cartera emitido en junio de 2019.

Actualmente, las provincias con mayor índice de desapariciones son Guayas con 17%; Manabí con el 14%; Pichincha y Santo Domingo de los Tsáchilas con 13%; seguidas de Los Ríos con el 7%; Sucumbíos e Imbabura con el 6%. El 62% de las desapariciones corresponde a mujeres y el 38% a hombres, así lo registra el reporte del Ministerio de Gobierno”.⁸⁰

Cabe recalcar que hay estadísticas desde 1947. No obstante, antes del 2019 en un intento fallido de unificación de las estadísticas, sólo existían contradicciones entre las diferentes instituciones públicas acerca de la cantidad real de personas desaparecidas en Ecuador: “al comparar los reportes estadísticos entregados por DINASED y Fiscalía en abril del 2018, se

pueden determinar serias contradicciones entre los mismos: DINASED registra en años anteriores 591 denuncias de desaparición y Fiscalía reporta 1253; DINASED en 2014, 10226 denuncias y Fiscalía 10072; DINASED en 2015, 10761 y Fiscalía 10738; en 2016, DINASED 10363 y Fiscalía 10286; en 2017, 10.869 y Fiscalía 10.461”.⁸¹

5.5.3. Falta de capacitación y especialización de los y las funcionarias

La capacitación es uno de los principales nudos críticos de la problemática de personas desaparecidas. No sólo es una obligación del Estado, bajo estándares internacionales en la materia, sino que además ha sido una de las críticas más fuertes por parte de la sociedad civil.

La capacitación continua y especializada es básica para las diligencias de investigación, búsqueda y localización, para la sensibilización y aprendizaje de los derechos de las víctimas directas e indirectas, para el trato con las víctimas indirectas, para conocer

los estándares internacionales en materia de derechos humanos, niñez, grupos vulnerables, ética pública, medicina legal y ciencias forenses.

Para dar frente a la problemática, las y los funcionarios públicos requieren una formación técnica que tiene que incluir como mínimo lo siguiente: conocimiento de los derechos de las víctimas directas e indirectas, y de las obligaciones, responsabilidad y sanciones de los funcionarios públicos, trato a víctimas entre otros. Por consiguiente, el nulo aporte del reglamento

⁸⁰ INREDH. Primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida inicia este domingo. <https://inredh.org/primera-caravana-por-las-personas-desaparecidas-y-encontradas-sin-vida-inicia-este-domingo/>

⁸¹ Inredh y Asfadec. Una Luz en el Olvido. La situación de personas desaparecidas en Ecuador y el derecho a la verdad y justicia. Serie de investigación #30. Comunicación Inredh, Quito, 2018. https://inredh.org/archivos/pdf/i_unaluzenelolvido_2018.pdf

sobre la capacitación de los funcionarios y la lucha contra los maltratos emocionales y estereotipos a los cuales se enfrentan los familiares es insuficiente.

No obstante, hasta la creación de la Ley Orgánica, no existía ningún cuerpo normativo que obligara a la capacitación constante y especializada en la temática. Lo que quiere decir que antes del 2019, no existían procesos de capacitación especializada ni constante. Cabe recalcar que el tema de capacitación es una de las mayores exigencias de los familiares desde el 2012. La Ley Orgánica le dio mucho peso a la capacitación de funcionarios/as públicos en diversos ámbitos y de diferentes instituciones, para que éstos puedan aportar o solucionar la problemática en el marco de sus competencias.

Sin embargo, el Reglamento no menciona el ámbito de las capacitaciones en ningún lado. El reglamento tenía que reconocer la importancia de éstas y determinar plazos, procedimientos, formas de evaluación, seguimiento de la capacitación, etc. Sin embargo, omite reglamentarlas.

Además, el problema persiste ya que la capacitación a los servidores públicos que forman parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas, y Respuesta a las Víctimas Indirectas no ha sido ejecutada de la mejor manera, se ha podido evidenciar la falta de capacitación como de sensibilización en el trato a víctimas; indirectas y al respeto a los derechos de las personas desaparecidas o extraviadas. Por ejemplo, se siguen imponiendo estereotipos en el momento de recibir una denuncia e investigar, especialmente a mujeres desaparecidas y madres de personas desaparecidos. También reportan los familiares que cuando acuden al sistema de salud para un proceso psicológico, la respuesta que han obtenido es que estos profesionales les dirigen a tener un proceso de luto, aceptando la

muerte de su familiar, sin entender que la desaparición no implica la muerte del familiar. Esto ha causado no sólo dolor, sino también un desincentivo de acudir al sistema de salud.

Ahora bien, con respecto a la especialización de la investigación hay que destacar algunas cuestiones. En el ámbito nacional, sólo existen 3 Unidades de la Fiscalía Especializadas lo cual resulta un problema en varios sentidos: 1. No existe una respuesta nacional especializada. 2. Ni siquiera existe una respuesta proporcional a las estadísticas, es decir, si en la región Costa es donde más se reportan personas desaparecidas, es ahí donde se deberían dirigir mayores esfuerzos. Pero no existe una unidad especializada en las provincias con mayor número de personas desaparecidas. 3. A escala nacional, los casos los conocen otras direcciones de la fiscalía: Garantías y Personas, Soluciones Rápidas, Delincuencia Organizada, etc., el problema es que no reciben capacitación de tema de personas desaparecidas por la diversidad de casos que reciben. Un ejemplo claro, podemos ver en el caso de Giovanna Pérez, mujer desaparecida en Ambato, una de las 10 fiscales que conoció su caso, manifestó a su abogada defensora que, al ser fiscal de soluciones rápida, desconocía por completo las diligencias, líneas de investigación y protocolos que debían activarse para la búsqueda y localización. Esta es la realidad nacional, incluso en las Unidades Especializadas. Encontramos otro ejemplo en la misma Unidad Especializada de la capital, donde existen fiscales con más de 5 quejas tanto de familiares, sociedad civil y abogados por la falta de debida diligencia, maltrato a los familiares, falta de impulso en la causa, etc. Por lo cual tampoco se puede afirmar que existan verdaderos fiscales especializados en la materia. Además, vale remarcar que esta unidad se encuentra en una severa carga procesal.

Una de las principales razones son los recortes presupuestarios que sufre cada año la institución, al punto de que los fiscales no cuentan con el equipo ni los recursos para hacer frente a la creciente demanda de denuncias de desaparición. Hay que tener en cuenta que la unidad especializada de la Fiscalía no cubre las 24 provincias del país. No obstante, la Dirección de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros DINASED, que es la dirección de la Policía especializada en la materia, sí tiene unidades nacionalmente.

Como consecuencia de este incumplimiento, los familiares afirman que han existido diligencias importantes en los casos que no pudieron realizarse, por falta de tecnología o de personal capacitado. Por ejemplo, en el caso de Carolina Garzón, ante la falta de una teoría del caso sólida, se requería de un técnico que pudiera realizar una reconstrucción de los hechos virtual y de un neurolingüista⁸² que pudiera determinar si las afirmaciones de los participantes en las diligencias eran verdaderas o no, pero la Fiscalía General del Estado se vio finalmente imposibilitada de emprender estas acciones por falta de peritos capacitados para hacerlas. Asimismo, en el caso de Camilo Tobar, dejaron de realizarse importantes diligencias para el esclarecimiento de los hechos de su desaparición, por carecer de personal especializado, como son el cotejamiento biométrico de voz y de

Geología Forense. En el caso de David Romo, en cambio, ocurrió que el agente investigador del caso decía obtener la información relevante sobre la investigación de “conversaciones que mantenía en almuerzos con amigas”. La falta de personal preparado para las diversas diligencias, la falta de técnicas y tecnologías en las investigaciones, ha generado desconfianza en los familiares frente a la institución fiscal.

Además, existe falta de debida especialización en trato a víctimas y de recursos destinados hacia las Instituciones que forman parte de la Unidad especializada del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas. Con mucha frecuencia, familiares han tenido que soportar respuestas indolentes y desidiosas, al acudir a revisar los expedientes de sus seres queridos en entidades estatales. Esto termina por revictimizar a las familias y profundiza el dolor grave que ya, de por sí, atraviesan.

La indolencia por parte de la Fiscalía, Policía y otros servidores públicos, ha generado que los familiares dejen de acudir a estas instituciones para conocer el avance de sus casos. No porque se hayan cansado de buscar justicia, sino en razón al trato que reciben de las autoridades de turno -sobre todo de los fiscales- lo cual supone un enorme cansancio y desgaste emocional para los familiares.

5.5.4. Las desapariciones y la violencia contra las mujeres



La desaparición es una forma de violencia y ser mujer, en una sociedad patriarcal como la ecuatoriana, es un factor de riesgo. Las cifras emitidas por las mismas entidades estatales (como el Ministerio de Gobierno, Fiscalía y Dinased) indican que más del 60% de las personas desaparecidas en Ecuador entre los años 2016 - 2021 son mujeres; en su mayoría

⁸² Estudio de cómo se representa el lenguaje en el cerebro.

niñas adolescentes y jóvenes, una clara muestra como la violencia contra las mujeres sigue incrustada a todo nivel; a pesar de que el Estado haya adoptado instrumentos internacionales como el Convenio Belem do Pará o que tenga una Ley Orgánica de Erradicación de la Violencia

contra la mujer. Estas cifras alertan de que aún falta mucho por hacer, el Estado como principal garantista de los derechos de sus ciudadanos debe trabajar en una aplicación real de la normativa y creación de políticas públicas, planes, programas, proyectos para prevenir este tipo de Violencia.

Niñas Desaparecidas



En el Ecuador todos los niños, niñas y adolescentes -entre otros- tienen derecho a la vida. El Estado, la sociedad y la familia deben garantizar su protección integral; sin embargo, la desaparición de niñas sigue aumentando. Desgraciadamente muchas desapariciones de niñas terminan en femicidios, trata de personas entre otros. Como el caso de la niña Emilia, que en el año 2017 estuvo desaparecida durante 4 días y fue encontrada muerta en las afueras de la ciudad de Loja- Ecuador.

5.5.5. Respuesta normativa ante la desaparición

Hasta antes del 2019, el Ecuador tampoco daba una respuesta normativa.

Para la Ley Orgánica, la Asamblea Nacional creó la Comisión Especializada Ocasional para Atender Los Casos De Personas Desaparecidas, la cual estaba encabezada por el asambleísta Absalón Campoverde, padre de la joven Juliana Campoverde, desaparecida en julio del 2012. La Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador se reunió en esta Comisión Especializada Ocasional el 21 de marzo del 2018, por la imperiosa necesidad de redactar una ley orgánica que pudiera dar respuesta a los problemas estructurales de la desaparición: estadísticas, falta de capacitación, procedimiento para presentar una denuncia, atención a víctimas indirectas, etc. Esta Ley fue publicada en el Registro Oficial el 28 de enero del 2020 (ANEXO 1).

Esta Ley Orgánica reconoció el carácter multifactorial del problema de la desaparición, que requiere de un marco legal específico y estableció el Sistema Nacional de Búsqueda Desaparecidas, Extraviadas y Víctimas Indirectas, constituido por Órgano de Gobierno (Fiscalía General del Estado, Ministerio de Gobierno, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Inclusión Económica y Social), Órgano Ejecutor (Ministerio de Gobierno) y Entidades Operativas (Policía Nacional, Fiscalía y Medicina Legal y Ciencias Forenses).

Además, establece que la duración de la búsqueda no debe terminar mientras no haya certeza -sobre todo por parte de los familiares- del paradero de la persona o sus restos. Establece el procedimiento que se debe llevar a partir de la noticia de persona desaparecida, los procedimientos sobre la desaparición de niñas, niños y adolescentes y personas extraviadas en desastres natu-

rales, establece la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas, Extraviadas, Localizadas, sin identidad, no identificadas, el Registro Nacional Forense y el banco de datos genéticos. Se establece también la obligación de crear protocolos especializados y Procedimientos periciales, polígonos de búsqueda, búsqueda de migrantes, ingresar a víctimas indirectas al SPVT, etc.

Finalmente, establece tres ejes: i) prevención, con la obligación de difusión de medios privados, comunitarios y públicos; ii) Atención, dirigida al trato con víctimas indirectas/ familiares y iii) Investigación, con respecto a la descentralización, derivación de información y capacitaciones.

Por lo que, a pesar de tener errores, sí daba respuesta a algunos problemas estructurales.

5.5.6. Incumplimiento de la Ley Orgánica de Actuación en casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas

Tanto sociedad civil como familiares y amigos de personas desaparecidas están alertas de la normativa, en busca de la correcta aplicación de la ley. Pese a la constante vigilancia, se han visibilizado varias problemáticas que repercuten en la localización y búsqueda de las personas desaparecidas y extraviadas.

Entre éstas está la inobservancia del artículo 8 numeral 6 de la Ley, que establece la obligación de capacitación de forma continua, especializada y actualizada a los servidores públicos en procedimientos de investigación, búsqueda y localización, lo cual se evidencia en el poco conocimiento de servidores públicos en temas de desaparecidos y trato a víctimas. Capacitación necesaria en el ámbito nacional de las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y la Respuesta a las Víctimas Indirectas como medidas de atención como lo expone la ley.⁸³

Así mismo, otra dificultad que las víctimas indirectas han percibido dentro del cum-

plimiento de la ley es la falta de cooperación interinstitucional, de las entidades que pertenecen al Sistema Nacional; como es el Ministerio de Salud Pública que tiene la obligación de brindar apoyo psicológico a las víctimas⁸⁴, apoyo que no es idóneo según testimonios de las víctimas indirectas.

La dificultad en el acceso a la información solicitada a las entidades públicas, por parte tanto de la sociedad civil como de las víctimas indirectas, es problema fundamental para el cumplimiento correcto de la ley, que se evidencia en los procesos de seguimiento de los casos y las actualizaciones del avance de estos.

La Ley no se ha implementado de forma correcta. El reglamento fue emitido fuera del plazo legal, no existen los protocolos especializados que tenían un plazo específico, sobre todo los artículos de las disposiciones transitorias de la ley: no se ha creado el Registro Nacional, no se activa el procedimiento de búsqueda establecido en la Ley. El Sistema Nacional y su órgano ejecutor ni

⁸³ Artículo 65.- Medidas de atención. Las instituciones que conforman el Sistema Nacional deberán implementar los siguientes lineamientos y acciones: 4. Garantizar la especialización, capacitación e intervención permanente de equipos multidisciplinarios en el territorio nacional para fortalecer la atención de los casos de personas desaparecidas, extraviadas y víctimas indirectas. (Ley 130, 2020, art. 65)

⁸⁴ La Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas en su artículo 19 dispone que entidades como Salud pública pertenecen en la participación complementaria y entrega de información dentro de la ley.

siquiera se habían reunido. La primera vez que se reunieron en plenaria fue en noviembre del 2021, para aprobar el Protocolo de Actuación Interinstitucional para el Registro de Denuncias, Investigación, Localización y Cierre de casos de personas desaparecidas; el cuál no fue construido en conjunto con sociedad civil, sólo fue socializa-

do en una ocasión y se desconocen los resultados de su aplicación.

Finalmente cabe recalcar que los y las asambleístas miembros del Grupo Temático y Parlamentario de Equidad y Bienestar Social ya se encuentran haciendo un proyecto de ley de reformas a la Ley que cambiaría su estructura principal (ANEXO 2).

5.5.7. Análisis y Crítica al Reglamento General a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas

El 17 de noviembre del 2020 Lenin Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador, emitió el Decreto Ejecutivo N° 1191 (ANEXO 3), a través del cual se expide el Reglamento General a la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas, que cuenta con 12 páginas (3 de éstas considerandos) tres títulos y 30 artículos, una disposición transitoria y una disposición final. Además, se emitió en 294 días, cuando el plazo para su construcción era de tan sólo de 120 días.

Algunas de las disposiciones más preocupantes para los derechos de los familiares de personas desaparecidas versan en la vulneración al derecho a la participación en la construcción de normativa por parte de la ciudadanía, especialmente de los familiares de personas desaparecidas, quienes son los que conocen y viven día a día esta realidad. No se toman en consideración las dificultades que encuentran los familiares en su diario vivir.

La participación de los familiares y demás organizaciones de la sociedad civil era

fundamental para la construcción de este Reglamento, así como lo fue para la construcción de la Ley y la tipificación. Es su derecho ser parte y les fue negado en tres ocasiones⁸⁵.



Además, el reglamento no establece nada en términos de capacitación ni prevención, que eran ejes importantes en la estructura de la Ley. Dispone que la atención legal por parte del Estado, será sólo si la Defensoría Pública lo establece como prioridad; existen varios errores que provocan inseguridad jurídica, tales como i) la falta de certeza de lo que ocurre luego de la desaparición involuntaria: no queda claro si se genera una multa, una sanción, un llamado de atención o un seguimiento de la situación sin represalias; ii) ¿qué pasa si se encuentra la existencia de un delito?, pareciera que la decisión de abrir o no una investigación fiscal depende de los familiares, cuando ésta es competencia del Fiscal, etc.⁸⁶

⁸⁵ En tres ocasiones, en agosto, septiembre y octubre del 2020 ASFADEC e INREDH solicitaron reuniones para ser parte de la construcción del reglamento, conocer su estado, aportar con insumos concretos, sugerir e incluso criticar su contenido de ser necesario; sin embargo, en dos ocasiones se negó la reunión y la tercera, ni siquiera hubo respuesta, obviando los principios de transparencia, integralidad y participación integral exigidos.

⁸⁶ El análisis ampliado del Reglamento se encuentra en el Anexo 4.

5.5.8. Participación de las Víctimas y de la Sociedad Civil

Una de las luchas constantes en la búsqueda de participación de las víctimas indirectas y de la sociedad civil, era la creación de veedurías acerca de los procedimientos de búsqueda y localización de personas desaparecidas, que permitieran a los familiares y organizaciones de la sociedad civil aportar, criticar, trabajar en conjunto e incidir en cambios necesarios en estos procedimientos. Con el reglamento, este requerimiento quedó vetado para los familiares.

El Artículo 6, literal “c” establece que sí se van a constituir veedurías acerca de las acciones de investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas o extraviadas. Sin embargo, se cierra la posibilidad de que el familiar del caso participe en ello ya que establece que “en ningún caso esas personas pueden ser víctimas indirectas del caso objeto de veeduría, a fin de garantizar el principio de no revictimización”.

Para los familiares, quienes han luchado por esos espacios, esta prohibición expresa constituye una violación total de los derechos de los familiares a la verdad, a la participación y al principio de corresponsabilidad

que dicta la Ley. Lo que empeora ya que se utilizó al principio de revictimización como excusa para excluirlos de estos procesos. Por otro lado, el artículo 6, en sus 5 literales, condiciona la participación en estas veedurías. Sólo pueden participar organizaciones de la sociedad civil que cumplan ciertas condiciones como estar previamente aprobadas por el Comité Directivo. Lo que preocupa ya que no es un espacio abierto, sino un espacio condicionado a la voluntad política de 4 instituciones públicas.

En conclusión, el artículo 6, literal “e” restringe las veedurías a casos concretos. Lo que también preocupa, ya que la Ley de ninguna forma restringe las veedurías a casos concretos. De hecho, el Art. 15, inciso final de la Ley establece que las veedurías se realizarán con respecto a las acciones de investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas y extraviadas. Desde el reglamento, no es posible realizar una veeduría de la gestión realizada de forma general, sino que sólo se puede vigilar procesos en concreto, restringiendo el alcance dado en la Ley cuando el reglamento no debería hacerlo.

5.5.9. Duración de las Investigaciones

El Artículo 17 establece que las acciones de búsqueda, investigación y localización concluyen si existen dos condiciones: certeza del paradero certificada por la Fiscalía o cuando, certificado por el Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los restos hayan sido plenamente identificados.

Si bien la certificación por autoridad competente es necesaria, creemos que una vez más, el reglamento excluye la participación

de los familiares. Ellos, como víctimas indirectas, son los primeros afectados por la decisión de cesar la investigación, por lo que debieran ser parte de esta decisión. En el caso de encontrar un cuerpo, no se puede proceder a la identificación de la persona desaparecida sin el reconocimiento y aprobación por parte de las víctimas de que el cuerpo es efectivamente de su familiar. Sin esta aprobación, la Fiscalía tiene la obligación de seguir investigando.

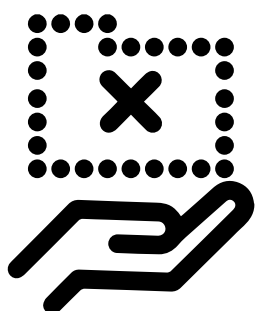
5.5.10. Localización de una Persona producto de un delito

Cabe recalcar que los **Art. 21 y 22** de la Ley establecen claramente que, si durante el proceso de investigación, búsqueda y localización se encuentran elementos que permitan presumir la existencia de un delito, éstos deberán ser puestos inmediatamente a conocimiento de Fiscalía para que inicie las investigaciones correspondientes.

Sin embargo, en el Reglamento, la apertura de oficio de una causa a partir de un delito por parte de Fiscalía recae en la voluntad de los familiares. **El Artículo 20**, literal b)

trata del descubrimiento de un delito de acción pública después de la localización, y manifiesta que, si la localización tiene que ver son un posible delito, no se puede condicionar la investigación de un delito público a la denuncia por parte de los familiares. La investigación de un delito es obligación por parte de la Fiscalía lo que significa que, en caso de tener indicios sobre un presunto delito, esta institución tiene que investigarlo de manera automática e inmediata, de oficio, sin depender de los familiares.

5.5.11. Desaparición de Niños, Niñas y Adolescentes



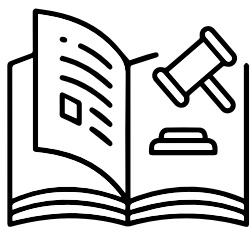
Es lamentable observar que sólo el **artículo 21** trate de la desaparición de niñas, niños y adolescentes ni siquiera lo hace de forma directa. Este único artículo no menciona la alerta

Emilia, que -como lo explica el Gobierno- tal “sistema de alerta difunde de manera inmediata la imagen e información del menor (NNA) desaparecido a través de los dispositivos móviles y medios de comunicación masiva como la televisión, el correo electrónico, y las redes sociales como Facebook”. El reglamento debiera contener una obligación de activar la alerta Emilia en todos los casos de desapariciones de niños, niñas y adolescentes incluso si han pasado más de 24 o 48 horas; entre otras obligaciones relacionadas a esta alerta. La utilidad de la alerta Emilia se ve limitada al cumplimiento de parámetros específicos que no todos los casos de niñas, niños y adolescentes cumplen; dificultando la alerta temprana, su búsqueda y localización. Además, en este apartado se

necesita un artículo que legisle sobre la desaparición de un niño, niña o adolescente bajo la responsabilidad de uno de sus padres. En este caso, la patria potestad o cualquier vínculo familiar no pueden ser un obstáculo para presentar la denuncia e iniciar el proceso de búsqueda.

El reglamento no otorga una protección suficiente a los niños, niñas y adolescentes desaparecidos ni una atención particular a otros grupos vulnerables. Por todo esto, el Reglamento más que un avance, resultó ser un retroceso importante en la normativa ecuatoriana.

5.5.12. La normativa interna del Ecuador en personas desaparecidas y su respuesta a la violencia contra las mujeres



Si bien dentro de la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas en su considerando se cita al artículo 66, letra b) del número 3 de la Constitución⁸⁷, que hace referencia a una vida libre de violencia y las medidas que el Estado debe tomar para eliminar y punir toda violencia, en especial a mujeres, niñas, niños, y otros grupos en situación de desventaja o vulnerabilidad. Esto no se ve reflejado dentro de la normativa en cuestión de personas desaparecidas.

En el Ecuador según el Sistema de Personas Desaparecidas – DINASED, en las estadísticas recabadas desde enero a diciembre del 2021 resalta que en el grupo “etario vs sexo” en adultos existe un 64% de mujeres desaparecidas en frente a un 24%⁸⁸ de hombres desaparecidos. Lo que resalta la problemática de violencia de género que existe en el país. Aun así, entendiendo que la mayoría de las desapariciones son de mujeres existe una falta de normativa en la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas para suplir este problema.

5.5.13. Tipificación del delito de desaparición involuntaria

Los familiares y la sociedad civil también participaron de la creación de este tipo penal, con la intención de generar una reforma al Código Orgánico Integral Penal con objeto de establecer un marco normativo que permita tipificar como delito a la desaparición involuntaria de personas. El trámite correspondiente al “Proyecto De Ley Orgánica Reformatoria Al Código Orgánico Integral Penal Para La Tipificación De La Desaparición Involuntaria De Personas”, tuvo su resultado, ya que -en la reforma del 24 de diciembre del 2019- se logró incorporar en el paquete de enmien-

das al artículo 163.1 del Código Orgánico Integral Penal, gracias a la lucha constante de los familiares y la sociedad civil.

La desaparición involuntaria es un tipo de delito que supone la violación de los derechos humanos y que, cometido en determinadas circunstancias, constituye también un crimen de lesa humanidad. Este delito se encuentra tipificado gracias al bloque de reforma del 2019, en el artículo 163.1 del Código Orgánico Integral Penal de la siguiente forma:

⁸⁷ Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. (CRE, 2008, art. 66)

⁸⁸ Considerando que el resto de desaparecidos y desaparecidas están en otros grupos etarios según el Sistema de Personas Desaparecidas – DINASED en su informe del año pasado.

“La persona que prive de la libertad, retenga, arrebate, desaparezca, traslade a lugar distinto a una o más personas, en contra de su voluntad y niegue información de su paradero o destino, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Así mismo se agrega una pena de diez a trece años si, entre las causales se encuentra; Si la privación de libertad se prolonga por más de ocho días; si la víctima es un menor de 18 años, mayor de sesenta y cinco años, mujer embarazada, persona con discapacidad o que padezca enfermedades que comprometa su vida; si la comete con apoderamiento de nave o aeronave, vehículo o cualquier otro transporte; Si se comete total o parcialmente desde el extranjero; Si se comete por personas que tengan algún tipo de relación familiar o poder o autoridad sobre la víctima (docentes, ministras o ministros de culto, personal de salud, o personas responsables de atención y cuidado del paciente o cualquier profesional que haya abusado de su posición o cargo para cometer la infracción); si la víctima ha sido sometida a violación física, sexual o psicológica.

Para el procesamiento de este delito, la acumulación de indicios tendrá la misma fuerza vinculante que la prueba directa en la etapa de juicio, siempre que los mismos se funden en hechos reales probados, se relacionen con los hechos de este delito, sean unívocos y directos”.

Es importante recalcar que, si se produce la muerte de la víctima, se sancionará con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Así mismo es un delito complejo, múltiple y acumulativo por el hecho de que atenta no a uno sino a un conjunto de derechos humanos, como son;



- ✓ Derecho a la vida.
- ✓ Derecho a la libertad y a la seguridad personal.
- ✓ Derecho a trato humano y respeto a la dignidad.
- ✓ Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- ✓ Derecho a reparación, incluso mediante la indemnización.

La desaparición no sólo afecta directamente a la víctima, sino que se llega a extender hacia terceros. Con el tiempo los familiares (víctimas indirectas) sufren el daño de la ausencia de sus familiares desaparecidos, el no saber de ellos, la impunidad, más la incompetencia y falta de compromiso del Estado, afecta y desgasta⁸⁹. Muchas veces,

con el tiempo, los familiares llegan a contraer ciertos padecimientos como trastornos por estrés postraumático. Por lo que, como familiares y sociedad civil, consideramos que era necesaria la tipificación del delito de desaparición involuntaria. Hasta la actualidad, no hay ningún caso judicializado con este delito.

5.5.14. Problemas con la Policía Nacional y Ministerio de Gobierno

Como ya se señaló anteriormente, el obstáculo principal que enfrentan los familiares de personas desaparecidas en el Ecuador, alrededor de las desapariciones de sus seres queridos, es la ineficiencia en los procesos de búsqueda e investigación. Esta carencia tiene que ver por un lado con la policía especializada en materia de búsqueda, investigación y localización, especialmente en la capacitación adecuada a sus agentes del orden para brindar un correcto servicio, porque la falta de especialización no sólo se evidencia en el mal manejo de los expedientes, sino también en el trato para con los familiares. Demostrando así el incumplimiento al Capítulo II de la Ley Orgánica De Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y Extraviadas.⁹⁰

Ciertas páginas web oficiales, en especial de la Policía Nacional (DINASED) remiten al mal manejo y carencia de información, y consecuentemente se han realizado solicitudes de acceso a información a esta entidad pública.

Por otro lado, desde el informe anterior la coordinación estatal el incumplimiento y la falta de compromiso han demostrado que la

falta de recursos, ya sea recursos humanos como materiales es el problema que más aqueja a las víctimas indirectas. Si hablamos de recursos humanos damos alusión al recorte presupuestarios que el gobierno central realiza a las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Extraviadas y Respuesta a las Víctimas Indirectas, el mayor afectado desde nuestro punto de vista es Fiscalía y Entidad rectora en materia de seguridad ciudadana y orden público. Por ejemplo, Fiscalía al sufrir falta de personal, conlleva a una carga procesal extensa, sumando también la continua rotación de fiscales lo que perjudica notablemente en los casos. Este fenómeno se da por decisiones de sus superiores, sin considerar el gran impacto negativo que ocasionan. Así, la falta de presupuesto en las entidades rectoras abre la brecha de no contar con personal técnico completo y capacitado, ni con el equipo multidisciplinario conformado por peritos, psicólogos, trabajadores e investigadores sociales y policiales, antropólogos y médicos, así como tampoco con una estrategia de atención frente a la problemática de personas desaparecidas en Ecuador.

⁸⁹ INREDH realizó todo un proceso de trabajo social y grupos de ayuda mutua a familiares de personas desaparecidas. El cual se encuentra recogido en el libro "Construyendo Resiliencia" de autoría de miembros de Inredh, publicado en la Serie Capacitación #37, 2021.

⁹⁰ Art. 15 LEY ORGÁNICA DE ACTUACIÓN EN CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y EXTRAVIADAS; Registro Oficial N° 130.

5.5.15. Respuesta desde sociedad civil

Primera Caravana por la Justicia, Verdad y Memoria.

Del 21 de marzo hasta el 25 de marzo del 2021 arrancó la primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida en Ecuador cuyo objetivo era “exigir a la Fiscalía General del Estado y a sus delegaciones provinciales celeridad, eficiencia e independencia judicial en los procesos de investigación de los casos y visibilizar y sensibilizar de la problemática de la desaparición de personas a nivel nacional”⁹¹. La Caravana recorrió las principales ciudades del Ecuador, como Guayaquil, Cuenca, Loja, Chillanes y Bucay, en donde se desa-

rollaron tomas del espacio público y plantones en los exteriores de las entidades estatales.

Esta propuesta nació a partir de que “la delegación de Asfadec acompañó la Caravana que recorrió cinco departamentos de México de forma pacífica con el fin de buscar a las personas desaparecidas, explorar lugares en búsqueda de osamentas y visibilizar la problemática de personas desaparecidas en las universidades”.⁹²

Ruta de la exigencia

“La ruta de la exigencia para que el Estado responda” fue una iniciativa colectiva de la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (Asfadec) y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (Inredh)⁹³, junto a la participación de familiares y amigos de todo el país que viven afectados por la falta de aplicación de la Ley Orgánica y la constante omisión del Estado hacia la grave problemática de desaparición. Esta ruta desarrollada el 21 de diciembre de 2020, tuvo como objetivo principal el visitar a las instituciones que forman parte de manera directa y complementaria o de apoyo, al Sistema Nacional de Búsqueda de personas Desapa-

recidas y extraviadas, para el cumplimiento e implementación de la Ley Orgánica de actuación en caso de Personas Desaparecidas y extraviadas.

La ruta consistía en una duración entre 30 y 60 minutos en 7 instituciones públicas que tienen directa competencia y obligaciones de la Ley, en donde se plasmaban rostros y gigantografías de personas desaparecidas, junto a las consignas donde se escuchaba la voz llena de nostalgia y desesperación de los familiares al no saber el paradero de sus seres querido y se entregaron documentos para pedir información de cada una de sus competencias que habían sido incumplidas.

Ruta de la exigencia

Actualmente los graves señalamientos, abusos de autoridad y restricciones en

contra de los familiares, amigos y equipo voluntario de ASFADEC han sido intermi-

⁹¹Inredh. “Primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida inicia este domingo”. 19 de marzo 2021 desde <https://inredh.org/primera-caravana-por-las-personas-desaparecidas-y-encontradas-sin-vida-inicia-este-domingo/>

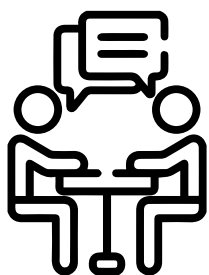
⁹²Inredh. “Primera Caravana por las personas desaparecidas y encontradas sin vida inicia este domingo”. 19 de marzo 2021 desde <https://inredh.org/primera-caravana-por-las-personas-desaparecidas-y-encontradas-sin-vida-inicia-este-domingo/>

⁹³“RUTA DE LA EXIGENCIA” - Un recorrido para exigir respuestas por los desaparecidos en Ecuador. https://gk.city/2021/12/28/desaparecidos-ecuador-recorrido-familiares/?fbclid=IwAR0s5CBrsG6JPXlaZnZnDoog7pn3BpTr0GT_R5qPFLz0hrs7DSvZLzk2ww

nables. La restricción a nuestros derechos de libertad, a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria⁹⁴ ha perdido significado. Hasta la fecha, los policías metropolitanos han intentado restringir nuestro derecho a expresarnos, y de manifestarnos en espacios públicos con el argumento; “deben presentar los permisos requeridos para hacer uso del espacio público”, que de acuerdo a la ordenanza metropolitana no podemos alterar el orden público con el megáfono, y hemos sido víctimas de forcejeos por parte de estos agentes del orden.

No obstante, es importante recordar que las movilizaciones sociales han sido, por lo general, la única forma a través de la cual ciertos grupos tradicionalmente excluidos han conseguido reivindicar sus derechos o, al menos, han logrado que sus puntos de vista pasen a formar parte del debate público. Asimismo, los plantones se han convertido en un mecanismo eficaz para realizar denuncias públicas sobre políticas y leyes que vulneran derechos de la ciudadanía, en particular aquellas que afectan su derecho a vivir y a un ambiente sano.

5.5.16. Conclusiones y recomendaciones



A manera de conclusión es importante que las instituciones que pertenecen y forman parte de la Ley Orgánica de Actuación en Casos de Personas Desaparecidas y

Extraviadas, en representación del Estado Ecuatoriano, capaciten a sus funcionarios. Así con el objetivo de facilitar, agilizar y medir la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, favoreciendo al cumplimiento de los derechos que las víctimas indirectas reclaman permanentemente por la falta de implementación de la ley.

Así mismo la observancia de la sociedad civil y víctimas indirectas en talleres, propuestas de reformas a las leyes y reglamentos debe ser permanente para entender la problemática social de desaparición que existe en la sociedad ecuatoriana. Problemática que está lejos de ser singularizada a casos mencionados en este informe, sino que es un problema social que crece en el Ecuador.

Es importante mencionar a la necesidad de que el Estado ecuatoriano destine mayores recursos para la capacitación y contratación de personal calificado, así como recursos humanos y herramientas especializadas para la investigación de casos de desaparición de personas.



Diálogo Diverso

Jorge Medranda: jorgemedranda@dialogodiverso.org
Danilo Manzano: danilomanzano@dialogodiverso.org

⁹⁴ Art. 66 Constitución de la República del Ecuador RO 449: 20-oct-2008.<

5.6. Aportes de Diálogo Diverso⁹⁵ sobre la situación de las personas LGBTIQ+ en movilidad humana en Ecuador en el período de 2018 a 2021

5.6.1. Antecedentes

Desde la constitución de Diálogo Diverso, DD, el proyecto emblema institucional, “Mi Casa Fuera de Casa” (en adelante MCFC), se instituye como el primer proceso de abordaje - integral, armónico y plural- destinado a la población LGBTIQ+ migrante y refugiada en Ecuador. En las cuatro filiales de la Fundación, se han desplegado de manera gratuita y con protocolos apropiados, atenciones legales, médicas y psicosociales. Sumadas a estas actividades, se realizan charlas informativas acerca de derechos humanos, como los talleres de incidencia orientados hacia funcionarios públicos, integrantes de ONG y colectivos sociales, para sensibilizarles en temáticas de las diversidades sexuales y de género.

Diálogo Diverso ha sido la institución que ha consumado las primeras investigaciones que atraviesan los ejes de la movilidad humana y derechos de las diversidades sexuales y de género. En este aspecto ha llamado la atención sobre la importancia de que se generen datos que den cuenta de estas realidades que se han visto trastocadas en el país, frente a una de las olas migratorias con mayor repercusión en lo que va del siglo XXI, sin olvidar que, en estos últimos años, el escenario social ha sido golpeado por la pandemia concatenada a la Covid-19.



Como punto de partida de este breve análisis, cabe tener presente que la falta de información que aborde transversalmente los derechos humanos de la población LGBTIQ+ y el tema de la movilidad humana, más allá de ser una observación a ser tomada en cuenta, esta desatención ya evidencia una sintomatología de lo que tiene que ver con el acceso a derechos y servicios. Adherido a esto, y a pesar de que en el Ecuador los derechos para las personas LGBTIQ+ están reconocidos en la Constitución, esto no se aplica en la realidad de este tejido social, y las problemáticas aumentan debido al fenómeno de la movilidad humana que se ha incrementado en el país.

Producto de esto y desde un contexto nacional, el propio Estado ecuatoriano no ha realizado otra pesquisa que describa la realidad de la población LGBTIQ+, dado que después del “Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de los Derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador”, ejecutado en el 2013, no se han actualizado estos datos sociodemográficos. Además, si tomamos en cuenta que, desde el Censo Nacional realizado en el 2010, tampoco se han renovado las estadísticas, se deja entrever que -durante estos últimos 11 años- la información que se usa con base a estos regis-

⁹⁵ El presente capítulo fue realizado por Diálogo Diverso, DD: Alemania N32-87 y Av. Mariana de Jesús 593 984229360 / (02) 323 7276 jorgemedranda@dialogodiverso.org. <https://dialogodiverso.org/didi/>

tros es de cierto modo redundante/tautológica. Por estos argumentos subrayamos el apremio de promover investigaciones que den cuenta de que se ha llevado adelante, con aciertos y fallas, un contexto de movilidad humana venezolana sin precedente.

Los índices que centran su atención en el fenómeno del desplazamiento social, registran que alrededor del mundo existen más de 82 millones de personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares. De este estimado, cerca de 26 millones son refugiados. Hablando de la región de América Latina, la innegable crisis socioeconómica de Venezuela ha impulsado la movilidad humana de sus ciudadanos para buscar mejores condiciones de vida; esta ola migratoria ha cobrado distintas singularidades según los contextos que se conjugaron en los últimos cinco años, como la vivida recientemente a causa del coronavirus.

La Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V) es un foro para coordinar esfuerzos de respuesta con un enfoque particular en lograr coherencia y consistencia, ha sumado esfuerzos con 17 países de América Latina y el Caribe, todo esto, para velar por el acceso a derechos, protección y servicios básicos. Hacia el 8 de febrero de 2022, la R4V señalaba que alrededor del mundo se han movilizado 6.041.690 venezolanos, entre refugiados y migrantes. En Latinoamérica y El Caribe alrededor de 4.992.215, y en Ecuador, hasta noviembre de 2021 se contabilizaban 508.935 personas procedentes de Venezuela.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención. Desde 1982 el CEDAW ha tenido un total de 151 expertos que han servido en

calidad de miembros del Comité. El Informe Sombra se inscribe alrededor de estos marcos para la erradicación de la discriminación contra la mujer. El Informe Sombra es una herramienta de monitoreo y vigilancia sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos de las mujeres (Ramírez 2012).

La CEDAW es un documento jurídico a favor de los derechos de las niñas y las mujeres, este Comité evalúa los avances y retos que enfrentan los países en esta materia; asimismo, recoge las demandas de la sociedad civil a través de sus Informes Sombra o informes alternativos (elaborados por organizaciones de la sociedad civil y organismos especializados de las Naciones Unidas).

Los Estados que ratificaron la convención, entre ellos Ecuador, se comprometieron a implementar medidas legales, sociales, económicas y políticas, para eliminar la discriminación y la violencia de género. En 2020, la Coalición Desde Nuestras Voces presentó un Informe Sombra específico

de niñas y mujeres jóvenes en Ecuador, que visibiliza las situaciones de discriminación y violencia que enfrentan en todos los espacios que habitan y posiciona sus exigencias (Plan International 2021).

En el Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones LGBTI, producido en el Ecuador en el 2013, se recopiló información sobre la situación de los derechos humanos de las poblaciones LGBTI en Ecuador, tomando como punto de partida los principios de Yogyakarta. El documento hace énfasis en los sectores de salud, educación, acceso a la justicia y la violencia, también buscó que activistas y organizaciones utilicen los datos para generar incidencia en los tomadores de decisiones, para que las necesidades de las poblaciones se traduzcan en polí-



ticas públicas de inclusión social (Fundación Ecuatoriana Equidad 2013, 6).

Desde el 2013 se destacaba la falta de estudios correspondientes a la calidad de vida de las personas LGBTI, que tome en cuenta las particularidades y necesidades de cada subpoblación, los datos del INEC son muy valiosos, pero aún son insuficientes. Se advertía acerca de la dificultad en el acceso a derechos como la educación y el trabajo, y esto no permite que las personas de la

comunidad LGBTI desarrollen sus derechos y su personalidad adecuadamente. De manera categórica se concluía que los derechos establecidos en la Constitución ecuatoriana son inclusivos para la comunidad LGBTI, pero que, en la práctica, su ejercicio se imposibilita por la existencia de candados constitucionales que fomentan la discriminación; todo esto alentado a su vez por prejuicios sociales (Fundación Ecuatoriana Equidad 2013, 67-68).

5.6.2. Contexto

Es importante iniciar con un señalamiento que resulta vital para los fines pertinentes del documento, y es que las interpretaciones que se expondrán responden netamente a la labor con la cual está emparentada Diálogo Diverso. En tal virtud, el principal exhorto que ha hecho la Fundación, es acerca de la falta de información relacionada con la defensa-promoción de derechos humanos de las personas LGBTIQ+ en condición de movilidad humana. Por lo antes dicho, la intención es la de colocar sobre el tapete, la idea acerca de la necesidad de adentrarse en un profundo estudio en el que se resalte la participación de todas las organizaciones y personas LGBTIQ+ que tengan interés en aportar, pues alrededor de este tipo de pesquisas, se debatirá el porqué las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional todavía suplen la ausencia del Estado.

El fenómeno de la movilidad humana se ha acrecentado de manera sin precedente. Recientemente, la Revista Nueva Sociedad describe con acierto la realidad de las personas que se han visto en la obligación de abandonar sus países de origen. Durante el último lustro, la ola migratoria venezolana, ha removido las estructuras social, económica, política, y cultural. Los desplazamientos durante la pandemia de la

Covid-19, han puesto en evidencia que los Estados nación de la región tienen muchas brechas por sanear; entre ellas, las que tienen que ver con el sistema de salud, el acceso a servicios básicos, y el respeto a los derechos humanos sin importar la procedencia ni la identidad sexo-genérica (Nueva Sociedad 2021).

En Ecuador son escasos los estudios cuantitativos o cualitativos que expongan información oficial sobre el estado y/o ejercicio de los derechos humanos de las personas LGBTIQ+. Desde las organizaciones de la sociedad civil se ha intentado subsanar este vacío generando investigaciones de corte cualitativo, testimonial y vivencial de la población. El diagnóstico producido entre Diálogo Diverso y la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM), permite concluir que la respuesta que dan organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y entidades del Estado, hacia la población en situación de movilidad humana, está sesgada y estandarizada, pues las respuestas se plantean desde una visión de la realidad que difiere de las necesidades que se instituyen en las ciudades fronterizas, lo cual, no representa las mismas situaciones de la población en las ciudades que se encuentran en el interior del país (Quintana 2021).

Durante el 2020, el Ecuador, al igual que el mundo, vivió una de las peores crisis sociales y económicas de su historia, con costos aún incalculables ante la incertidumbre sobre los avances de la pandemia. Según datos de la OIT en el país se redujeron más de 500 mil plazas de empleo, el escenario económico y social del Ecuador se enfrentó a una realidad de un incremento inminente de la pobreza. El colapso en sistema de servicios públicos, se dio por lo que el acceso para cubrir necesidades básicas no está garantizado para la mayoría de personas que habitan el país, y la situación empeora para quienes se encuentran en situación de movilidad, pues sus niveles de vulnerabilidad se ven acentuados al no tener acceso a ingresos para alimentación, vivienda digna o salud. Las ayudas del gobierno fueron limitadas, por lo que no se atendió adecuadamente a este grupo vulnerable, siendo las organizaciones de la sociedad civil las que cubrieron estos vacíos (Viteri 2020, 9).

Las investigaciones que se han planteado como iniciativa de Diálogo Diverso (Quintana 2020; Viteri 2020) tienen la intención de desentrañar lo engorroso de las problemáticas sociales que enfrentan las personas que son víctimas de varias vulneraciones. Sumado a esto, la Fundación ha constatado que tras las conductas xenóforas y la exclusión social por la identidad de género-sexo, se reproducen procesos de segregación que fragmentan el tejido social, tanto de la comunidad de acogida como de las redes de migrantes y refugiados.

Los resultados obtenidos, a su vez, plantean interrogantes a resolver frente a la diáspora venezolana de la segunda década del siglo XXI. Entre estas cuestiones, hay que prestar atención a los procesos de acogida, en vista de que, se identifican doble o triple vulnerabilidad, de este modo, los niveles de discriminación en situacio-

nes de movilidad humana se suman. En términos de interacción social, la falta de oportunidades limita las posibilidades de reestructurar la vida social y económica, estas restricciones contradicen los principios jurídicos respecto a eliminar todas las formas de discriminación que se garantizan en la Constitución del Ecuador; sin olvidar, que estos episodios tienen matices virulentos, sobre todo en las zonas fronterizas. Frente a un escenario hostil, las personas ocultan su preferencia e identidad sexual, esta suerte de repertorio de defensa, repercute en que se invisibilicen los abusos a los que son sometidos; es así que en la mayoría de los casos no se oficializan las denuncias por vulneración de derechos; mucho tiene que ver el prejuicio y la estigmatización social y moral, debido a los estereotipos de que son objeto.



El acceso a un contrato de arriendo es una barrera que se erige también como una consecuencia de la falta de la regulación del estatus migratorio. Ante las desatenciones en tema de acceso a servicios y derechos, existe la premura de canalizar el establecimiento de

albergues, diseñados para cubrir las necesidades de personas LGBTIQ+, destinados a quienes provienen de Venezuela como otras poblaciones en situación de movilidad. Cabe señalar, que en plena pandemia se vivieron desalojos y que, en ciertos casos, esto repercutió en el crecimiento de la situación de calle.

El trasfondo de esta solicitud expone la significancia del rol de las organizaciones de la sociedad civil, éstas se presentan como una opción plausible frente a la desatención estatal. La principal fuente de información de esta premisa son las experiencias de los usuarios que han decidido compartir sus historias, con el propósito de que se conozcan las eventualidades que viven, pero que la esperanza es que estos relatos y

narrativas se conviertan en elementos de discusión y debate en la sociedad para aportar en beneficio de estas poblaciones.

Como parte de los análisis socioeconómicos, otro pivote de influjo en las vulneraciones, es el trabajo sexual por sobrevivencia. En la mayoría de los casos, las personas que se someten a la prostitución como una forma para generar recursos económicos, se encuentran al desamparo y se ven amenazados por redes de trata de personas. Sumado a esto, y por citar un ejemplo recu-

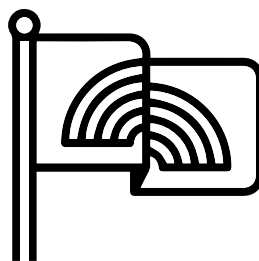
rente en el caso de mujeres lesbianas, éstas se ven en la obligación de mantener relaciones sexuales con hombres. Por otro lado, el trabajo sexual se convierte durante el trayecto migratorio en una alternativa de ingreso y subsistencia para hombres gais, que lo ejercen principalmente en las zonas urbanas cuando llegan a Colombia y durante el trayecto hacia Ecuador, pero que antes de salir de Venezuela refieren no haberlo hecho, es la crisis económica lo que les ha llevado a ejercer el trabajo sexual y/o prostitución (Quintana 2020, 30).

5.6.3. Recomendaciones

Las recomendaciones que a continuación se despliegan, se presentan bajo el sustento de nuestra experiencia institucional, que está comprometida con la protección-promoción de derechos humanos de personas venezolanas LGBTIQ+ en condición de movilidad humana. En este entablado radica nuestra fortaleza organizacional y por tal motivo, consideramos que es un aliciente la creación de la Subsecretaría de Diversidades que se instauró en el actual Gobierno, empero no existe una hoja de ruta política que diagrame los ejes inmediatos de acción. El propio ejercicio de la política pública demanda de un aparataje propio como recursos económicos, la ejecución de normativas, la capacitación y sensibilización de funcionarios públicos, de este modo, se alentarán cambios en beneficio de las poblaciones vulnerables.

Esta primera particularidad ha sido destacada en las observaciones del Informe Sombra, por ello en el apartado 7.16 se recalca en “garantizar una formación adecuada para los funcionarios judiciales que manejan casos de discriminación”, esta arista tiene que ver con el “progreso” para alcanzar el “fin a la discriminación basada en la orientación sexual y el género identidad y condición intersexual”, para “conti-

nuar aumentando los esfuerzos para poner fin a la discriminación contra las personas LGBTIQ+ según consta en los puntos 7.17 y 7.18”.



Otra circunstancia tiene que ver con los derechos de la niñez y adolescentes LGBTIQ+, este grupo ha sido invisibilizado en todos los campos y no cuenta con un marco jurídico que garantice su protección, una situación similar al de las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales. Este tema no se menciona dentro de las observaciones que se hacen sobre la base del Informe Sombra capítulo Ecuador, aunque se mencionan las acciones a trabajar. A la par, es primordial profundizar los procesos que atiendan la violencia basada en género (VBG) y de respuestas a las ‘lgbtifobias’. Estos son dos fenómenos que dependen de lineamientos específicos, por ello, no se los puede tratar desde una mirada homogénea o sólo desde la perspectiva de género, esto difiere y ahonda el acoso a personas LGBTIQ+.

En lo referente a lo anteriormente expuesto, consecutivamente desde el apartado 7.19 hasta el 7.23 se llama la atención acerca de reforzar la protección de todas las personas para erradicar las normas discriminatorias y prácticas por motivos de orientación sexual e identidad de género en todas las esferas de la vida para protegerlas de violencia y discriminación social y cultural; esto implica continuar promoviendo los derechos de las personas LGBTIQ+ para tomar las medidas apropiadas para prevenir, investigar y sancionar manifestaciones de violencia, intolerancia y discriminación. No obstante, en el punto 118.23, lo clave es realizar programas de sensibilización pública y formación de profesores para luchar contra la discriminación por motivos sexuales orientación e identidad de género, especialmente contra niños. De este modo, se intensificarán los esfuerzos para incidir en la conciencia pública para poner fin a todas las formas de discriminación; pues se advierte que hay que luchar contra la discriminación por orientación sexual y género identidad, especialmente contra los niños, mediante programas de concienciación pública y formación de profesores sobre este tema.

En los capítulos 118.128 y 118.127 se destaca la ausencia de un plan nacional para la erradicación de la violencia contra niños, adolescentes y mujeres; un parámetro que se conecta con los actos de violencia contra

la mujer pues se deben robustecer los mecanismos que fomentan enjuiciamiento de todos los autores de delitos de violencia de género y que indudablemente afectan severamente a las personas LGBTIQ+.

Este problema es algo que no se ha atendido desde la elaboración de una política pública que limite la operación de lugares, mal llamados “clínicas de deshomosexualización” que presentan a las diversidades sexo-genéricas como un estado a ser rehabilitado mediante prácticas inhumanas. Los puntos 7.34 y 7.35, son muy elocuentes al afirmar que se debe reconocer la existencia de las denominadas “clínicas de rehabilitación” y terapias de “reorientación sexual” y adopción de medidas para erradicarlas. Es así que urge la necesidad de eliminar las prácticas de internamiento forzoso en esos centros de tortura a recibir tratamiento para supuestamente “curar” la orientación sexual o la identidad de género (que no son enfermedades) de las personas LGBTIQ+, y garantizar la debida sanción a los responsables, así como la reparación integral de las víctimas. En el caso de las “clínicas de reorientación sexual” existentes en el Ecuador, hay que partir del hecho que se señala en la observación 118.34, la cual apunta que el primer paso es reconocer la existencia de estas llamadas “clínicas de rehabilitación” como supuestas “terapias”, con este avance se podrán tomar medidas para erradicarlas.

5.6.4. Conclusiones

En el presente apartado se recogen las conclusiones a que se ha podido llegar, a través de las investigaciones realizadas por la organización y con el respaldo de la experiencia de trabajo en la temática. Dicho esto, y tomando en cuenta el detalle antes mencionado como que el propio INEC a causa de la pandemia no logró plasmar el Censo Nacional programado para el 2020,

y en igual forma, desde el 2013 (con la publicación del Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de los Derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador) las estadísticas sociodemográficas del país necesitan de una renovación. Por este antecedente las investigaciones de Diálogo Diverso se ubican como elementos de primera mano

para conocer el contexto situacional de la población LGBTIQ+ venezolana en condición de movilidad humana; exploraciones pioneras en la interseccionalidad: promoción-defensa derechos humanos, y movilidad humana.

Ante las breves observaciones detalladas en el apartado anterior, mencionamos que el Ecuador tiene asuntos pendientes por resolver frente a la defensa de derechos humanos de personas ecuatorianas, venezolanas y todas aquellas que son LGBTIQ+ y que se encuentran aquí. El país no ha configurado respuestas que tomen en cuenta las intersecciones de las diversidades sexogenéricas y el desplazamiento social, pues existe una mirada binaria hombre-mujer que invisibiliza a las demás diversidades. Mediante el punto 15, el Estado ecuatoriano asumió compromisos voluntarios, como el de compartir con la comunidad internacional la experiencia ecuatoriana sobre la protección y promoción de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana; sin embargo, las políticas migratorias han sido restrictivas frente al contexto de la población LGBTIQ+ venezolana. Se trata de redoblar los esfuerzos para lograr, en la ley y en la práctica, la inclusión de migrantes y refugiados en todos los ámbitos, en particular de mujeres (en todas sus diversidades) en el mercado laboral, como se lo determina en la observación 7.1567.

Ecuador no pudo apoyar las recomendaciones en temas de una cedula como para poner fin a la política de proporcionar dos tipos diferentes de documentos de identidad para personas trans y cisgénero. Hay que adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena participación de todos los ciudadanos, en particular grupos vulnerables, en el sistema educativo y en la administración de asuntos públicos (118.114).

Las dificultades de inserción socioeconómica que atraviesa el país con los ciudadanos venezolanos, se afectaron gravemente por

la emergencia sanitaria como producto de la pandemia, y luego por la reestructuración institucional que dejó ésta en varias instituciones, estatales y no estatales. Cuando a se suma la desventaja sistémica, propia de la comunidad de diversidad sexogenérica, se obtiene una realidad que deberá entenderse con sus propias complicaciones. La discriminación y exclusión que sufren las personas del colectivo LGBTIQ+, afectan en cuanto a su interacción con las instituciones y la exigencia de sus derechos.

Para cerrar, Ecuador ha de continuar la implementación de las políticas de educación inclusiva que ha desarrollado, prestando especial atención a grupos vulnerables. Se deben intensificar las medidas, incluida la formación en derechos humanos, para concienciar sobre la igualdad de género. En la misma línea hay que continuar los esfuerzos para reducir y erradicar violencia de género, velando por la debida diligencia en la persecución de hechos de esta naturaleza y proporcionar la formación pertinente a las autoridades en la protección y prevención de violencia contra mujeres y niñas (118.111; 118.115). En suma, el Estado ecuatoriano tiene la misión de asegurar que las mujeres víctimas de violencia reciban la ayuda adecuada y se lleve los perpetradores a la justicia; todo esto, para erradicar la violencia basada en género que, como se señaló antes, es la base de la discriminación hacia personas por su orientación sexual o identidad de género. (118.123; 118.125; 118.131; 118.124).

Asimismo, es posible encontrar la homofobia en todas las sociedades. Como punto de partida de este breve análisis, cabe tener presente que la falta de información que aborde transversalmente los derechos humanos de la población LGBTIQ+ y el tema de la movilidad humana, más allá de ser una observación a ser tomada en cuenta, es una desatención que ya evidencia una sintomatología de lo que tiene que

ver con el acceso a derechos y servicios. Y, a pesar de que en el Ecuador los derechos para las personas LGBTIQ+ están reconocidos en la Constitución, esto no se aplica en la realidad de este tejido social, y las problemáticas aumentan debido al fenómeno de la movilidad humana que se ha incrementado en el país.

En la misma línea con lo antes expuesto, Diálogo Diverso, como una organización que ha destinado su esfuerzo para atender las necesidades irresolutas de la población LGBTIQ+ en movilidad humana, conoce de cerca la realidad de estos grupos sociales

que se han visto en la premura de salir de Venezuela. Producto de esto, la Fundación se ha planteado el reto de generar los primeros insumos que describan el estado situacional de la ola migratoria venezolana con mayores repercusiones en la región. Frente a esto, los datos que ha producido no tienen precedente, esto tiene que ver con lo complejo que representa la revisión de fuentes, el levantamiento de antecedentes, elaboración de línea base, la falta de propuestas investigativas y de recursos para llevarlas adelante; aspectos que además no han posibilitado la existencia de otros datos sobre la población sexo género diversa en el Ecuador.



Fundación Lucha Anticorrupción

Juan Esteban Guarderas: juanestg@gmail.com

Bernardo Jijón: jijonbernardo@gmail.com

5.7. Desempeño del Ecuador en el combate contra la corrupción en el periodo 2017 - 2021

5.7.1. Contexto de la corrupción en Ecuador en 2021 y análisis de las recomendaciones del Examen Periódico Universal de mayo de 2017:

5.7.2 El Estado ecuatoriano y las organizaciones sociales reciben un apoyo trascendental por parte de la cooperación internacional -tanto bilateral como multilateral- para la lucha anticorrupción. Y, como actores de la sociedad civil, reconocemos esos esfuerzos y encomiamos a la comunidad internacional a que mantengan ese apoyo.

5.7.3 No obstante, a pesar del apoyo internacional para combatir la corrupción en Ecuador, el anterior EPU no refleja la amplitud del problema o la preocupación internacional al respecto. El número de recomendaciones en el Examen Periódico Universal (En adelante EPU) del año 2017 (de las 182 recomendaciones, 22 -es decir un 12,09%- se refieren a políticas públicas para reducir el fenómeno de la corrupción) y no refleja el retraso en Ecuador en el desarrollo de políticas públicas de lucha contra la corrupción y ni tampoco el impacto que la corrupción tiene en el desarrollo de los derechos humanos en el país.

En el mencionado contexto, el EPU relaciona el uso progresivo de la fuerza por parte del Estado con medidas anticorrupción, (Recomendaciones 135.24, 135.28 y 135.29) lo cual, a nuestro criterio, es algo que no necesariamente tiene relación.

La corrupción en el Ecuador está ligada a la pérdida de recursos por parte del Estado, que ya no pueden ser destinados a sectores estratégicos de la población para garantizar el cumplimiento de derechos consagrados en la constitución y legislación del país.

Cabe ilustrar con algunos datos, la amplitud del fenómeno de la corrupción en el país:

- 5.7.4** En el último Índice de Percepción de la Corrupción el Ecuador ocupa el puesto 92 de 180 países, tiene una calificación de 39/100 que lo coloca por debajo del promedio de América Latina (que a su vez ocupa el penúltimo puesto mundial en peor desempeño en la lucha anticorrupción)⁹⁶.
- 5.7.5** En el periodo 2007 - 2019 la corrupción costó al fisco un monto total de \$67.729,4 millones. Lo que es equivalente al total de la deuda pública ecuatoriana⁹⁷. Este monto equivale a 66,1% del total del PIB para el país para el 2021⁹⁸.
- 5.7.6** Ecuador no ha mostrado síntomas de mejoría en la lucha contra la corrupción. Concretamente, en el gobierno presidido por Lenin Moreno, se evidenciaron falencias de poderes públicos encargados de fiscalizar al Estado; por ejemplo, la Contraloría envuelta en escándalos de irregularidades cometidas por Carlos Polit, el contralor de ese momento.
- 5.7.7** En el EPU 2017, las recomendaciones 7.36 hasta 7.47 se refieren a la calidad del sistema judicial. Estas son recomendaciones respecto de las cuales el Ecuador estaba de acuerdo, consideraba ya implementadas o en vías de implementación. No obstante, en el 2021 -durante el proceso de remoción del alcalde de Quito, Jorge Yunda- se puso en evidencia un sistema irregular en los sorteos de los juzgados asignados a las causas. La denuncia planteada por la Fundación Lucha Anticorrupción refleja que en febrero de 2020 las autoridades del Consejo de la Judicatura contaban con un informe que ponía en evidencia las falencias del sistema para evitar la asignación irregular de causas a jueces de manera direccionada. Tras el escándalo público, el Consejo de la Judicatura destituyó del cargo a una jueza y su ayudante.⁹⁹ No obstante, hasta la fecha este organismo no ha implementado medidas para solucionar las falencias expuestas en el sistema de sorteo de jueces.
- 5.7.8** En el EPU 2017, la recomendación 7.50, por parte de la Federación Rusa, se refiere al mantenimiento de altos estándares para el respeto del derecho al voto. Sin embargo, en los años subsiguientes la administración electoral del Ecuador se ha visto envuelta en una serie de escándalos entre los que deben mencionarse:

⁹⁶ "Ecuador mantiene su mal índice sobre percepción de corrupción." Diario Primicias, 28 de enero de 2021, en libre acceso en: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-mantiene-indice-percepcion-corrupcion/>

⁹⁷ "Gobierno de Guillermo Lasso aclara de dónde se obtuvo la cifra de \$ 70.000 millones de perjuicio por corrupción". Diario El Universo, 23 de septiembre de 2021, en libre acceso en:

<https://www.eluniverso.com/noticias/politica/gobierno-de-guillermo-lasso-aclara-de-donde-se-obtuvo-la-cifra-de-70000-millones-de-perjuicio-por-corrupcion-nota/>

⁹⁸ En base a las proyecciones de Trading Economics, en libre acceso en: <https://tradingeconomics.com/ecuador/gdp#:~:text=GDP%20in%20Ecuador%20is%20expected,according%20to%20our%20econometric%20models>

⁹⁹ "Jueza María Belén D. y ayudante Judicial Daniela A. son destituidas", Boletín de Prensa del Consejo de Judicatura del 5 de octubre de 2021, en libre acceso en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/saladeprensa/noticias/item/10429-jueza-mar%C3%ADa-bel%C3%A9n-d-y-ayudante-judicial-daniela-a-son-destituidas>

- 5.7.9** La destitución del Director Provincial de Azuay tras su denuncia de las presiones por parte de la Presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE) para la inscripción irregular de candidaturas a favor de un partido político¹⁰⁰.
- 5.7.10** La contratación de un exconvicto del delito de falsificación de documento público (con una pena de nueve años de prisión) como Director Nacional de Procesos Electorales. El señor Luis Loyo estuvo en su puesto hasta finales de noviembre de 2019, cuando fue apresado en el marco de la operación Emperador. Esta trama de corrupción traficaba con cargos en instituciones del sector público. El ex Director Nacional de Procesos Electorales confesó por el delito de asociación ilícita, mientras ejerció su cargo en el CNE. La Fundación Lucha Anticorrupción demostró que hubo al menos 27 cargos solicitados por el criminal y que fueron aprobados por la Presidente del CNE, Diana Atamaint¹⁰¹.
- 5.7.11** Hubo casos de fraude, avalados por autoridades del CNE, que no han sido sancionados, procesados ni investigados. Luis Verdesoto y Enrique Pita, en su calidad de consejeros del CNE, expusieron ante el país casos de fraude electoral en las elecciones seccionales de 2017. Sin embargo, hasta el día de hoy, la institución no ha emitido una investigación al respecto y Fiscalía no ha dado trámite a la denuncia presentada¹⁰².
- 5.7.12** El Consejo Nacional Electoral validó el partido político del asambleísta Daniel Mendoza, tres días después de que este señor (actualmente en la cárcel por delincuencia organizada) salvara a Diana Atamaint, presidente del CNE, de un juicio político¹⁰³.
- 5.7.13** En el libro publicado en noviembre de 2021, “Todas las pruebas del fraude”, se detallan adicionalmente rupturas en la normativa electoral respecto a: inscripción irregular de candidaturas en la provincia de El Oro en las elecciones seccionales de 2019, irregularidades en procesos de contratación del monitoreo de medios para los procesos electorales de 2019 y 2021, irregularidades en la fiscalización del gasto electoral desde el 2013 hasta la actualidad, irregularidades en la fiscalización de las campañas políticas para las elecciones electorales de 2021, casos de fraude electoral en las elecciones generales de 2021, manipulación y amenazas a las autoridades provinciales del CNE en las elecciones de 2019 y 2021¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Para referencia ver, “Destituyen director del CNE de Azuay tras denunciar presiones de Atamaint en favor del PSC”. Diario La República, 30 de diciembre de 2018, en libre acceso en: <https://www.larepublica.ec/blog/2018/12/30/destituyen-director-cne-azuay-denunciar-presiones-atamaint-favor-psc/>

¹⁰¹ “Luis Loyo movía cargos y resultados en el CNE”. Diario Primicias, 10 de enero de 2020, en libre acceso en: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/luis-loyo-exfuncionario-cne-movia-cargos-resultados/>

¹⁰² “Luis Verdesoto denunció en Fiscalía presunto fraude electoral en Los Ríos”. Diario El Universo, 10 de abril de 2019, en libre acceso en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/10/nota/7278605/verdesoto-denuncia-fiscalia-presunto-fraude-electoral/>

¹⁰³ “Favor con favor se paga 2.0 Atamaint: Atamaint & Mendoza”. Videoreportaje emitido por el medio La Posta, el 29 de junio de 2020, en libre acceso en: <https://www.youtube.com/watch?v=yDeWa4Rw-8>

¹⁰⁴ “Vera... ¡A Su Manera! - FRAUDE ELECTORAL: ¡PRUEBAS! con Carlos Vera”, Programa emitido por TC Televisión el 7 de diciembre de 2021, en libre acceso en: <https://www.youtube.com/watch?v=8N9An2vkTXs&t=3128s>

5.7.14 El nuevo gobierno, posesionado el 24 de mayo de 2021 ha dado importantes pasos para reducir el fenómeno de la corrupción. En específico, en septiembre de 2021, se firmó un memorando de entendimiento entre el Gobierno ecuatoriano y el sistema de Naciones Unidas para el combate a la corrupción. A diferencia de las iniciativas de las anteriores dos administraciones, este memorando prevé el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, lo que supone un importante avance en las prácticas institucionales anticorrupción. Adicionalmente, se ha previsto el involucramiento de múltiples instituciones internacionales (la Cooperación Alemana GIZ, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC) para el apoyo al desarrollo de la política anticorrupción del Ecuador, lo que supone un progreso en la materia. No obstante, es fundamental enriquecer el número de cooperantes internacionales que apoyan al actual Gobierno en esta iniciativa.

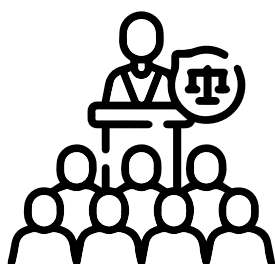
5.7.15 Conclusiones:



El Ecuador está sumido en una crisis de corrupción que afecta al desarrollo del país y consecuentemente al progreso de los derechos humanos de los ecuatorianos.

El EPU 2017 está en completa desconexión con la realidad del país al presentar un significativo déficit de atención al fenómeno de la corrupción.

El Estado ecuatoriano ha ignorado las recomendaciones referentes a materia anticorrupción. Esto se ha puesto de evidencia por los escándalos de corrupción en el sistema judicial y respecto a la autoridad electoral.



El actual Gobierno ha iniciado un proceso de desarrollo de políticas públicas anticorrupción que vincula a las organizaciones de la sociedad civil y que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional.

5.7.16 Análisis del marco legal de defensa y protección de derechos en materia de corrupción en el Ecuador

La Constitución ecuatoriana en el artículo 61 establece dos derechos de los ciudadanos pertinentes en materia de anticorrupción:

- Artículo 61, numeral 2, el derecho a “Participar en los asuntos de interés público”.
- Artículo 61, numeral 5, el derecho a “Fiscalizar los actos del poder público”.

Desgraciadamente, estos derechos están actualmente vulnerados. Esto debido a que en el proceso 17721-2019-00029G se emitió jurisprudencia que establece que los ciudadanos no son víctimas de la corrupción. La jurisprudencia entiende que los ciudadanos no tienen derechos subjetivos vulnerados y por lo tanto no pueden ser acusadores particulares en los procesos por corrupción. El Estado, “la verdadera víctima”, está suficientemente representado por la Procuraduría y la acción pública contra delitos de carácter público la lleva adelante la Fiscalía. Sólo estas partes pueden intervenir como acusadores, dejando a la ciudadanía completamente fuera de los procesos judiciales y limitando la lucha anticorrupción a un asunto puramente estatal. Consecuentemente, los juicios por causas de corrupción se ventilan desde y para, por funcionarios públicos, ergo susceptibles de contaminarse políticamente. Los colectivos ciudadanos pueden realizar investigaciones y transmitirlos a las autoridades mediante denuncias, pero no pueden ser parte de los procesos judiciales. Este es el caso, por ejemplo, de la negativa para que Fernando Villavicencio -quien dirigió las investigaciones llamadas “Arroz Verde”, realizó las denuncias e hizo públicos los documentos- no pueda ser parte acusadora en el “Caso Sobornos”. En este proceso se acusó, entre otras personas, al expresidente Rafael Correa, al exvicepresidente Jorge Glas, y otros colaboradores por delitos de corrupción, entre ellos cohecho y peculado¹⁰⁵.

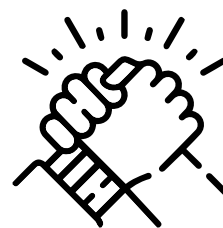
Un colectivo formado por 80 organizaciones de la sociedad civil, presentó un proyecto de ley para solucionar el problema descrito anteriormente. El proyecto de ley tiene el siguiente contenido:

✓ Se establece que los ciudadanos tienen un interés legítimo para ser acusadores particulares en procesos por corrupción.

✓ Para evitar que haya una proliferación de juicios se determina que los ciudadanos no podrán ganar indemnizaciones para sí o terceros en los procesos, salvo que el juez pueda determinar un derecho subjetivo vulnerado y los costos de representación legal.

El proyecto de ley fue aprobado por la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional y por el Consejo de Administración Legislativa el 30 de octubre de 2020 (Resolución CAL-2019-2021-368). Esta fecha el proyecto de ley fue remitido a la Comisión de Justicia, donde no ha sido tramitado hasta la presente fecha. A pesar de múltiples requerimientos por parte de la ciudadanía y medios de comunicación para realizar el trámite, la Comisión de Justicia se rehúsa a dar trámite al proyecto.¹⁰⁶ Ante la inacción por parte de la Asamblea Nacional, las organizaciones civiles que propusieron el proyecto solicitan a la comunidad internacional que exhorte a este órgano legislativo para que se procese el proyecto de ley.

En relación al ejemplo expuesto, es menester recalcar que, en derecho comparado, concretamente en el caso de España, se ha permitido a la ciudadanía ser parte activa en procesos judiciales vinculados a la corrupción, teniendo resultados visiblemente positivos en la lucha contra la propia corrupción.



¹⁰⁵ “Villavicencio y Montúfar no podrán ser acusadores particulares en caso sobornos”, publicado en Diario Expectativa, 12 de septiembre de 2019, en libre acceso en: <http://www.expectativa.ec/villavicencio-y-montufar-no-podran-ser-acusadores-particulares-en-caso-sobornos/>

¹⁰⁶ Guarderas, Juan Esteban, “José Serrano recibió el documento”. Publicado en Diario El Comercio, 22 de abril de 2021, en libre acceso en: <https://www.elcomercio.com/opinion/jose-serrano-recibio-documento-opinion.html>

5.7.17 El contexto legal de recuperación de capitales sustraídos por corrupción

El día 27 de noviembre de 2021 expiró el plazo para que la Asamblea Nacional tramite un proyecto de ley enviado por la Presidencia de la República con carácter de “urgente en materia económica”. Según el artículo 140 de la Constitución, si un proyecto de ley -enviado por Presidencia- no es tramitado por la Asamblea en un plazo de 30 días, puede ser directamente promulgado como decreto-ley por la Presidencia. Debido a esa falta de gestión se decretó la Ley para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19. (LDESFP) Este proyecto contiene una amnistía fiscal, el Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior. En este programa, quienes tengan bienes no declarados en el exterior, podrán regularizarlos mediante el pago de una tasa única.

El Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior consiste no solamente en una amnistía fiscal, sino sobre todo en una amnistía penal. Es decir, se protege de responsabilidad penal a quienes se acogan al presente régimen¹⁰⁷.

En específico, la regularización de los capitales mediante el pago único de la tasa excluye la investigación y enjuiciamiento por delitos de defraudación tributaria, enriquecimiento privado no justificado y defraudación aduanera. En otras palabras, el

Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior se asemejaría a un mecanismo de blanqueo de capitales. Este mecanismo es aún más preocupante tomando en cuenta que:

Se establece un régimen de confidencialidad para quienes se acogan a la amnistía fiscal. No podrá ser divulgada información sobre la identidad o los datos aportados por parte de quienes se acogan al programa¹⁰⁸.

El único mecanismo para evitar que quienes se acogan a la amnistía blanqueen de manera amplia su patrimonio consiste en una simple declaración juramentada unilateral. Es decir, un sujeto puede regularizar una porción pequeña de su patrimonio mediante el pago de la tasa única reducida, pero de manera amplia se le exime de investigaciones sobre defraudación tributaria, enriquecimiento privado no justificado, y defraudación aduanera. Para evitar que las porciones de patrimonio regularizado eximan de manera completa las responsabilidades penales, la ley exige que quienes se acogan a la amnistía emitan una declaración juramentada prometiendo que no cuentan con otros activos no declarados en el exterior. Sin embargo, este es un control demasiado pequeño, especialmente si el resto de organismos de control del Estado no conocerán sobre la identidad de los que se acogan a la amnistía.

¹⁰⁷ LDESFP, artículo 25, párrafo 3: “No se iniciarán respecto de los sujetos pasivos que se acogan al régimen impositivo previsto en el presente Libro, procesos de investigación penal por delitos de enriquecimiento privado no justificado, defraudación tributaria ni defraudación aduanera establecidos en el Código Orgánico Integral Penal. El acogimiento al régimen impositivo previsto en el presente Libro, no exime de modo alguno la investigación, procesamiento y responsabilidad penal por cualquier otro delito distinto de aquellos señalados en el presente artículo. El Servicio de Rentas Internas notificará a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) cualquier actividad que resulte sospechosa derivada de la declaración juramentada presentada por el sujeto pasivo, de conformidad a la normativa aplicable a la materia.”

¹⁰⁸ Artículo 27 Confidencialidad de la información.- La información relacionada con la identidad de los sujetos pasivos que se acogan al régimen impositivo regulado en el presente Libro, así como la información proporcionada por éstos en la declaración juramentada tiene carácter reservada y no podrá ser divulgada por el Servicio de Rentas Internas, salvo por orden judicial. El Servicio de Rentas Internas deberá dictar las normas respectivas que permitan mantener en todo momento la confidencialidad de la información facilitada por los sujetos pasivos.

No se exceptúa a exfuncionarios públicos de acogerse a esta amnistía, a partir de 7 años. Es decir, quienes fueron funcionarios hasta el año 2014, inclusive, podrían sin problema blanquear sus capitales a través de esta amnistía¹⁰⁹.

La Fundación Lucha Anticorrupción, así como otros actores sociales relevantes¹¹⁰, están muy preocupados sobre la tergiversación que pueda hacerse del Régimen Impositivo Voluntario, Único y Temporal para Regularización de Activos en el Exterior. Es decir, que éste no se configure como un programa de recaudación, sino como un mecanismo de blanqueamiento y repatriación de capitales por parte de quienes hayan realizado actos de corrupción.

Incluso, es posible que -al saber que durante el 2022 se mantiene activa la amnistía- los funcionarios tengan un incentivo para realizar actos de corrupción (por ejemplo, coimas pagaderas en el extranjero) ya que pueden inmediatamente acogerse al régimen de exención de responsabilidades penales a través de testaferros.

Cabe recalcar que, suprimir potestades de carácter judicial *-evitando la investigación de posibles delitos asociados con el blanqueamiento de dinero-* por parte del aparato ejecutivo, pone en riesgo la seguridad jurídica del país, considerando que evitar investigaciones de presuntos delitos por norma, es una motivación para el cometimiento de delitos vinculados a la corrupción.

5.7.18 El contexto social y asociativo respecto a la lucha anticorrupción

El artículo 66, numeral 13 de la Constitución del Ecuador, reconoce el derecho fundamental de los ecuatorianos a “asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”. De manera similar, el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra que “Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.” En el sistema americano de derechos humanos, la libertad de asociación está consagrado en el Pacto de San José, en el artículo 16, “Todo individuo tendrá derecho a la libre asociación, siempre que cumpla con la ley.” Este derecho está gravemente restringido e irrespetado en Ecuador, cuando se trata de entidades de lucha anticorrupción.

Las fundaciones y asociaciones que querían dedicarse a actividades anticorrupción debían constituirse, hasta el 28 de mayo de 2019, ante la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Sin embargo, en la mencionada fecha mediante el decreto ejecutivo 732 se suprimió esta entidad, y se creó la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”. Desde ese momento la potestad de otorgar personería jurídica a las entidades civiles cuyo objeto consista en actividades de lucha anticorrupción pasó a ser del Ministerio de Gobierno. No obstante, el Ministerio de Gobierno no se ha dotado del personal, los procesos y el reglamento, necesarios para poder brindar estos servicios a la ciudadanía. Es decir, en la actualidad, la ciudadanía está desprovista

¹⁰⁹ LDESFP, artículo 20, párrafo 2, literal b: “Las personas que hayan tenido la condición de funcionarios públicos desde el ejercicio económico en que la administración tributaria puede ejercer su facultad determinadora para el cobro de tributos de conformidad con el Código Tributario. La prohibición incluye a sus cónyuges, parejas de hecho o familiares hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo de afinidad y a las sociedades en las que los funcionarios públicos tengan o hayan tenido una participación mayor al diez por ciento (10%) de los derechos representativos de capital o tengan o hayan tenido el control del destino de los beneficios económicos de la sociedad.”

¹¹⁰ Dávalos, Pablo, “Economía Política del Proyecto de Ley Económico Urgente para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal”, publicado el 10 de noviembre de 2021, en libre acceso en: <http://pablo-davalos.blogspot.com/2021/11/economia-politica-del-proyecto-de-ley.html>

de una entidad pública que viabilice la libertad de asociación cuando se trata de temas de lucha anticorrupción.

Los ciudadanos ecuatorianos deben contar con un mayor apoyo internacional para que éste exija el respeto de la libertad de asociación por parte del Estado ecuatoriano al habilitar instituciones competentes para el reconocimiento de las asociaciones de lucha anticorrupción.

5.7.19 Pérdida de recursos vinculados a la corrupción e impacto social

Los derechos reconocidos por el Estado Ecuatoriano a través de su Constitución, tratados internacionales y legislación local deben contar con recursos económicos que nutran la infraestructura, logística, material necesario, etc. para el correcto desarrollo de los mismos. Es evidente que los recursos económicos que percibe un Estado por recaudación tributaria, explotación de recursos naturales, cooperación internacional y demás ingresos, deben estar destinados a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En este sentido, un Estado que no cuenta con suficientes recursos no puede proteger los derechos humanos, a pesar de estar en la obligación de hacerlo y, peor aún, un Estado que tolera actos de corrupción que -como menciona la CIDH- no son solamente aquellos actos tipificados penalmente, sino todas aquellas prácticas que suponen un abuso o desvío del poder público en beneficio privado (CIDH, 2018). Pues, este fenómeno no permite que se garanticen los derechos de manera asertiva, además, niega la posibilidad de resarcir un derecho que ha sido vulnerado. La corrupción empobrece los Estados y sobre todo pone en riesgo la protección de los derechos humanos.

El presidente ecuatoriano Guillermo Lasso afirmó que la corrupción le costó al Ecuador un aproximado de 70 000 millones de dólares; esto se justificó en un sobreprecio aproximado al 34% en importantes obras



realizadas en el país durante el gobierno presidido por Rafael Correa. Es evidente que la pérdida de dichos recursos repercute en la economía nacional, y concretamente en la prestación de servicios estatales, tomando en consideración la difícil situación vivida en los últimos años ocasionada por la pandemia del Covid-19.

En la actualidad, la prestación de servicios de primera necesidad por parte del Estado se ha visto mermada principalmente por problemas financieros. Dentro de los escenarios más preocupantes, podemos evidenciar falta de medicamentos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social e incluso se está trabajando en una propuesta de aumentar en la edad para poder acogerse a los beneficios de la jubilación.

De igual manera, se puede evidenciar reducción de presupuestos tanto para el Gobierno Central como para los Gobiernos Autónomos Descentralizados lo cual afecta de manera directa a la satisfacción de los derechos que deben ser prestados por el Estado.

Finalmente se debe hacer énfasis en la escasa reacción por parte del Estado ecuatoriano para combatir la corrupción detectada en sobreprecio de obras (la cual es la causa del mayor perjuicio económico para las arcas públicas) dado que se suprimió la Secretaría Anticorrupción y no se ha anunciado un plan concreto para la recuperación de activos vinculados a casos de corrupción.

5.7.20 Recomendaciones de reforma institucional

Tras la transición de gobierno en el 2017 y la multiplicación de indicios de irregularidades en la administración de recursos públicos por la administración de Rafael Correa, existe una intensa demanda ciudadana de identificar el desvío de activos y recuperarlos para las arcas fiscales.

Desgraciadamente las propuestas caen en populismo penal o delinear esfuerzos meramente procedimentales, siendo ambos insuficientes para cumplir el objetivo de monitoreo, rastreo y recuperación de capitales.

El 19 de enero de 2021 la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Extinción de Dominio, lo que supone un salto cualitativo en las herramientas judiciales para recuperar activos dentro de un proceso legal de enjuiciamiento por delitos de corrupción. Desgraciadamente la ley no incorpora mecanismos –ni mejora los existentes– para la identificación de activos de procedencia irregular o blanqueo de capitales. Los esfuerzos para recuperar activos y los efectos de la Ley de Extinción de Dominio pueden ser muy limitados si las entidades de control carecen de capacidades para distinguir los activos que deben enjuiciar.

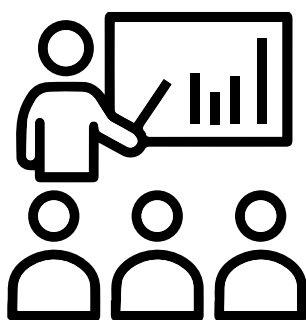
La administración tributaria ecuatoriana, el Servicio de Rentas Internas (SRI), desaprovecha el derecho tributario, que favorece medidas administrativas y judiciales ágiles. A escala internacional es la vía usual para

desmontar productos financieros diseñados para ser opacos. De esta manera se pueden identificar los activos que tienen procedencia irregular y/o hayan sido apropiados a través de esquemas de corrupción.

Para determinar las capacidades analíticas a desarrollarse por el Servicio de Rentas Internas es fundamental partir de un análisis de los productos internacionales existentes diseñados para el ocultamiento de patrimonio. Entre estos instrumentos están: los préstamos bancarios con cash-collaterals en el extranjero (back-to-backs), pólizas de vida con colocación privada de los activos (private placement life insurances), fondos de inversión con estructuras accionariales bursátiles indeterminadas, aseguradoras captivas, células segregadas en instituciones financieras o en compañías de seguros.

El SRI debe capacitarse para Identificar elementos de simulación contractual en dichos productos financieros (por ejemplo, préstamos internacionales sin garantías reportadas en el Banco Central, o con condiciones fuera del mercado) que permiten establecer un número de mecanismos de detección por parte de la autoridad tributaria.

El Ecuador tiene una ciudadanía movilizada y atenta a la investigación de denuncias contra la corrupción¹¹¹ y un periodismo de investigación dinámico¹¹². No obstante, muchas de las denuncias planteadas frente a los medios no son asumidas para trámite de oficio por la Fiscalía General del Estado.



¹¹¹ Por ejemplo, la Comisión Nacional Anticorrupción, que es un grupo de ciudadanos sin ningún vínculo con poderes públicos, ha denunciado un sinnúmero de casos. A modo de muestra, en abril de 2019 se denunciaron 39 casos de corrupción, “Comisión Anticorrupción denuncia 39 casos de contratación pública con empresas fantasmas”, publicado por Diario El Universo, 25 de abril de 2019, en libre acceso en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/25/nota/7301783/comision-anticorrupcion-denuncia-39-casos-contratacion-publica/>

¹¹² Para una muestra ver, “Plan V lanza el ‘Museo de la Corrupción’”, publicado por Plan V, 10 de julio de 2017, en libre acceso en: <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/plan-v-lanza-el-museo-la-corrupcion>

La Fiscalía General del Estado debe desarrollar capacidades para encauzar investigaciones de lo denunciado de manera pública por las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Adicionalmente, es frecuente que las irregularidades identificadas por otros organismos de control del Estado, no sean procesadas de manera automática por la Fiscalía¹¹³.



Comisión de Derechos Humanos

Fernando Bastias: nandobastias203@gmail.com

Billy Navarrete: bnavarrete@cdh.org.ec

5.8 Regularización migratoria: Una puerta de entrada a los Derechos Humanos¹¹⁴

5.8.1 Antecedentes



La migración internacional se ha constituido, durante las últimas tres décadas, en uno de los hechos más relevantes para Ecuador (FLACSO Ecuador & UNFPA, 2008). En el caso de Venezuela, las crisis de hidrocarburo que sufrió el país petrolero en las décadas de 1980 y 1990, afectaron al desempeño de la sociedad debido a una disminución de los ingresos fiscales, consecuencia de las reducciones en las cuotas de producción asignadas al país por la OPEP y por la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional (Torrealba & Oropeza, 1988).

Venezuela ha sido históricamente un país receptor de migrantes, específicamente latinoamericanos y europeos. No obstante, a partir del año 1999, profesionales venezolanos comenzaron a emigrar a otros países puesto que no encontraban plazas de trabajo donde desarrollar su potencial (Clark, 2010). Aunque Ecuador no era el principal destino migratorio de venezolanos, quienes migraron a este país lo hicieron en respuesta a redes transnacionales basadas en la reunificación familiar (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, 1990). A nivel general, Clark (2010) destaca que la

emigración de venezolanos hacia países como Chile, España y Ecuador se constituye en un fenómeno relativamente reciente, del cual se resalta específicamente la migración de profesionales sin mayor distinción en su género. Así mismo, según información de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2019), a partir de 2015, el número de personas venezolanas que han emigrado y que residen en el extranjero aumentó de 700.000 a más de 3'300.000 aproximadamente en 2019. Entre los principales motivos para el éxodo, se encuentran causas como la inse-

¹¹³ Es el caso de la denuncia presentada por la Fundación Lucha Anticorrupción contra el exalcalde de Quito, Jorge Yunda. La Contraloría había identificado indicios penales en varios contratos de la administración de agua de la ciudad. Sin embargo, ese informe no fue tramitado por Fiscalía. Fue la Fundación la que procesó el informe de Contraloría en una denuncia y la presentó a la Fiscalía. Para más información ver: "Abogados "anticorrupción" presentan demanda penal contra Yunda y varios empresarios", publicado por Plan V, 29 de junio de 2021, en libre acceso en:

<https://www.planv.com.ec/confidenciales/confidencial-politica/abogados-anticorrupcion-presentan-demanda-penal-contra-yunda-y>

¹¹⁴ Este informe fue elaborado por Billy Navarrete Vivian Cartagena Rivera del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos y financiado por CUERPOS EXTRAVIADO y financiado por la Unión Europea, Cooperación Alemana, GIZ, Promire-Programa Europeo de Regulación Migratoria y refugio. Guayaquil, septiembre 2020

guridad, la persecución política, la escasez de alimentos y medicinas, la violencia generalizada y la disminución al acceso a servicios básicos.

Hasta la fecha, Ecuador es el cuarto país sudamericano que acoge más migrantes venezolanos, después de Colombia, Perú y Chile (Banco Mundial, 2019).

5.8.2 Crisis de desplazamiento

Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2020) el número de personas venezolanas que han abandonado forzosamente sus hogares sigue creciendo, y una gran parte de ellos necesita protección internacional. Son más de cinco millones de venezolanos que han salido de su país hasta el momento, datos que han sido entregados por los gobiernos en los diferentes países de acogida. Así, este número representa un inédito fenómeno migratorio en la región, y una de las mayores y más recientes crisis de desplazamiento en el mundo.

Desde 2014, se registran 143.532 venezolanos y venezolanas reconocidos como refugiados y 793.862 solicitantes de refugio, principalmente en el continente americano (Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela, 2020). El gran porcentaje de migrantes opta por otro tipo de condición migratoria en sus países de destino, presuntamente por el desconocimiento de la institución del refugio, o bien por el rechazo de su solicitud. Muchos otros, cientos de miles de venezolanos y

venezolanas, permanecen en la irregularidad debido a que no pueden acceder a un tipo de documentación o permiso para permanecer de manera regular. Por lo tanto, muchos carecen de un formal acceso a sus derechos y servicios básicos en sus países de acogida, lo cual los vuelve particularmente vulnerables a ser víctimas de violencia sexual, explotación laboral, trata de personas, entre otros.

Los grupos de migrantes y refugiados que llegan a los distintos países de acogida desde Venezuela son familias con hijos, jóvenes profesionales, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y, también, adultos mayores. Debido a la falta de documentos con la que parten desde su país de origen, a menudo se ven obligados a cruzar la frontera a través de pasos irregulares, siendo más proclives a ser víctima de grupos armados irregulares y de traficantes de personas. De esta manera, muchas familias que llegan con recursos cada vez más escasos, necesitan de manera inmediata protección, documentación, alimentación y albergue.

5.8.3 Éxodo venezolano en Ecuador

Actualmente, alrededor del mundo hay más de 5'442.611 venezolanos que han huido de la crisis política, humanitaria y económica de su país. Aun durante la pandemia, en Ecuador, hasta el mes de diciembre de 2020, la cifra de inmigrantes venezolanos

ha ascendido a 415.835 personas según la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela (2020). Esta cifra incluye tanto el saldo total de ingresos como salidas de refugiados y migrantes venezolanos del

país, además de aquellas personas que habrían ingresado por pasos irregulares.

De estos, 178.246 personas poseen un permiso de residencia -temporal o permanente- lo que les ha concedido un tiempo de estancia regular. Por otro lado, 29.078 venezolanos tienen pendientes su solicitud de asilo o refugio en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, es decir, no se encuentran aún bajo protección internacional, lo que los sitúa en la intemperie entre la regularidad e irregularidad.

No obstante, sólo 374 migrantes venezolanos han sido reconocidos como refugiados en Ecuador. Por consiguiente, un saldo de 208.137 personas venezolanas, se encuentran en una condición de irregularidad migratoria en Ecuador. Es decir, más de la mitad se encuentra sin documentos de viaje válidos, sin permisos de residencia legal, sin acceso formal a sus derechos, sin trabajo o, incluso, algunos de ellos en la mendicidad y/o explotación laboral.

En julio de 2019, el presidente Lenin Moreno mediante Decreto Ejecutivo 826 exoneró de las altas multas migratorias a aquellas personas venezolanas que se encontraban en situación irregular siempre y cuando estos estuviesen en proceso de regularización mediante la nueva Visa de Excepción por Razones Humanitarias (Ministerio de Relaciones Exteriores y

Movilidad Humana, 2019). El plazo para obtener esta visa, en un principio, fue hasta el 31 de marzo de 2020; sin embargo, debido a la emergencia sanitaria por el SARS-CoV-2 este plazo fue extendido hasta el 14 de agosto del mismo año.



Existieron algunas ventajas. El precio de esta nueva visa (\$50) fue considerablemente menor en comparación al alto costo de la visa UNASUR (\$250). Otro aspecto positivo fue la aceptación de pasaportes vencidos hasta 5 años, aunque como requisito adicional solicitaron antecedentes penales apostillados, expedido por el gobierno venezolano, y el certificado de la Carta Andina debidamente sellado para aquellos que ingresaron con el documento de viaje (Flores Riofrío, 2020). Es decir, aquellos que ingresaron por pasos irregulares o carecían de documentos válidos de viaje quedaron excluidos de este proceso, así como aquellos que ingresaron después de expedido el decreto.

Finalmente, es menester enfatizar que aquellas personas venezolanas que no poseen documentos de viaje o antecedentes penales apostillados, actualmente se encuentran sin posibilidad alguna de regularización migratoria dentro del país, a menos que estos reciban estatus de refugiado por el Estado Ecuatoriano.

5.8.4 Cumplimiento de instrumentos internacionales en el ámbito jurídico nacional

Ecuador es uno de los estados sudamericanos firmante de Convenios Internacionales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en 1967 y, en consecuencia, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Esta última con-

sidera nuevas dimensiones para el término refugiado en el cual no sólo se reconozca como tal a aquella persona que:

“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo

social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951), que sugiere reconocer como refugiado también a aquellas personas “que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada (...) la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Es decir, se tomaron en cuenta nuevas situaciones de refugiados que surgieron desde que la Convención fue adoptada y que, por consiguiente, sin la extensión de este concepto existía la posibilidad de que aquellos refugiados interesados no queden comprendidos por lo limitado en la Convención de 1951.

Adicionalmente, esta declaración amplía y reitera la importancia del principio de no devolución (non-refoulement), que incluye la prohibición del rechazo en las fronteras, como piedra base de la protección internacional de los refugiados. A este respecto, es imperativo el reconocimiento y respeto de este principio como un principio de jus cogens. En consecuencia, ninguna norma o decisión política de cada Estado parte puede ir en contra de este principio.

En el ámbito nacional, las leyes ecuatorianas se rigen desde lo promulgado en la Constitución de la República del Ecuador. En ese marco, este cuerpo normativo garantiza en su art. 40 el derecho de las personas a migrar, por lo que además “no

se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). De igual manera, en su art. 41 establece que los derechos de asilo y refugio se reconocerán considerando los instrumentos internacionales de derechos humanos respetando y garantizando, entre otros, el principio de no devolución.

La aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) en 2017 fue un hito nacional en dicha materia que reemplazó a la antigua Ley de Extranjería (2004), normativa con óptica securitista de los derechos a la movilidad y libre tránsito. Sin embargo, tres años y medio después se propone reformar, entre otras secciones, los procesos de inadmisión y deportación de este ordenamiento jurídico.



Por ejemplo, el artículo 137 numeral 4 determina que será inadmitido en Ecuador aquella persona que “carezca de documento de viaje válido y vigente expedido por la autoridad del lugar de origen”. Así mismo, el artículo 143 numeral 1 de dicha ley establece que será deportada

la persona que haya ingresado por un lugar no autorizado. Ambos artículos hacen una excepción con las “personas sujetas a protección internacional”.

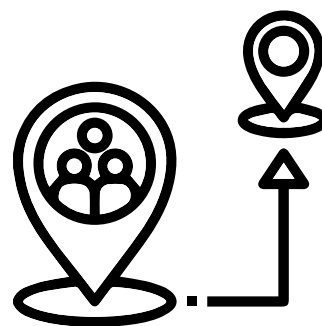
Así pues, en razón de lo antes expuesto, se puede inferir que el desplazamiento masivo de personas venezolanas contribuye a que un individuo o grupos de individuos puedan ser sujetos de protección internacional en Ecuador, debido a que huyen de su país de origen cuyas garantías de derechos humanos son escasas. De esta manera también lo consideró el ACNUR (2019) al instar a los gobiernos a acoger a los venezolanos como refugiados dado “el deterioro de la situación política, económica, de derechos humanos y humanitaria en su país” y que, además, no sean devueltos a su país sea

cual sea su situación legal en el lugar de acogida. Sin embargo, la realidad de estos migrantes en Ecuador es otra.

Meses después de este comunicado, el medio digital GK (2019) constató, junto a la Defensoría del Pueblo del Ecuador, que personal del filtro migratorio en el Puente Internacional de Rumichaca no estaba identificando casos con necesidad de protección internacional, ni grupos de atención prioritaria. En esas ocasiones, incluso, se evidenció el caso de dos militares que se habían desvinculado del régimen venezolano pero que, por obvias razones, no contaban con sus antecedentes penales apostillados, por lo cual su ingreso al territorio ecuatoriano fue denegado. Es decir, la inadmisión de ciudadanos venezolanos en pasos fronterizos ecuatorianos motiva a que estos opten por entrar al país por trochas, dejándolos vulnerables ante peligros como la trata de personas y violencia por grupos armados irregulares.

Por consiguiente, aun cuando el presidente Lenin Moreno enfatizó la obligación de hacer excepciones a los casos que necesitan protección internacional a través del pasado veto parcial a la LOMH, en la praxis, las personas venezolanas son escasamente consideradas como sujetos de protección internacional. Incluso, a aquellos que han solicitado la condición de refugio (29,078) no se les ha brindado celeridad a sus procesos. Por otro lado, con las causales de deportación como la de no haber iniciado el proceso de regularización (por falta de documentos, dinero, etc.) este principio de no devolución no se cumple y viola los estándares del Derecho Internacional frente a los Derechos Humanos, la movilidad y el libre tránsito.

De igual manera, existieron algunas contradicciones en el veto pasado, específicamente en la objeción al artículo 87 de la reforma a la LOMH, referente a las causales de inadmisión, puesto que el presidente Moreno expresó que:

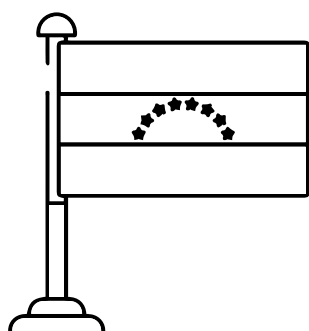


“las personas que huyen de sus países, escapando de la persecución, la violación masiva de los derechos humanos (...) en muchas ocasiones, salen de sus países sin contar con los documentos necesarios para ingresar a otro país (...) Asimismo, en ocasiones ingresan al país de destino a través de redes de tráfico de migrantes y/o ingresan por pasos no habilitados, infringiendo la normativa migratoria. En muchos casos, ésta es la única manera que encuentran salir de sus países e ingresar a otro en donde esperan encontrar protección” (las cursivas son énfasis de la autora).

Es decir, el ejecutivo reconoció las complejas realidades que viven cientos de miles de migrantes, especialmente venezolanos; sin embargo, no son ampliamente considerados como sujetos de protección internacional e incluso, bajo la ley vigente, podrían ser inadmitidos o deportados por su condición.

Finalmente, es necesario reflexionar sobre estos escenarios puesto que no se vislumbra que las condiciones en Venezuela vayan a mejorar pronto, o al menos dentro de los próximos 12 meses. Además, es útil reconocer que Ecuador ya no es considerado como un país de tránsito, sino que -bajo el cambio de su dinámica- es ahora un país de acogida elegido por muchos venezolanos para establecerse.

5.8.5 Situación de población venezolana en Guayaquil: Análisis en territorio



El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (CDH), con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), levantó información en tres sectores de Guayaquil a personas de origen venezolano. El instrumento de recolección de datos fue una encuesta que comprendió 35 preguntas. Los temas que giraron sobre estas preguntas fueron: su perfil demográfico, entrada y condición migratoria en Ecuador, vivienda, calidad de vida y percepciones sobre la situación política y económica de Venezuela.

En ese marco, se encuestó a 50 ciudadanos venezolanos residentes en la Cooperativa Sergio Toral, Chongón y Casas Colectivas de Gómez Rendón, al norte y sur de la ciudad de Guayaquil, respectivamente. Así, la edad comprendida de los participantes fluctuó entre 23 y 44 años de edad, con una participación masculinizada del 58,14% frente al 41,8% de mujeres encuestadas. El nivel de escolaridad de los participantes se concentra en la finalización del bachillerato con un 46,51%, frente a un 39,54% que afirmó tener sólo la educación básica primaria terminada y, en menor medida, un 13,95% de ellos posee un título universitario.

La llegada a Ecuador de la mayoría de este grupo de ciudadanos se efectuó durante la agudización de la crisis humanitaria en Venezuela entre los años 2015 y 2019, mientras que sólo 6 de los encuestados cruzaron la frontera ecuatoriana en 2020 cuando ésta estaba cerrada debido a la pandemia. Así, 4 de estas 6 personas que llegaron en ese año afirmaron haber entrado por un paso fronterizo irregular (o trocha) siendo vulnerables a peligros propios de la migración.

A este respecto, el año de llegada de los participantes refleja el contexto del cual huyeron de su país de origen y, por lo tanto, llegaron a Ecuador con escasos recursos económicos y con documentos de viaje en

proceso de caducidad. De esta manera, a pesar de que el 74,42% de los ciudadanos venezolanos señaló haber entrado por un paso fronterizo oficial y sólo el 25,58% por uno irregular, el 79,09% de los encuestados afirmó no tener una condición migratoria regular, mientras que sólo el 10% aseguró poseer un permiso de residencia, sea temporal o permanente. El 10% restante prefirió no mencionar su condición migratoria, por lo que cabe inferir que también se encuentra en condición de irregularidad.

Las razones por las que emigraron estos ciudadanos se concentraron en tres principales: crisis política, crisis humanitaria y crisis económica de Venezuela. En este contexto, la migración de estas personas se dio en grupos familiares. El 30,23% de encuestados llegó a Ecuador acompañado de sus hijos y, en ocasiones, otro familiar como su pareja o esposo/a. Por otro lado, el 41,86% de estos ciudadanos llegaron solos, en búsqueda de oportunidades laborales y mejores condiciones de vida. El restante señaló haber llegado con otro familiar como papá, hermano/a, cuñado/a o primos.

Frente a los documentos de identidad que poseen actualmente los encuestados, el 69,77% afirmó tener cédula de identidad vigente; no obstante, su pasaporte está caducado. Asimismo, el 11,63% aseveró sólo tener cédula de identidad caducada,

ningún otro documento, mientras que el 2,32% aseguró no poseer documento alguno, sea este vigente o caducado. En ese sentido, se confirman las situaciones antes descritas frente al alto número de ciudada-

nos venezolanos en condición migratoria irregular, puesto que se derivan tres escenarios que los imposibilitó, en su momento, de solicitar la Visa de Excepción por Razones Humanitarias:

1. Ciudadanos entraron con cédula de ciudadanía, sellando correctamente su Carta Andina, pero no poseen pasaporte (ni caducado, ni vigente).
2. Ciudadanos que no poseen pasaporte, pero sí cédula caducada; entraron por pasos fronterizos irregulares debido a la medida tomada en agosto de 2018 de presentar pasaporte válido y antecedentes penales apostillados. De este último requisito, los migrantes que llegaron caminando se enteraron en su trayecto. Por ende, tampoco tienen sellada su Carta Andina.
3. Ciudadanos entraron por pasos fronterizos irregulares por no poseer ellos, o algún familiar con el que migraron, ningún documento de identidad, quedando excluidos del proceso regulatorio.

Frente a su proyecto de vida, el 65,12% de los migrantes encuestados desea establecerse en Ecuador para desarrollar un crecimiento laboral con el fin de conseguir una estabilidad económica o para mejorar su calidad de vida. En este último aspecto, el 69,77% de ellos manifestó querer traer a un familiar suyo desde Venezuela para reunificarse y vivir en Ecuador, ya que alrededor del 98% de los encuestados considera que su situación económica en el país mejorará puesto que el 72% mantiene un oficio que le genera ingresos económicos mensuales. El rango de estos ingresos fluctúa entre \$40 y \$200 mensuales.

Por otro lado, las percepciones de los ciudadanos venezolanos respecto al futuro económico y político de su país de origen son negativas. Así, el 39,53% de ellos considera que la situación económica en Venezuela durante los próximos 12 meses empeorará, seguido de un 25,58% que asegura que este aspecto no cambiará. De igual manera, en el aspecto político el mismo 39,53% reafirma que empeorará y alrededor del 37% considera que esta situación no cambiará.

5.8.6 Conclusiones y recomendaciones

El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, CDH luego de la revisión de datos de instituciones públicas del Ecuador, organismos internacionales, y el levantamiento de datos en territorio, considera que la población migrante, específicamente venezolana, está siendo

expuesta a la vulneración de sus derechos por parte del Estado ecuatoriano al no buscar alternativas que permitan un proceso regulatorio. Actualmente, alternativas como la ampliación del plazo para acceder a la Visa de Excepción por Razones Humanitarias u otras que conserven las garantías

humanitarias y de derechos humanos que presenta el éxodo venezolano, no han sido consideradas.

Por otro lado, se infiere que existe un desconocimiento generalizado sobre el acceso al proceso para la determinación de la condición de refugiado por parte de la población venezolana desplazada. En ese sentido, se insta a las autoridades migratorias a desarrollar procesos permanentes de capacitación a funcionarios estatales en puntos fronterizos sobre los perfiles de la población solicitante de asilo y refugiada en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar que estos sean rechazados en los puntos fronterizos sin garantías al principio del debido proceso legal. Asimismo, se apela al Gobierno Nacional a desarrollar campañas de difusión en puntos fronterizos y en las rutas migratorias sobre los riesgos a los que se exponen estos flujos migratorios mixtos.

Es importante reflexionar sobre los datos levantados para este dossier, puesto que brinda una panorámica de la población

migrante y refugiada con deseos de establecerse en Ecuador, buscar trabajo, ejercer su profesión e incluso poder reunificar a su familia en el país. En ese sentido, los principios recogidos en la ley como el de pro-persona en movilidad humana o el del interés superior de los niños, niñas y adolescentes -especialmente si se consideran los deseos sobre la reunificación familiar- son de suma importancia al momento de la toma de decisiones sobre políticas migratorias en Ecuador.

En términos generales, el éxodo venezolano dinamiza la economía en Ecuador, a la vez que promueve una mejor condición de vida para sus familiares en Venezuela. Por lo tanto, brindar alternativas de regularización abona a la identificación de las condiciones en las que se encuentran migrantes y refugiados venezolanos, permite la identificación de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria y les facilita el desarrollo de sus proyectos de vida generando beneficios en sus comunidades de acogida.

5.8.7 Otros datos complementarios y estudios de caso¹¹⁵

5.8.8 Movilidad Humana

Regularización migratoria ¹¹⁶

1. El CDH a partir de un levantamiento de información a través de entrevistas a personas venezolanas, realizado con la Cooperación Alemana GIZ, pudo constatar la situación de regularización de las personas en movilidad humana. El 74,42% de los ciudadanos venezolanos señaló haber entrado por un paso fronterizo oficial y sólo

el 25, 58% por alguno irregular, el 79,09% de los encuestados afirmó no tener una condición migratoria regular, mientras que sólo el 10% aseguró poseer un permiso de residencia, sea temporal o permanente. El 10% restante prefirió no mencionar su condición migratoria, por lo que cabe inferir que también se encuentra en una condición de irregularidad.

¹¹⁵ El siguiente texto fue escrito por Fernando Bastías, del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos.

¹¹⁶ Regularización migratoria: Una puerta de entrada a los Derechos Humanos, Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, 2021, véase en <https://nube.interfabu.com/s/7GQtneYk7KaPnMi>

2. Frente a los documentos de identidad del país de origen que poseen actualmente los encuestados, el 69,77% afirmó poseer cédula de identidad vigente; no obstante, tiene su pasaporte caducado. Asimismo, el 11,63% aseveró sólo tener cédula de identidad caducada, ningún otro documento, mientras que el 2,32% aseguró no poseer documento alguno, sea este vigente o caducado. En ese sentido, se confirman las situaciones antes descritas frente al alto número de ciudadanos venezolanos en condición migratoria irregular puesto que se derivan tres escenarios que los imposibilitó, en su momento, de solicitar la Visa de Excepción por Razones Humanitarias¹¹⁷:

3. Los efectos de la no regularización generan afectaciones al acceso a oportunidades a las personas en movilidad humana,

generando la problemática de asentamientos irregulares.

4. La política pública migratoria debe ir enfocada en garantizar el acceso a la regularización de las personas en movilidad humana que debido a problemas estructurales no pueden acceder al método habitual. El Consejo de Derechos Humanos debe exhortar al Ecuador a que aplique una política de regularización migratoria, adecuada a la realidad de las personas en movilidad humana en condiciones de vulnerabilidad, sobre todo a las personas de origen venezolano. Lo contrario sería un obstáculo para poder acceder a oportunidades que genera la regularización, tales como el trabajo en el marco de las observaciones realizadas por los órganos de Comités de Naciones Unidas.¹¹⁸



Fundación IR (Iniciativas para la Reinserción)

María Amelia Espinosa Cordero
Cofundadora y Directora General
maespinosa@fundacionir.org
info@fundacionir.org

5.9 Estado de situación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social: cifras y hechos recientes

5.9.1. Situación Carcelaria

5.9.2 Resumen



5. Fundación IR, Iniciativas para la Reinserción, es una organización ecuatoriana sin fines de lucro legalmente reconocida, con sede en Quito, que opera en Ecuador desde enero de 2018 amparada en el marco legal de la Secretaría de Derechos Humanos.

6. Su fin es apoyar los procesos de inserción social y laboral iniciados en los centros de rehabilitación social del país, a través de talleres de capacitación y formación adaptados a las condiciones de la población penitenciaria y las necesidades del mercado

laboral, y promover la contratación de personas que hayan cumplido una condena penal, o estén en condiciones de acceder a los regímenes semiabierto y abierto, determinados en la legislación nacional.

¹¹⁷ Política de regularización migratoria que se ejecutó en el Ecuador

¹¹⁸ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observaciones finales al Ecuador, 11 de noviembre de 2019, párr. 27.

Por otra parte, la crisis estructural en que se encuentra sumido el sistema penitenciario nacional y la escalada de violencia intramural impiden llevar adelante un trabajo presencial y sostenido en el Sistema de Rehabilitación Social, lo que ha redirigido las tareas de la Fundación hacia la incidencia sociopolítica con enfoque preventivo y de derechos humanos.

Este artículo, y la investigación que le otorga sustento, fueron realizados por Fundación IR a pedido de FUNDAMEDIOS, en el marco del Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal, en que el Estado ecuatoriano fue evaluado el pasado mes de noviembre.

En el marco de las sesiones previas al Examen y los diálogos sostenidos con las distintas misiones diplomáticas de los Estados Parte, Fundación IR centró su trabajo en la sistematización de información oficial relacionada con el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, obtenida de distintas fuentes: Comité contra la Tortura, Subcomité para la Prevención de la Tortura y

Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Asamblea Nacional del Ecuador, Corte Constitucional del Ecuador, Defensoría del Pueblo de Ecuador como la institución nacional de derechos humanos, Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal, entre otros.

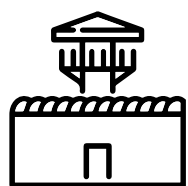
En este contexto, veinticuatro Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas formularon recomendaciones relevantes para la realidad carcelaria nacional –susceptibles de ser acogidas e implementadas– relacionadas con la asignación de recursos financieros, humanos y técnicos, necesarios para garantizar la implementación de la “Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025”, que tiendan a la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad mediante la reducción del uso de la prisión preventiva, la reducción del hacinamiento y la violencia internos, y la garantía de fin del castigo.

5.9.3 Contextualización de la situación de los derechos de las personas privadas de libertad en el Ecuador

Escalada de violencia intracarcelaria



A 2019, el entonces presidente del Ecuador, Lenín Moreno, declaró estado de excepción en el sistema penitenciario nacional y lo renovó, puso sobre la mesa discusiones en torno a la crisis estructural en que se encontraba sumido, y dio inicio al discurso oficial vigente, que liga la crisis penitenciaria a la corrupción y a la presencia de organizaciones criminales transnacionales en el país, con operaciones intramurales.



Entonces el gobierno reconoció desgastes en la infraestructura y sistemas hídricos, debilitamiento de mecanismos para acceso permanente y seguro a alimentos sanos, insatisfacción de derechos culturales, educativos, laborales, productivos y recreativos, y consecuentes afectaciones al desarrollo del plan de vida de las personas privadas de libertad. Además, se refirió expresamente a actos de corrupción al exterior y en primeros puntos de control de los centros de rehabilitación social.

A 2020, Moreno declaró nuevamente estado de excepción en el sistema carcelario –a partir de enfrentamientos entre grupos delictivos internos– y lo renovó, a fin de “llevar adelante acciones institucionales orientadas a reducir incidentes que [...] perturban el orden y la convivencia pacífica”.

Entre 2021 y 2022, el presidente Guillermo Lasso ha dictado dos estados de excepción y su renovación en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En el mismo periodo, ha dictado cuatro estados de excepción –de los cuales dos han sido renovados– en el territorio nacional y posteriormente fronterizo y portuario.

Las razones de dichos regímenes convergen en un “incremento de delincuencia organizada [y] tráfico ilícito de drogas [...] que sirven de sustento de la economía criminal y [...] organizaciones delictivas presentes en el país” y situaciones de extrema violencia intracarcelaria, desde donde “se dirigen y coordinan actos delictivos en retaliación a las medidas [estatales] implementadas”.

El presidente Lasso, varios medios de comunicación y amplios sectores de la sociedad han recrudecido el discurso y provocado un estigma alrededor del crimen organizado transnacional y los “actos terroristas” que se le atribuyen, el cual ha provocado un agravamiento socio-moral y punitivo contra cualquier tipo de delito ligado al tráfico de drogas ilícitas, y, consustancialmente, contra toda la población penitenciaria.

A partir de febrero del 2021, una tragedia anunciada a gritos –derivada de la crisis multidimensional del sistema punitivo, que prioriza a toda costa el encierro, y del sistema de ejecución de penas, con condiciones deficientes a todo nivel y un hacinamiento que bordeaba el 30%– y profundizada por los impactos de la pandemia asociada al coronavirus, dio inicio a una escalada de violencia interna, fruto de la cual hoy se contabilizan al menos cuatrocientas veinte personas muertas bajo custodia estatal.¹¹⁹

Fecha y ciudad	Centros penitenciarios	Personas privadas de libertad muertas
23 de febrero de 2021 Guayaquil / Cuenca Latacunga	Penitenciaría del Litoral Centro de Privación de Libertad Regional Guayas N° 4 Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	79
14 de mayo de 2021 Guayaquil	Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1	5
21 y 22 de julio de 2021 Guayaquil / Latacunga	Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1 Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	26
28 de septiembre de 2021 Guayaquil	Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1	125

¹¹⁹ ECUAVISA. 16 de junio de 2022. “Comisión de Pacificación termina con tensiones a la interna”. Recuperado en Ecuavisa - Junio 2022; GK. 18 de julio de 2022 (actualizado a 17 de octubre de 2022). “Estas son las masacres carcelarias documentadas en Ecuador entre 2021 y 2022”. Recuperado en GK - Octubre 2022; ECUAVISA. 07 de noviembre de 2022. “Al menos cinco muertos tras incidentes en la cárcel de El Inca, en Quito”. Recuperado en Ecuavisa - Noviembre 2022; y PRIMICIAS. 18 de noviembre de 2022. “Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses”. Recuperado en Primicias - Noviembre 2022.

Fecha y ciudad	Centros penitenciarios	Personas privadas de libertad muertas
12 y 13 de noviembre de 2021 Guayaquil	Centro de Privación de Libertad Guayas N° 1	65
03 de abril de 2022 Cuenca	Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur	20
09 de mayo de 2022 Santo Domingo	Centro de Rehabilitación Social de Santo Domingo de los Tsáchilas	44
01 de junio de 2022 Loja	Centro de Rehabilitación Social de Loja	1
18 de julio de 2022 Santo Domingo	Centro de Rehabilitación Social de Santo Domingo de los Tsáchilas	12
03 de octubre de 2022 Latacunga	Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte	15
05 y 06 de octubre de 2022 Guayaquil	Penitenciaría del Litoral	13
07 de noviembre de 2022 Quito	Centro de Privación de Libertad Pichincha N° 1	5
18 de noviembre de 2022 Quito	Centro de Privación de Libertad Pichincha N° 1	10

La tecnología y la transmisión de la información a velocidades inimaginables cosecharon el dolor y el terror que se apoderaba de las cárceles y los sembraron en el territorio nacional. El desborde de información proveniente de teléfonos de la población privada de libertad y sus familiares, agentes del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria y miembros de las fuerzas públicas, propagaron en las principales redes sociales cada hecho violento.

A partir de allí -con obscena necesidad de identificar víctimas y victimarios- se ha posicionado el metarrelato que relaciona de forma irremediable a la violencia carcelaria con el crimen organizado transnacional, y alude a operaciones internas que aparentemente son las que gestan los actos de terrorismo extramurales que mantienen al país en zozobra.

Tras cada masacre, los entes públicos anunciaban haber retomado el control de los centros, pero se repetía siempre la misma historia: anuncios oficiales de paz, requisas permanentes de armas –varias de grueso calibre–, sustancias ilícitas y teléfonos, agravamiento de las requisas a familiares de las personas privadas de libertad –con serias implicaciones en el marco de los derechos–, informes de inteligencia tardíos, y nuevos enfrentamientos, motines y masacres.

A diciembre de 2022, la acción más visible del gobierno de turno ha sido el traslado de más de dos mil personas privadas de libertad, calificadas “de alta peligrosidad”, a vista y paciencia de una prensa y sociedad amarillistas –en contra de estándares mínimos de derechos humanos–; traslado que alimenta con más fuerza los discursos

cargados de estigma y odio, y pixelan el foco de corresponsabilidad que tienen academia y organizaciones de la sociedad civil, el ciudadano de a pie, el empresariado

y los entes públicos, en materia de inserción efectiva de las personas privadas de libertad.¹²⁰

[...] ¿Estamos seguros de que los más de 1.400 traslados corresponden a personas privadas de libertad de alta peligrosidad? ¿Estamos seguros de que “El Rodeo” o “La Roca” cumplen con estándares mínimos de habitabilidad y seguridad? ¿Prevía la aplicación de la medida, se estudiaron y canalizaron los recursos y mecanismos técnicos y humanos necesarios para impedir la permeabilidad institucional por el crimen organizado, la corrupción y la violencia? ¿Tenemos la capacidad de retomar el control de los espacios carcelarios y garantizar la seguridad interna, más allá de los constantes regímenes de excepción?

Recordemos que reducir la violencia en nuestras prisiones fue una recomendación persistente en el marco del Examen Periódico Universal que acaba de tener lugar en Ginebra, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Me parece que, para reducir la violencia, el Organismo Técnico de Rehabilitación Social tiene que pasar del discurso a la acción:

1. Asignar recursos suficientes para ejecutar la política pública aprobada en febrero;

2. Implementar el Sistema Nacional de Información y alimentarlo con los datos recabados en el censo penitenciario, garantizando su interoperabilidad con los sistemas de información de otros ámbitos (Registro Civil, Registro Social y Función Judicial);

3. Implementar políticas de prevención de la delincuencia; y,

4. Garantizar la existencia de programas de formación y ocupación que permitan a los reclusos insertarse laboralmente una vez que cumplan sus condenas... [...]

5.9.4 Advertencias constitucionales al abuso de regímenes de excepcionalidad



La Corte Constitucional del Ecuador es una de las pocas instituciones de la democracia ecuatoriana que goza de credibilidad. Pese a que sus recursos institucionales son limitados —y las prácticas judicial y legislativa no le favorecen—, es la única entidad pública que ha actuado al tenor de sus obligaciones en materia de derechos y garantías, con énfasis en las personas privadas de libertad.

¹²⁰ PLAN V. 08 de noviembre de 2022. “¿Cómo se hizo la reubicación masiva de presos de la Penitenciaría?”. Recuperado en PLAN V - Noviembre 2022.

De allí que sus dictámenes y sentencias, en forma, contenido y tiempo, constituyen “prueba material” de la crisis que atraviesa el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y la desidia de los diferentes gobiernos ecuatorianos respecto de su carácter estructural. (Ver apéndice de Consideraciones constitucionales).¹²¹

En marzo de 2021, en la fase de seguimiento a sus dictámenes, la Corte dispuso al Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social que diseñe “una propuesta

de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país[,] con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil”.¹²²

En sentencia N° 365-18-JH/21 y acumulados, la Corte desarrolló parámetros para hacer frente a la problemática, que deberían incorporarse en la política pública, a saber:

1. Fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional;
2. Reducción de la sobrepoblación carcelaria y del hacinamiento;
3. Fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos del Sistema Nacional de Rehabilitación Social;
4. Mejoramiento de la infraestructura y el acceso a servicios básicos;
5. Respeto de las garantías básicas al interior de los centros de privación de libertad; y
6. Aseguramiento de recursos y presupuesto.¹²³

A febrero de 2022, el actual gobierno, a través de las autoridades designadas en los entes rectores que integran el Organismo Técnico de Rehabilitación Social, promulgó la “Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025”, cuyos parámetros, enmarcados en sus decisiones, deberán ser evaluados por el Pleno de la Corte Constitucional.

5.9.5 Diálogos intersectoriales atemporales y sordos

A abril de 2021, Edmundo Moncayo, entonces director general del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adoles-

centes Infractores, dirigió un oficio a la Presidencia de la República, con un pedido de indulto –conmutación de la pena– a favor de una población de dos mil nueve

¹²¹ Tras un sorteo interno, la sustanciación de las causas corresponderá a un juez ponente, quien presentará su proyecto de resolución ante el Pleno del Organismo, para su suscripción (de donde pueden surgir votos en contra, salvados y/o concurrentes), por lo cual, si bien los dictámenes siguen la línea jurisprudencial de la Corte, son independientes uno de otro.

¹²² Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Auto de verificación de sentencia N° 14-12-AN/21, 03 de marzo de 2021, acápite V, párrafo 51.3. Recuperado en Corte Constitucional del Ecuador - Auto de Marzo de 2021.

¹²³ Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Sentencia N° 365-18-JH/21 y acumulados, 24 de marzo de 2021, acápite IV, párrafo 284 y siguientes. Recuperado en Corte Constitucional del Ecuador - Sentencia de Marzo de 2021.

personas privadas de libertad que, de acuerdo con información del Sistema de Gestión Penitenciaria, cumplía las siguientes condiciones: había cometido delitos de robo, incumplimiento de decisiones legíti-

mas de autoridad competente, tráfico de drogas en mínima escala, hurto, estafa y tránsito, y había cumplido el 60% de la condena firme impuesta.¹²⁴

Entre las razones que sustentaron el pedido figuran las siguientes:

[...] El Ecuador está frente a una situación que ha evidenciado el fracaso de políticas penales represivas, que conducen a un encarcelamiento sistemático de personas que cometen delitos menores, por lo que no se reducen los niveles de violencia o inseguridad, sino que inclusive se contribuye a mantenerlos o aumentarlos, ya que no se atienden las causas estructurales que inciden en el aumento de, precisamente, [los] delitos menores. [...] se observan datos estadísticos levantados por la Dirección de Planificación [institucional], que indica[n] que el 27.64% de la población corresponde a delitos relacionados con drogas y el 26,50% a delitos contra la propiedad. Más del 50% de delitos no responden a aquellos cometidos contra la integridad personal, que son los que causan conmoción social. [...]

Y continúa:

[...] la Función Legislativa implementó el concurso real de infracciones dentro del [Código Orgánico Integral Penal], estableciendo como pena máxima acumulable 40 años, cambio que para muchas personas implica una condena de por vida. Igualmente, en diciembre de 2019, la Asamblea Nacional implementó un catálogo de delitos que no podrán acceder a régimen semiabierto y abierto, lo que implica una regresión de derechos [para] las personas privadas de libertad, que restringe el sistema de progresión en la ejecución de la pena, clave [para el cumplimiento] de la responsabilidad estatal de rehabilitar[las] y reinserter[las] [...] En este sentido, la Asamblea Nacional ha inobservado el principio constitucional de progresividad y no regresividad de derechos. [...]

¹²⁴ Oficio N° SNAI-SNAI-2021-0214-O, de 14 de abril de 2021, suscrito por Edmundo Moncayo, entonces director general del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, dirigido a Johana Pesántez, entonces secretaria general jurídica de la Presidencia de la República. [Fundación IR accedió al documento a través de un pedido de información cursado al SNAI, al amparo de los artículos 18 de la CRE y 4 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública].

A diciembre de 2022, no hay información oficial en torno a la atención formal del pedido. Existen decretos ejecutivos emitidos por el actual presidente de la República, de indulto a población penitenciaria que hubiere cometido contravenciones de tránsito, sufriere de enfermedades catastróficas o terminales, o hubiere cometido delitos de robo, hurto, estafa o abuso de confianza.¹²⁵

A septiembre de 2021, el Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal manifestaba ya serias preocupaciones en torno a las condiciones de vida en contexto carcelario en el país:¹²⁶

[...] La crisis carcelaria ha desembocado en uno de los problemas más graves a nivel nacional y los gobiernos de turno han atribuido la responsabilidad directamente a las pandillas y bandas existentes en prisión. Así, han desconocido su responsabilidad y la gran problemática que presenta la inexistencia de políticas criminales y penitenciarias reales [...] [A septiembre de 2021] se registran más de 200 muertes violentas en las cárceles del Ecuador, lo que genera gran preocupación a nivel nacional e internacional, sobre todo respecto a las condiciones de vida en los centros nacionales de privación de libertad y la debilidad del Estado para mantener el control dentro de las cárceles. [...]

...Cuando el propio ente articulador de la política pública de rehabilitación social y administrador de los centros de privación de libertad reconoce que la crisis es inabordable, y señala como corresponsables a otras funciones del Estado –la Función Legislativa, mediante la tipificación de ciertas conductas penales, incidió en el refor-

zamiento del carácter punitivo del sistema de justicia, a lo cual se allanó la Función Judicial–, se colige una evidente desarticulación intersectorial, reflejada en los contundentes pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador, de la sociedad civil y de la institución nacional de derechos humanos:

[...] En lo legislativo se debe pensar en delitos que podrían descriminalizarse porque la cárcel constituye una afectación desproporcionada a los bienes contra los que se atentó, como el tráfico de ciertas drogas (la represión a las drogas ha generado violencia organizada y corrupción) o ciertos delitos que tienen por objeto bienes patrimoniales (cuando no hay violencia, como el hurto). También se podría pensar en rebajar aquellas penas desproporcionadas, creadas fruto del populismo penal, y promover el uso de medidas no privativas de la libertad como regla general, sobre todo en aquellos delitos que no se consideran graves. [...] En lo judicial, tanto fiscales como jueces y juezas deben adoptar, como política jurisdiccional, la reducción del uso de privación de libertad como medida cautelar y como penal. [...] ¹²⁷

¹²⁵ Presidencia de la República del Ecuador. 22 de noviembre de 2021. Decreto Ejecutivo N° 264; Presidencia de la República del Ecuador. 22 de noviembre de 2021. Decreto Ejecutivo N° 265; y, Presidencia de la República del Ecuador. 21 de febrero de 2022. Decreto Ejecutivo N° 355.

¹²⁶ Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal. 30 de septiembre de 2021. “Pronunciamiento ante la situación en el Centro de Rehabilitación Social de Varones No. 1 de Guayaquil (Penitenciaría del Litoral)”. Recuperado en OCPCEP - Septiembre 2021.

¹²⁷ Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Voto concurrente, Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, párrs. 91 y 92. (Ver nota al pie 5)

Todo ello ha sido, además, recogido en el diagnóstico que la “Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025” hizo a

febrero de 2022 respecto del Sistema Nacional de Rehabilitación Social:¹²⁸

[...] lo sucedido en estos centros no solo se asocia a temas del narcotráfico, puesto que la crisis es respuesta de un escenario multicausal como la deuda histórica que ha tenido el Estado con las personas privadas de libertad, la falta de modernización y creación de políticas públicas que vayan acorde a la realidad social, cultural, económica de la ciudadanía ecuatoriana, la impunidad existente, la austeridad en inversión humana, material y tecnológica en los centros de privación de libertad [...] Es preciso recordar que el único derecho que han perdido estas personas es la libertad, los otros prevalecen y se mantienen.

Y agrega:

[...] según datos obtenidos por la Secretar[í]a de Derechos Humanos en la parte legal, más del 68% de [personas privadas de libertad] que fallecieron en los eventos de septiembre de 2021 no tenían sentencia ejecutoriada. A eso, se le suma la falta de planificación y mal manejo de las personas privadas de libertad[,] debido a que no se cuenta con una clasificación por delito, peligrosidad y problemática personal (Grupos de tercera edad, enfermedades mentales, LGBTI+, enfermedades físicas crónicas). La deuda que tiene el Estado con las personas privadas de libertad es un reflejo de la sociedad. [...]

A julio de 2022, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que tiene a cargo el seguimiento a la situación de derechos de la población penitenciaria, mani-

festó su preocupación por la persistencia de vulneraciones al derecho a una atención prioritaria intramural, y de muertes en contextos de encierro y bajo custodia estatal:¹²⁹

[...] El acceso a actividades dentro de los ejes de tratamiento sigue siendo restringido, debido a varios factores como la falta de espacios adecuados, la inexistencia de instructores especializados para los talleres, la falta de materiales y maquinaria proporcionada por el ente administrador de las cárceles, entre otras. [...]

¹²⁸ Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social. 2022. “Política Pública de Rehabilitación Social 2022-2025”. Recuperado en Política Pública SNRS 2022-2025.

¹²⁹ Providencia de seguimiento de cumplimiento de sentencia constitucional N° 12-2021-DPE-DNMNPTCID-CCS, de 29 de julio de 2022[2], suscrita por Gabriela Hidalgo Vélez, en calidad de directora nacional del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura [Defensoría del Pueblo de Ecuador], dirigida al presidente de la Corte Constitucional del Ecuador.

[...] la deficiencia de atención de salud al interior de los establecimientos penitenciarios es una de las preocupaciones principales de las [personas privadas de libertad]; [...] la falta de insumos y medicinas, que en muchas ocasiones deben ser adquiridas por [sus] familiares [...] la dificultad de acceder a atención de médicos especialistas en centros externos, tanto por la falta de turnos, como por la imposibilidad de salir de los centros por la falta de movilización o seguridad. [...]

[...] Se siguen registrando niveles alarmantemente altos de sobrepoblación y hacinamiento en los centros [...] lo cual no obedece a otra cosa que a la falta de atención de los problemas estructurales, siendo imprescindible que [se] realice una separación técnica [poblacional] conforme determina el [Código Orgánico Integral Penal] [...] [y] se apliquen las disposiciones y recomendaciones emitidas [...] por la Corte Constitucional del Ecuador, Asamblea Nacional y organismos internacionales de derechos humanos. [...]

5.9.6 Pronunciamientos oficiales internacionales entre 2014 y 2022

A abril de 2015, los miembros del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en el marco de su primera visita realizada al Ecuador (2014), y fruto del informe correspondiente cursado al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, recomendaron:

- 1.** Dotar al Mecanismo de autonomía respecto de la Defensoría del Pueblo de Ecuador;
- 2.** Dotar al Mecanismo de recursos económicos y humanos suficientes;
- 3.** Propiciar un diálogo transversal y horizontal entre sus miembros y los miembros del Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social; y
- 4.** Profundizar –durante las entrevistas con personas privadas de libertad– en aspectos estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, que permitan enfocar sus recomendaciones en la prevención de vulneraciones a sus derechos.

A diciembre de 2022, esto es, ocho años después de la visita, el informe de recomendaciones cursado al Gobierno Nacional mantiene carácter de reserva.

A enero de 2017, en el marco del diálogo interactivo que mantuvo una delegación estatal con los miembros del Comité contra la Tortura (2016), y fruto del Informe de Observaciones Finales correspondiente, se recomendó, entre otras cosas, armonizar la tipificación del delito de tortura con su definición supranacional, para evitar situaciones de impunidad.

Cabe recordar que el 31 de mayo de 2016, agentes de la Unidad de Mantenimiento del Orden y del Grupo de Intervención y Rescate de la Policía Nacional participaron en presuntos actos de tortura contra más de doscientos internos del Centro de Rehabilitación Social “Turi”. Ellos fueron sentenciados en primera instancia por el delito de extralimitación en la ejecución de un acto

de servicio, lo cual se muestra como un resquicio –en línea con lo anotado por el Comité– en el tratamiento alternativo de delitos de tortura como de otro tipo.

carcelarias (2021), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un informe sobre la situación de derechos de la población interna, en el que señaló:¹³⁰

A febrero de 2022, fruto de una visita al país en el contexto de las masacres

[...] uno de los problemas apremiantes en las cárceles donde han ocurrido los hechos más graves de violencia –y que ha sido ampliamente denunciado–, es la falta de control efectivo de los centros penitenciarios por parte del Estado y, en consecuencia, el control intramuros se ha venido ejerciendo por parte de las propias personas detenidas. [...] el sistema penitenciario se ha convertido en un negocio lucrativo en donde quienes controlan los centros –en su mayoría, líderes de bandas criminales– tienen el poder de decisión respecto de una serie de aspectos relativos a la administración cotidiana de las cárceles, en el ámbito de los pabellones. [...]

Y continúa:

[...] el control efectivo de los centros penitenciarios implica que el Estado, además de custodiar de manera externa, sea capaz de mantener el orden y la seguridad a lo interno de las cárceles. Al no contar con vigilancia y control internos, el Estado ecuatoriano está colocando a la población penitenciaria en una situación inminente y permanente de riesgo, y exponiéndola a altísimos actos de violencia carcelaria sin precedentes, que está resultando en que cientos de personas pierdan la vida aun estando bajo la custodia del propio Estado. [...]

A octubre de 2022, los miembros del Subcomité, tras una segunda visita al Ecuador (2022) en el contexto de la escalada de violencia intramural, manifestaron:¹³¹

[...] Estamos profundamente preocupados por la grave situación en varios centros de detención y prisiones en Ecuador [...] La reciente violencia es la consecuencia del abandono estatal desde hace décadas. Los detenidos han vivido en un estado de tensión y constante temor, en prisiones carentes de servicios esenciales y recursos básicos. Algunos espacios de estas prisiones son autogestionados por detenidos que son miembros de organizaciones criminales [...]

¹³⁰ Inter-American Commission on Human Rights. 21 de febrero de 2022. “Personas privadas de libertad en Ecuador”. Recuperado en CIDH - Febrero 2022.

¹³¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 06 de octubre de 2022. “Ecuador: Organismo de prevención de la tortura de la ONU sigue muy preocupado por la crisis penitenciaria tras su segunda visita.”. Recuperado en OACNUDH - Octubre 2022.

Los informes correspondientes, dirigidos por un lado al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y, por otro, al Gobierno Nacional, están siendo preparados; sin

perjuicio de lo cual, mantendrán carácter de confidencialidad mientras la Defensoría del Pueblo de Ecuador y el jefe de Gobierno no dispongan lo contrario.

5.9.7 De la promulgación de la política pública a la inacción estatal

En los últimos cuatro años (2019 -2022), los gobiernos han declarado el estado de excepción en todos los centros que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social por tres ocasiones, con su consiguiente renovación y por el máximo tiempo permitido. En sus decretos, los presidentes de la República han sido reiterativos en justificar el régimen de excepcionalidad en situaciones de violencia interna y frente a la presencia de grupos delictivos.

La Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado sobre su constitucionalidad, advirtiendo, del mismo modo –y siempre–, el riesgo de institucionalización de la figura como un mecanismo político.

En sus dictámenes, el Pleno del Organismo ha insistido en que los problemas carcelarios requieren de soluciones estructurales que no pueden atenderse a través de regímenes de excepcionalidad; y en que el hacinamiento, el tráfico de armas, los enfrentamientos armados internos, la existencia de organizaciones delictivas, la corrupción, etcétera, debieron y deben enfrentarse a través de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y sociales cuya sostenibilidad es sustancial.

Para ello, hay que partir de la caracterización real de la población interna: el 93.46% corresponde a hombres y el 6.54% a mujeres; el 44.24% tiene entre 18 y 30 años; la mayoría sería reincidente y no contaría con apoyo familiar. Además, sólo el 71% cuenta con educación básica. La mayoría proviene de contextos caracterizados

por altos niveles de violencia, pobreza o pobreza extrema y por consumo de drogas desde temprana edad.

En cuanto a las conductas penales por las que las personas se encuentran privadas de libertad, el Estado reportó que los dos delitos que concentran el mayor número de población carcelaria se relacionan con el tráfico de sustancia ilícitas (28.19%) y con afectaciones a la propiedad (26.17%).

Aparece clara la relación entre una población de estrato económico bajo, sin acceso a oportunidades educativas y mucho menos laborales, que ha crecido en entornos de exclusión y en territorios permeados por la presencia del narcotráfico, que extiende sus tentáculos en estas periferias y se presenta como una opción válida de inserción sociolaboral –con todos los riesgos y “beneficios” que ello implica–.

Esa misma dinámica parece extenderse en las prisiones, cuya situación de abandono ha profundizado dicha permeabilidad y ha generado “fuentes de ingreso adicionales” para servidores públicos ligados a estructuras de crimen organizado, que propenden a captar la mayor cantidad de aliados externos (familiares de las personas privadas de libertad) e internos, para sustentar y fortalecer el [des]gobierno carcelario. La relación entre la falta de seguridad y control y la violencia intracarcelaria desconoce y oculta la serie de problemas subyacentes anotados.

Así, preocupa a Fundación IR la dificultad de implementar la “Política Pública de

Rehabilitación Social 2022-2025”, en la medida en que el Estado ecuatoriano ni siquiera cuenta con datos o indicadores que permitan al ente articulador –y administrador de los centros penitenciarios– como a los demás miembros del Organismo

Técnico de Rehabilitación Social, adecuar sus planes anuales operativos a la atención real de las necesidades de la población carcelaria. A noviembre de 2021, la propia Asamblea Nacional del Ecuador manifestó su preocupación a este respecto:

[...] En definitiva, el Organismo Técnico carece de información para tomar decisiones empíricas basadas en hechos demostrados, sustentados en evidencias científicas [...] Es necesario hacer hincapié en que la mala gestión de la información, sin duda, genera las condiciones propicias para el caos que reina [...] pues al no poder contar [con] información fiable[,] las decisiones se toman sin sustento y, muchas veces, de manera antitécnica [sic]. [...] ¹³²

Mientras tanto, la Corte Constitucional sigue evaluando en fase de seguimiento la obligación de abrir un expediente individualizado de ingreso y permanencia por cada

persona privada de libertad, por parte de las y los directores de los centros de rehabilitación social del país:

[...] es la repetición y constatación de una realidad evidenciada por la Corte Constitucional en el año 2013, ¡hace casi 10 años!, respecto de la obligación de los directores de los centros de rehabilitación social de abrir expedientes individualizados de ingreso y permanencia de cada persona privada de libertad.

La información mínima con que cada cárcel debe contar concierne el proceso judicial, la clasificación inicial de la persona, situaciones que exijan atención prioritaria, información familiar, de visitas, de su plan individualizado de tratamiento, así como porcentajes de avance y cumplimiento de cada eje de rehabilitación, de salud integral, de cambios de régimen, del uso de dispositivos de vigilancia electrónica según corresponda, de incidentes, etcétera.

En 2014 se implementó el “Sistema Informático de Gestión Penitenciaria”, del que el propio Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores ha dicho que no funciona: el gobierno no cuenta con una herramienta que almacene y genere datos que provean de información contrastada en tiempo real sobre la población penada y la ejecución de sus penas. [...] ¹³³

¹³² Asamblea Nacional del Ecuador. 17 de noviembre de 2021. “Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público”. Recuperado en Asamblea Nacional del Ecuador - Noviembre 2021.

¹³³ PLAN V. 03 de junio de 2022. “La violencia de nuestras prisiones es fruto del abandono y del odio”. Recuperado en PLAN V - Junio 2022.

Fundación IR sostiene que la priorización de un enfoque securitista en el tratamiento de la crisis carcelaria –enfoque que relaciona el aumento de la tasa de homicidios intencionales en las ciudades, con las acciones de control emprendidas al interior de los centros de privación de libertad–, solo acrecienta en el imaginario social las

percepciones negativas –altamente estigmatizadoras– respecto de la población penada, lo cual, sumado a los hechos de extrema violencia intramural, promueve discursos de odio y dificulta la reinserción social y laboral de las personas privadas de libertad:

[...] La cárcel refleja una sociedad que discrimina (exclusión social), que es vengativa, que es insensible, que es violenta, que tiene incapacidad para resolver los peores problemas que [la] aquejan [...] Los problemas de violencia nos indican el funcionamiento del sistema penal y es reflejo de nuestra sociedad. El punitivismo y la venganza son sentimientos que lo[s] refuerzan los políticos, quienes creen que los peores conflictos sociales serán resueltos con la creación de más delitos y penas más severas. El caso y las muertes producidas en masa el mes de febrero de 2021 nos grita que así no se resuelve la violencia. [...] ¹³⁴

5.9.8 Apéndice de consideraciones constitucionales

Número de Dictamen y fecha de emisión	Consideraciones constitucionales
1-19-EE/19 de 30/05/ 2019	Grave situación de habitabilidad en los centros de rehabilitación social, especialmente en cuanto a hacinamiento, alimentación, desgaste de sistemas hídricos, graves condiciones de salud, violencia interior, deficiencia en comunicación interna y externa, corrupción en controles de ingreso, crisis en equipamiento y condición de vehículos, necesidades emergentes en ámbitos educativo, laboral, productivo, cultural y recreativo de población carcelaria. Régimen ordinario no ha podido detener el ingreso de armas, objetos prohibidos, drogas, así como hechos evidentes de corrupción en los controles de ingreso a los centros de rehabilitación social.

¹³⁴ Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Voto concurrente, Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, párrs. 70 y 71. (Ver nota al pie 5)

Número de Dictamen y fecha de emisión	Consideraciones constitucionales
4-19-EE/19 de 23/07/2019	Persistencia de actos de extrema violencia e inseguridad en los centros de privación de libertad. Las medidas adoptadas durante los sesenta días de vigencia del estado de excepción no habrían tenido los resultados esperados en la situación de hacinamiento, siendo esta una de las principales causas de violencia. Los hechos que motivan la renovación del estado de excepción constituyen una amenaza a la vida y a la integridad física de la población penitenciaria, así como al funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos de las personas privadas de libertad. Durante el estado de excepción se produjeron situaciones de extrema violencia que derivaron en la muerte de doce personas privadas de libertad, así como en cuarenta servidores policiales heridos, además de la muerte de dos personas privadas de libertad y un policía herido en los primeros días de renovación del estado de excepción (previa emisión del dictamen constitucional). Los hechos que motivaron la declaratoria así como la renovación del estado de excepción revelan la existencia de serias deficiencias estructurales que atentan contra derechos humanos inderogables e impiden la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad.
4-20-EE/20 de 19/08/2020	Los hechos que motivan el estado de excepción atentan contra la seguridad y convivencia pacífica de las personas privadas de libertad, y amenazan la vida e integridad física de toda la población penitenciaria, así como de las personas que trabajan en los centros de rehabilitación social. Los objetivos que se pretendía alcanzar no han sido cumplidos satisfactoriamente y pese al estado de excepción supra la situación no ha cambiado y menos aún mejorado. Desbordamiento del control que regularmente despliegan los guías penitenciarios y la imposibilidad de que, mediante los cauces ordinarios, se logre controlar la seguridad inter-

Número de Dictamen y fecha de emisión	Consideraciones constitucionales
	na y aplacar la extrema violencia y controlar la posesión de armamento pesado por parte de las bandas delictivas que operan dentro de los centros. El presidente de la República no puede recurrir al régimen de excepcionalidad para hacer frente a hechos recurrentes y que requieren de cambios estructurales y de largo plazo.
6-20-EE/20 de 19 de octubre de 2020	Persiste la falta de control en la seguridad de los centros de privación de libertad, lo que, a su vez, afecta la convivencia pacífica y pone en riesgo los derechos de las personas privadas de libertad; además, estos hechos continúan provocando una considerable alarma y conmoción social. Falta de actuación oportuna y adecuada por parte del Estado para atender problemas estructurales que históricamente han afectado los derechos de las personas privadas de libertad, así como la seguridad y convivencia pacífica de los centros de privación de libertad.
5-21-EE/21 de 06/10/2021	El 28 de septiembre ocurrió un amotinamiento dentro del Centro de Rehabilitación Social de Varones N° 1 de Guayaquil (Penitenciaría del Litoral), que tuvo como consecuencia la muerte de cuarenta y seis personas privadas de libertad, y que se suma a una serie de sucesos de violencia que han producido la muerte de más de un centenar de personas privadas de libertad. Mediante noticias emitidas por medios de información, se constata que los días 29 y 30 de septiembre, así como el 2 de octubre de 2021, los centros de privación de libertad experimentaron episodios de violencia y agresión que culminaron con la muerte de aproximadamente 118 personas privadas de libertad. Los hechos de violencia intracarcelaria constituyen una afectación de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, quienes se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad por la debilidad de la institucionalidad estatal encargada de su custodia y seguridad, reflejada en la ausencia de políticas dirigidas a enfrentar estructuralmente esta problemática.

Número de Dictamen y fecha de emisión	Consideraciones constitucionales
	La ineficacia de las autoridades encargadas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social no puede justificarse de ninguna manera por el cambio de gobierno ni por la existencia de problemas internos de difícil control; dichas autoridades tienen el deber ineludible de diseñar e implementar políticas sostenidas, transversales y con enfoque de derechos, que garanticen la seguridad y la reinserción social de las personas privadas de libertad. La inédita gravedad de los hechos ocurridos y la precariedad institucional del sistema reflejan la agravada crisis estructural por la que atraviesan los centros penitenciarios, en los que no se ejerce el debido control ni se garantizan los derechos fundamentales, y las causas subyacentes de todo esto tendrían que ver con formas de criminalidad organizada que inciden en el conjunto de los centros.
8-21-EE/21 de 10/12/2021	Los hechos de violencia intracarcelaria evidencian la extremadamente grave situación en la que se encuentran las personas privadas de libertad, y el riesgo constante al que se hallan sometidos sus derechos a la vida, a la integridad personal, sea esta física, psicológica o emocional. Estos hechos de violencia acrecientan la condición inherente de vulnerabilidad en la que se encuentran los internos. La declaración de estados de excepción no configura un instrumento jurídico, político y social idóneo para superar la crisis carcelaria que atraviesa al país, toda vez que una medida de carácter extraordinario, limitado y temporal, no puede dar solución definitiva a una problemática transversal, sistemática, con una variedad de actores involucrados, y con multiplicidad de causas sociales, económicas, políticas y jurídicas. Es indispensable que las personas privadas de libertad tengan una oportunidad real para su inclusión y reinserción social, y una alternativa efectiva y legítima que haga frente a las ofertas económico-sociales y las “garantías de seguridad” que el crimen organizado brinda. Es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendentes a superar las barreras estructurales que

Número de Dictamen y fecha de emisión	Consideraciones constitucionales
	ocasionan los graves problemas dentro de los centros de privación de libertad, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.

#nosfaltan3

NosFaltánTres

Ricardo Rivas: rrivasb@yahoo.com

5.10 Crímenes contra periodistas y el asunto de la impunidad en el Ecuador

5.10.1 Ataques a periodistas, más interrogantes que certezas

El ataque a periodistas es un tema complejo que implica varios actores, esa circunstancia no debería afectar la búsqueda de verdad y justicia. En vista de que la privación de la libertad de expresión conlleva una situación irreparable para una sociedad, es responsabilidad del Estado garantizar el libre ejercicio del periodismo y, con ello, los derechos de quienes lo ejercen; el derecho a ser informados, como se menciona en el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH.

En 2021, la Unesco alertó sobre el alto índice de impunidad en casos de asesinatos a periodistas. Entre 2006 y 2020, la tasa de impunidad ascendió al 87%. Más de la mitad del porcentaje de asesinatos a periodistas, en 2020, ocurrieron como una represalia hacia el trabajo periodístico. En Ecuador, hay varios casos que no han sido esclarecidos.

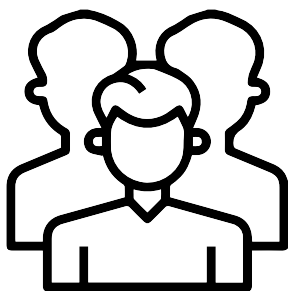


(22/03/2010) Jorge Santana, periodista en el cantón Pasaje, El Oro.

(01/07/2012) Byron Baldeón, periodista del diario Extra.

(03/09/2012) Luis Arnoldo Ruiz, periodista del diario Extra y Expreso en Guayas.

(11/04/2013) Fausto Valdiviezo, fue periodista en Guayaquil y falleció tras recibir tres disparos.



(26/03/2018) Xavier Ortega (periodista), Paúl Rivas (fotoperiodista) y Efraín Segarra (conductor), trabajadores de diario El Comercio, fueron secuestrados y asesinados en la zona fronteriza de Mataje, Esmeraldas. El equipo se trasladó hasta el sitio para cubrir atentados perpetrados por grupos armados, el secuestro ocurrió mientras realizaban sus labores. El 11 de abril, medios colombianos difundieron un comunicado del Frente Oliver Sinisterra en el que aseguraban el asesinato del equipo periodístico, el informe indicaba que hubo intervención militar por lo que los Estados de Colombia y Ecuador “no quisieron salvarles la vida”. Ambos países se habían comprometido a no realizar operaciones que comprometieran la vida de los periodistas.

Una investigación periodística publicada en el libro *Rehenes* reveló que ambos países nunca detuvieron las operaciones de “barrido”. Durante el secuestro, del 26 de marzo al 13 de abril, los Estados de Ecuador y Colombia no dieron información clara sobre lo acontecido, no hubo verdad; sin esta, el caso sigue en la impunidad. Desde entonces, organismos nacionales instan al Estado a optar por medidas que garanticen la seguridad del ejercicio periodístico en contextos de riesgo como el conflicto armado.

(19/01/2021) Marilú Capa, periodista de radio Sucumbíos en Lago Agrio, fue herida con seis disparos. **(28/05/2021) Calixto Zambrano**, periodista en el Cantón el Carmen, Manabí, recibió dos disparos.

5.10.2 Caso Nos Faltan 3. Secuestro y asesinato del Grupo Periodístico El Comercio.

Nos Faltan 3 es el caso más simbólico acontecido en nuestro país en los últimos años, como un ejemplo del atropello de derechos en contra de las labores del periodismo, el derecho a la libertad de expresión, a informar y ser informados. El 26 de marzo de 2018, en Mataje, zona fronteriza con Colombia, se realizó el secuestro de los periodistas Paúl Rivas, Xavier Ortega y Efraín Segarra, de diario El Comercio, mientras realizaban una cobertura en la zona, por parte del Grupo irregular Frente Oliver Sinisterra. Su posterior asesinato ocurrió entre el 7 y 13 de abril del mismo

año en Colombia, zona donde fueron trasladados y permanecieron 19 días en cautiverio. Este secuestro fue político y no extorsivo, debido a las demandas que solicitaban al Estado ecuatoriano: el canje de tres detenidos pertenecientes a este grupo irregular y el cese de un acuerdo realizado entre los países de Ecuador y Colombia para contrarrestar el narcotráfico.

Este hecho evidenció la **falta de políticas públicas** en temas de seguridad periodística y la falta de coordinación entre entes estatales para brindar seguridad en zonas

de frontera. Sin embargo, en estos acontecimientos se encuentran una serie de elementos que nos permiten evidenciar una violación sistemática a los derechos humanos.

El secuestro perpetrado por el grupo irregular Frente Oliver Sinisterra incurrió en la privación de la libertad de tres periodistas **mientras realizaban sus labores**; situación de gravedad extrema, con riesgo inminente en el derecho a la vida, la integridad, la libertad personal y la libertad de expresión. Por sí sola, la privación de la libertad por parte de grupos armados ilegales ya exigía que se adopten medidas urgentes para evitar que el derecho a la libertad personal se extienda en el tiempo y, sobre todo, para garantizar los derechos antes mencionados.

El secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico demuestra una inminente e irreparable falta a la libertad de

expresión, pues privó la posibilidad del ejercicio periodístico. Es responsabilidad del Estado brindar la mayor protección posible para garantizar el ejercicio a la libre expresión y el derecho de la ciudadanía a estar informados, una labor fundamental en situaciones de conflicto armado. El desenlace del secuestro es una clara muestra de censura con efectos irreparables sobre los derechos de los periodistas y de la ciudadanía.

De acuerdo con la CIDH, las y los periodistas que cubren conflictos armados, siendo conscientes de los riesgos que implica esta labor, mantienen su condición de civiles y están amparados por el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Aunque haya un contexto de violencia generalizada, es imprescindible la garantía de los derechos de los periodistas y trabajadores de medios para el libre e independiente ejercicio periodístico.

5.10.3 Creación del ESE de la CIDH e Informe

Por petición de las familias, de la FLIP (Fundación para la Libertad de Prensa) de Colombia y de FUNDAMEDIOS de Ecuador, se solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se otorguen medidas cautelares de protección que garanticen el derecho a la vida, integridad personal y a la libertad de expresión, estas fueron otorgadas el 12 de abril de 2018 (MC-309-18 y MC-310-18). Además, en la reunión 168 del Período de Sesiones de la CIDH, se creó el Equipo de Seguimiento Especial (ESE) como mecanismo para acompañar la investigación de los hechos que dieron lugar a la adopción de las medidas cautelares mencionadas anteriormente.

El ESE después de varias visitas al país e investigaciones realizadas presentó un Informe Final, el 12 de diciembre de 2019, en su parte final consta una serie de conclusiones y recomendaciones a los dos estados, en los cuales en Audiencia Pública, Ecuador y Colombia se comprometieron a implementarlo,

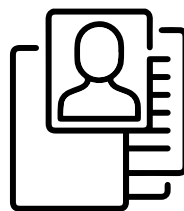
**situación que
hasta el día
de hoy no se
ha cumplido.**

5.10.4 Negación del Estado para acceder a Información Clasificada

El ex presidente, Lenin Moreno, el 13 de abril de 2018, públicamente reconoció el asesinato de Paúl Rivas, Xavier Ortega y Efraín Segarra y ofreció en rueda de prensa **desclasificar toda la información** relacionada con este caso para transparentar las acciones tomadas por el Estado ecuatoriano. El 14 de mayo del mismo año, en acto público se realizó la entrega de 800 hojas indicando el cumplimiento de lo ofrecido. Estas hojas que fueron entregadas al ESE de la CIDH, contenían una serie de condonancias de estados amigos (en su mayoría), copias de las identificaciones de los periodistas (cédulas de identidad) y fotografías de la camioneta en la que se transportaban con el sello de “SECRETO”, es decir no era información clasificada del caso.

Desde esa fecha y debido a la presión mediática por el irrespeto y burla generada hacia las familias, **se ofreció en siete ocasiones adicionales** desclasificar la información contenida en las actas No.18 del 28

de marzo, acta No.19 del 13 de abril y acta No.20 del 17 de abril del mismo año. A través de Fiscalía, se han realizado en cuatro ocasiones el pedido formal de desclasificación de información. El 17 de febrero de 2021, mediante oficio el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), se negó el acceso a la información por **supuesta afectación** a la Seguridad del Estado.



La Asamblea Nacional, el 16 de abril del 2019, exhorta al Gobierno del entonces presidente Lenin Moreno a cumplir con el compromiso de desclasificar la información. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en su boletín No. 518 del 2 de diciembre del 2020 solicita de igual manera la desclasificación de información a la función Ejecutiva del Estado. En ambos casos, hasta el momento, no existe respuesta alguna.

5.10.5 Petitorio a la Corte Constitucional

Debido a la negativa por parte del Estado de acceder a información relevante, se presenta una demanda de desclasificación de información a la Corte Constitucional, organismo máximo de justicia en el país.

Todavía no existe un pronunciamiento de calificación de esta demanda al respecto, a pesar de haber transcurrido al momento, siete meses. Este pedido considera algunas resoluciones tomadas a nivel internacional.

5.10.6 Investigación en Etapa de Indagación por Fiscalía

A la fecha, son tres años y 10 meses y el caso sigue en etapa de indagación, han pasado cuatro fiscales, se han llamado a tomar versiones de periodistas, autoridades, personas civiles, policiales y militares para esclarecer los hechos; muchos de ellos no han asistido y el pedido para tomar

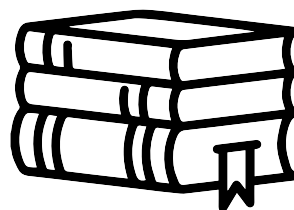
versiones sobre los hechos, en un 85%, ha sido solicitado por los familiares. Tanto diligencias, como peritajes y la reconstrucción de los hechos no se han efectuado, quedando en evidencia la negligencia y el desinterés que existe por parte de la Fiscalía para llegar a la verdad y esclarecer

lo hechos. Ahora, el caso se encuentra en la Comisión de la Verdad del área de Derechos Humanos de la Fiscalía General por

pedido de la familias, sin embargo, el caso siguen tipificado como SECUESTRO EXTORSIVO.

5.10.7 Investigaciones Periodísticas sobre los hechos

A raíz de los acontecimientos y observando la negligencia de la Fiscalía para investigar, por encontrarse algunas autoridades de turno involucradas en los hechos y por ser un tema que develó la problemática del narcotráfico en la zona, en el cual, funcionarios estatales estarían posiblemente involucrados en estas actividades ilegales; periodistas de investigación hicieron su labor, obteniendo aportes importantes para llegar a la verdad y evidenciando todo un sistema y entramaje de acciones que dieron como resultado el asesinato de Paúl, Xavier y Efraín. Existen tres publicaciones (libros) en los que se relatan los hechos:



1. Libro *Rehenes* de María Belén Arroyo y Arturo Torres 2. *Viaje sin retorno* de la Fundación Periodistas sin Cadenas, participaron alrededor de 20 periodistas de todo el mundo y 3. *Periferias: Crónicas del Ecuador invisible*. Se solicitó, por parte de las familias, incorporar las líneas de investigación de estos periodistas, sin embargo, la Fiscalía no las ha considerado.

5.10.8 Omisión del Estado e Impunidad

En audiencia pública celebrada en Boulder Colorado, EEUU., el Estado ecuatoriano manifestó públicamente que todos los hechos acontecidos se realizaron en el país vecino de Colombia, a continuación, dicho país manifestó que el secuestro se dio en Ecuador y posteriormente el asesinato en Colombia; se presentó mapas, recorridos y evidencias, discurso con el que, desde que acontecieron los hechos, las responsabilidades se han ido evadiendo.

Es clara la posición de la Fiscalía al no querer investigar los hechos de manera global, en los que se debería incorporar varios acontecimientos que tienen relación y que contribuyen a entender el entorno de los hechos, y no considerarlo como un hecho aislado. Esto se encuentra recomendado en el informe final del ESE de la CIDH.

Si bien la ley de nuestro país castiga las responsabilidades por acción en los hechos, no establece por omisión, sin embargo, existen tratados internacionales a los cuales el Ecuador se encuentra adscrito y “obligado” a cumplirlos con lo cual se debería establecer responsabilidades que sean de carácter administrativo o de otro tipo a la luz de los hechos.

La omisión del Estado ecuatoriano es evidente, por las obligaciones que tiene este de brindar garantías en el derecho a la vida y a la libre expresión de todos sus ciudadanos, por lo cual debe prevenir, investigar y sancionar; es evidente que la falta de coordinación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para compartir información importante relacionada a la peligrosidad de la zona fue uno de los facto-

res que permitió el secuestro y posterior asesinato de los periodistas de El Comercio. El escaso interés por parte de Fiscalía para investigar y llegar a la verdad, sumado a la denegación de acceder a información reservada, cuando es evidente la violación a derechos humanos que han sufrido las familias de los periodistas, allana el camino a la impunidad y el acceso a la justicia.

Casos como estos, donde existe privación al derecho a vivir mientras se ejerce la profesión, sumado a la inacción de un Estado en materia de derechos humanos, se puede decir que evidencia una clara cultura de la impunidad, permitiendo escenarios donde un periodista puede ser atacado (manifestaciones en 2019) a sabiendas que ese hecho quedará sin castigo y permitirá silenciar a la información y temas de investigación sensibles. Estos asesinatos han permitido que se abandone a la frontera y que los periodistas no quieran regresar a realizar coberturas en la zona.

La falta de voluntad política, un sistema judicial débil, la falta de políticas públicas

en temas de seguridad periodística, la negligencia y la corrupción permite que la impunidad generada conduzca a más atentados, asesinatos y que el derecho a la no repetición quede como un simple enunciado. Solo basta preguntarnos cómo en el Observatorio de Periodistas Asesinados de la UNESCO, en el reporte anual que envía Ecuador en el año 2018, indica que en el país no existió atentado alguno contra el personal de medios. Entonces, ¿dónde queda este caso emblemático que sacudió a la región y, a través del cual, se fueron descubriendo situaciones que evidenciaron como el Estado fue permeado por el narcotráfico?

Según la UNESCO, 9 de cada 10 casos de asesinatos a periodistas quedan sin resolverse judicialmente. Estos lamentables sucesos marcan una situación grave que atenta al derecho de informar y ser informado, a la libertad de expresión y al derecho a vivir; crean en el imaginario de las personas que la ausencia del castigo permite repetir acciones.

6. CONCLUSIONES. EL PAPEL DEL ESTADO

Como se ha mencionado anteriormente, el Ecuador vive una crisis social general que agudizó/incorporó a la crisis sanitaria. Pero la pandemia no produjo la actual situación, sino que la agudizó y, en muchos casos, evidenció problemas que ya estaban en el seno del Estado y de la sociedad. La pandemia desnuda las inequidades. Nos muestra especialmente el incremento de la violencia en contra de las mujeres, a los transexuales sin seguro social, a las mujeres lesbianas que sufren violencia intrafamiliar encerradas con victimarios, a las personas privadas de libertad sin sentencia y sometidos a la violencia, muerte y corrupción, etc. Pero también, Ecuador vive una crisis humanitaria por el incremento de los homicidios, las desapariciones y desplazamientos forzados de venezolanos. En la provincia del Guayas, se contabilizan 8 homicidios, por día, como promedio y las desapariciones son una de las violencias más dolorosas que vive el país. Las desapariciones ocultan la violencia ya que sustituir homicidios por desapariciones, resulta útil.

La crisis ha incrementado las desigualdades, así como también ha mostrado las debilidades estatales para enfrentar los problemas de la nueva situación que evidencia la fragilidad de las instituciones. Asimismo, la sociedad exhibe poca actitud/aptitud para la tolerancia y el pluralismo. La falta de prácticas democráticas se ha visto también corroída por el fortalecimiento de economías informales, legales e ilegales como el incremento del tráfico de drogas con efectos en el consumo, comercialización y violencia callejera y carcelaria.

Los temas abordados, que han adquirido notoriedad pública reciente, se relacionan

con la vulneración de derechos. Estaban presentes pero sin acceso a la agenda pública entre otras razones por ser considerados del espacio privado de las personas y/o por la vigencia de culturas políticas alejadas de prácticas democráticas hacia sectores subalternizados a los que discriminan y expresan culturas políticas como el patriarcado que genera violencia de los hombres en contra de las mujeres; de los adultos en contra de los niños y niñas; la xenofobia en contra de los extranjeros y, entre otros, condena social frente a los privados de libertad.

La escasa posibilidad de resolución de los conflictos en forma pacífica y la ausencia de consideración del “otro” como igual se expresa en la intolerancia social. En la desaparición forzada de personas, principalmente mujeres y niños y, en la práctica creciente del sicariato como forma de disputar territorios para la economía ilegal del narcotráfico.

Sin embargo, la vigencia del sistema democrático abrió espacios para la expresión de demandas e incorporar agendas y posibilidades para ejercer la identidad sexual como un derecho; mostrar con crudeza la violencia machista sobre las mujeres, los problemas que presenta la migración de venezolanos en su asentamiento en el país, la crueldad de los desaparecidos en el Ecuador y el impacto sobre sus familias y, la ausencia de derechos de los presos privados de libertad.

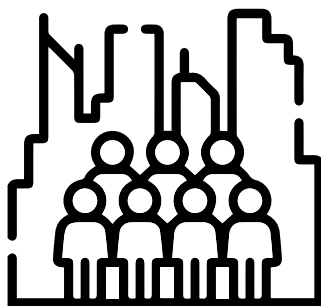
La violación de estos derechos y su persistencia, se relaciona con el carácter sistémico de los estados y las sociedades y con las profundas raíces culturales del sistema, así como con su grado de articulación con otros importantes ejes de asimetría social. Ello pese a que en el país



existen leyes que señalan la necesidad de cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por el Estado y de la legislación interna.

Existe en el país, una arraigada desconfianza institucional. A ésta, se añade la desconfianza social; en la que los hombres tienen una visión más negativa de las instituciones que las mujeres, quienes tienen mayor proximidad. Para las mujeres, las instituciones, se constituyen muchas veces, en un recurso para la garantía de los derechos vulnerados que defienden. La confianza institucional y social, se construye y reviste transformación de la concepción sobre el Estado y la igualdad entre los ciudadanos y la certeza de que la ley funciona igual para todos.

Uno de los factores que crea mayores desconfianzas, es la corrupción que es un fenómeno cuyo origen es multicausal y muta con el desarrollo económico e institucional. Se asocia, intensamente, con períodos de mayor disponibilidad de recursos públicos y con la modalidad que asume el gasto público, inversiones o corriente. Entendemos a la corrupción como el abuso de fondos públicos, recursos nacionales -privados y públicos- y atribuciones institucionales, para obtener beneficios particulares al margen de la ley. Ésta puede evitarse con el control social e institucional, estimulando el uso de atribuciones, públicas y privadas, conforme a la ética, la norma y los objetivos de desarrollo¹³⁵. La corrupción daña a la sociedad de varios modos. La corrupción es una práctica que ha inundado globalmente, a los sectores público y privado.



Finalmente, como muestra el presente informe, durante el periodo en análisis, la libertad de expresión ha sido y sigue siendo objeto de hostigamientos y censuras “encubiertas” como lo han demostrado las instituciones que defienden ese derecho.

Para los problemas abordados, no hay soluciones uniformes, ni perfectas. Son temas de voluntad política estatal, políticas públicas eficientes, de sentido ético, solidaridad y de desarrollo, en que confluyen tanto las decisiones racionales como los diseños institucionales.

La construcción de políticas públicas debe ser un proceso participativo, que deberá involucrar a las funciones del Estado y a organismos sociales; que deben tener visión de largo plazo y evaluaciones y seguimiento público, estatal y de la sociedad civil. Implica, además, otorgar los recursos correspondientes a las tareas diseñadas.

Se trata de la articulación de un nuevo contrato social que responda a los problemas de la sociedad, al cierre del creciente abismo entre las demandas sociales y la capacidad de los gobiernos para satisfacerlas a través de reconstruir y revitalizar las instituciones y prácticas democráticas. Y de combatir a las fuerzas que erosionan la democracia desde dentro, como la burocracia, la ausencia de transparencia, el clientelismo la desidia, la ineficiencia e ineficacia, etc. Para ello, hay que reforzar la sociedad civil, apoyar la integridad de los medios de comunicación y luchar contra la desinformación.

¹³⁵ Presidencia de la República: “Política Nacional Anticorrupción”, Quito, noviembre 2022.

En suma, se trata de construir Políticas de Estado que deben ser concretas y específicas; asentadas en sólidos consensos, que le den permanencia en el tiempo y en sus coberturas territoriales. Que permitan la coordinación y la información entre actores institucionales y sociales, y que permitan la participación ciudadana y el control social.

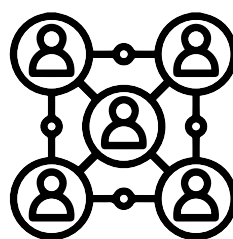
La construcción de una política pública implica procesos de discusión, argumentación, negación de ideas entre actores, debates públicos, discursos en medios de comunicación social, debates parlamentarios y debates en el interior del Estado. Hay que considerar la vinculación y articulación de procesos sociales y políticos y considerar a los actores como sujetos políticos que exigen acción coordinada e intersectorial.

La institucionalización de las agendas garantizará la dimensión territorial e institucional y el reconocimiento como de interés público y de repercusiones multinivel y, además, presupuestos garantizados. Para ello, se puede contar con también con el financiamiento de la cooperación internacional, pero finalmente, ésta no sostiene la innovación de políticas públicas. La construcción depende de las fuerzas sociales internas.

También, la política pública implica la gestión/difusión del conocimiento y fortalecer la investigación y generación y tratamiento de datos.

Un reclamo permanente de los actores involucrados es la no aplicación de la normativa internacional ni las leyes nacionales por insuficientes y contradictorias entre sí. La articulación de un nuevo contrato social tiene que implicar al cierre del creciente abismo entre las demandas sociales y la capacidad de los gobiernos para satisfacerlas y aspirar a contratos sociales incluyentes y basados en la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, es preciso reconstruir y revitalizar las instituciones y prácticas democráticas. Así como es urgente combatir a las fuerzas que erosionan la democracia desde dentro, evitando las contradicciones entre instituciones públicas, el maltrato a familias, la desinformación a, sobre y de las víctimas otorgándoles apoyo psicológico.



Se ha hecho énfasis en la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y del apoyo de la cooperación internacional; que, en los hechos, suplen la ausencia

del Estado y asumen sus responsabilidades. Es importante la participación ciudadana, pero se aspira a que el Estado cumpla con sus obligaciones y garantice el cumplimiento de las leyes y los derechos, se democratice y comience a destruir el letargo del Estado y su enorme burocracia ineficiente. Asimismo, sea parte fundamental en el apoyo a la independencia y eficiencia de la Función Judicial.

Un aspecto que se debe relieves es el papel de las mujeres en la defensa de los derechos humanos vulnerados y aquí trabajados. Como se ha observado, las mujeres están más prestas a ayudar a otras mujeres ante casos de violencia, velan por los derechos y acompañan a las personas privadas de libertad, asisten a los enfermos de VIH-SIDA, son persistentes en la búsqueda de los desaparecidos, etc.

En ese contexto, las mujeres se informan más respecto a los recursos públicos institucionales. El círculo de apoyo de los hombres es otro. Las mujeres ven más la institucionalidad como recurso. Los hombres delegan esas responsabilidades. Al mismo tiempo, se observa que las mujeres son más víctimas de la corrupción que los hombres. También hay que señalar que la vigencia de la democracia es fundamental para el

funcionamiento del Estado, de la sociedad y en las familias. Con la creciente democratización del Estado y de la sociedad, es posible fortalecer la tolerancia y deconstruir valores para instituir relaciones sociales y familiares libres de violencia y que se asuma la igualdad entre los seres humanos de la comunidad y se deconstruyan modelos hegemónicos de masculinidad, feminidad, de lo público y de lo privado para nombrar y demandar derechos.

La crisis social general y la pandemia han constituido un retroceso para la igualdad de oportunidades de la población, se ha

incrementado la violencia de género y la violencia organizada, la hostilidad hacia la movilidad humana de venezolanos en el Ecuador, el incremento del consumo y tráfico de estupefacientes; además del empobrecimiento ciudadano. Está comprobado que prohibir el consumo de drogas no lo disminuye, por el contrario, las organizaciones criminales, que tienen cada vez más poder, se encargan de que los jóvenes, los niños en las escuelas comiencen a consumir y por eso se necesita una política con un enfoque de salud pública, de derechos humanos.

7. RECOMENDACIONES Y DESAFÍOS

Las recomendaciones y desafíos para la vigencia de derechos humanos vulnerados son múltiples. En este documento sólo se insiste en un catálogo de recomendaciones comunes para todos los trabajos presentados y que se sustentan en intervenciones e investigaciones sociales dentro de las respectivas instituciones.

1. El Ecuador cuenta con una robusta legislación que garantiza derechos y promueve vidas libres de violencias. Sin embargo, las leyes no están haciendo la diferencia a la hora de que los/las actores tengan que vivir situaciones de violencia machista, xenófoba en los diferentes ámbitos de la vida laboral, familiar, comunitaria y otras formas de vulneración de derechos y libertades.

2. El Ecuador es signatario de convenciones y tratados internacionales sobre derechos humanos de obligatorio cumplimiento. Esta legislación ha sido también asumida nacionalmente. Sin embargo, las observaciones y recomendaciones emanadas de los comités de expertos/as no son cumplidas por el Estado ecuatoriano.

3. Las creencias e imaginarios coloniales, la aporofobia, las concepciones patriarcales, así como la xenofobia, persisten en el comportamiento estatal y societal del Ecuador, lo que muestra la ausencia de propuestas y/o estrategias para deconstruirlos para

mejorar los índices de violencia, discriminación y machismo que vive la sociedad ecuatoriana. Promover el cambio de patrones socioculturales que naturalizan la violencia y la discriminación.

4. Diseñar políticas públicas e institucionalizarlas dotándolas de carácter sectorial e intersectorial para prevenir las distintas formas de violencia, especialmente en los sectores empobrecidos, de mujeres, de los LGBTIQ+ extranjeros, etc. El propio ejercicio de la política pública demanda un aparataje propio como recursos económicos, la ejecución de normativas, la capacitación y sensibilización de funcionarios públicos, de este modo, se alientan cambios en beneficio de las poblaciones vulnerables. Cabe señalar que la violencia tiene género. Las violencias en contra de las mujeres, el femicidio, la violación con un embarazo subsecuente no son prioridad y no son parte de una Política de Estado. La Educación Sexual Integral está ausente del sistema educativo ni se alerta sobre el riesgo.

5. Las instituciones del Estado Ecuatoriano deben capacitar a sus funcionarios. Así con el objetivo de cumplir con las políticas públicas, favoreciendo al cumplimiento de los derechos que las víctimas directas e indirectas reclaman permanentemente, por la falta de implementación de la ley.

6. El Estado ecuatoriano debe destinar mayores recursos para la capacitación y contratación de personal calificado, así como recursos humanos y herramientas especializadas para la investigación de casos de vulneración de los derechos de personas. Recursos para aplicar la Ley Orgánica Integral para la prevención y erradicación de la violencia, para regular la interrupción del embarazo por violación que sea adecuada y cubije a todas las mujeres, niñas y personas gestantes.

7. Promover la participación ciudadana el diseño de políticas públicas, en la elaboración de materiales para la prevención y atención de toda forma de violencia. Así como en la implementación de ley, la evaluación y la elaboración de las planificaciones locales y presupuestos participativos.

8. Tras la multiplicación de indicios de irregularidades en la administración de recursos públicos, existe una intensa demanda ciudadana de identificar el desvío de activos y recuperarlos para las arcas fiscales. Aplicar la Ley de Extinción de Dominio y fortalecer capacidades para distinguir los activos que deben enjuiciar, así como aplicar el derecho tributario, que favorece medidas administrativas y judiciales ágiles. El SRI debe capacitarse para Identificar elementos de simulación contractual en dichos productos que permiten establecer un número de mecanismos de detección por parte de la autoridad tributaria. El Ecuador debe fortalecer a la Fiscalía General del Estado.

9. La Política de Estado Anticorrupción debe asentarse en sólidos consensos, que

le den permanencia en el tiempo y en sus coberturas territoriales.

10. El Ecuador, de acuerdo a sus compromisos internacionales, debe garantizar los derechos de la población en movilidad humana, específicamente venezolana, que está siendo expuesta a la vulneración de sus derechos por parte del Estado ecuatoriano al no buscar alternativas que permitan un proceso regulatorio y otorgarles todo tipo de información. Se insta a las autoridades migratorias a desarrollar procesos permanentes de capacitación a funcionarios estatales en puntos fronterizos sobre los perfiles de la población solicitante de asilo y refugiada en situación de vulnerabilidad, para evitar que estos sean rechazados en los puntos fronterizos sin garantías al principio del debido proceso legal.

11. Construir o perfeccionar la normativa que ampara la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información amparada en la revisión de estándares internacionales; Aprobar una ley que garantice plenamente el ejercicio de la Libertad de Expresión en Ecuador; Reformar el Código Orgánico Integral Penal con la eliminación de figuras como: deshonor, descrédito, calumnias, entre otras. Crear un Comité para la Protección de Periodistas en Ecuador que impulse mecanismos de prevención, protección, y reparación integral a víctimas y sus familias. Su conformación debe ser con apoyo Interinstitucional y de una Secretaría Técnica que incluya a miembros de la Fiscalía y el Consejo de la Judicatura, con el objetivo de generar política pública y acciones específicas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de quienes se encuentran en situación de riesgo a causa de sus actividades en el periodismo

12. Constituir la Superintendencia de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como órgano garante de los dos derechos. Este órgano debe contar con personalidad jurídica

propia y sería establecido por ley, autónomo e independiente y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; especializado e imparcial, y dotado de capacidad sancionadora, en el marco de sus competencias.

13. El Estado Ecuatoriano debe garantizar el Derecho a la Privacidad de los ciudadanos, tal como reza la Declaración Universal de derechos humanos y garantizar el derecho a la libertad de expresión. El Estado ecuatoriano debe investigar exhaustivamente y transparentar las operaciones y contratos de la ex-Secretaría Nacional de Inteligencia, SENAIN. Respecto de la institución de inteligencia sucesora de la SENAIN, el Centro de Investigaciones Estratégicas CIES el Estado debe delimitar su accionar en el marco del respeto a los derechos humanos acorde con la Constitución y los instrumentos internacionales de los que el país es signatario.

14. El Estado ecuatoriano debe desistir del uso de software de intrusión y control de dispositivos electrónicos e información de los ciudadanos. Los procesos de adquisición de equipos y software de vigilancia, deben alinearse en su uso a los estándares internacionales; trabajar en la implementación de la nueva Ley de Protección de datos y en la creación de una cultura de protección de datos, que defienda los datos personales y a los ciudadanos contra el Big Data, ya sea éste estatal o corporativo. Más allá de los enunciados normativos, el Estado ecuatoriano debe proveer recursos efectivos, humanos, financieros, administrativos y judiciales ante la vulneración de los derechos aquí señalados y trabajar por la garantía de los mismos.

15. Generar mecanismos para evitar la impunidad en agresiones contra periodistas y medios de comunicación, contra las mujeres, los LGBTIQ+, los migrantes, los privados de libertad y, la desaparición involuntaria de sus ciudadanos y contra la

corrupción. Para ello es preciso trabajar en la prevención de la violencia; la reducción de población carcelaria; medidas alternativas a la privación de libertad; institucionalidad del sistema penitenciario; condiciones de detención; la reinserción social con participación del sector privado; la investigación y medidas de no repetición; y acciones de tipo transversal.

16. Estas medidas incluyen el establecimiento de una ruta común por parte de los Poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo, Electoral, Participación Ciudadana y Judicial-; la adopción de perspectivas multi causales y territoriales, así como el tratamiento diferenciado para evitar discriminaciones, violencia e intolerancias.

17. Tanto el Estado, la sociedad civil y la academia deben producir investigaciones que muestren el “estado del arte” de los actores aquí analizados. Asimismo, es importante la producción de información por parte de los organismos estatales, especialmente desde el INEC.

18. Para el respeto y garantía de los derechos humanos es indispensable la participación ciudadana y la de organizaciones de la sociedad civil en la adopción de medidas inmediatas y de tipo estructural.

19. Finalmente, el Estado, especialmente las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, debe mostrar mayor voluntad política para la formulación de políticas públicas e implantarlas otorgándoles los respectivos recursos financieros y humanos. Este aspecto es de fundamental importancia por las circunstancias generadas en el contexto Covid-19, que se relacionan con las desigualdades estructurales y sostener los programas de emergencia social para la protección de las personas vulnerables.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). ACNUR: la mayoría de las personas que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiadas [Comunicado de Prensa]. <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/5/5ce33ee54/acnur-la-mayoria-de-las-personas-quehuyen-de-venezuela-necesitan-proteccion.html>
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. (2020). Situación en Venezuela. Recuperado de <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html> ACNUR. 2021. “Datos básicos”. Visto en internet: <https://www.acnur.org/es/datos-basicos.html.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Reporte%20DTM%20R4%20-%20cleared.pdf>
- Banco Mundial. (2019). Más allá de las fronteras: El éxodo venezolano de un vistazo. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/04/12/mas-al-la-de-las-fronteras-el-exodo-venezolano-deun-vistazo>.
- BID. Desarrollo en las Américas (DIA) 2021. La Agenda Visión 2025. Washington, 2022.
- Cañizález, Andrés: “Venezuela o el éxodo silencioso”, 2 de enero de 2022 10:30 am
- Clark, F. (2010). La política petrolera venezolana y su vinculación con el aumento de la emigración de recursos humanos calificados. Argentina: FLACSO-Argentina.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-CELADE. (1990-2000). Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica: División de Población. Disponible en: <http://www.eclac.org/celade/migracion/imila/default.asp>.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Artículo 40
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Artículo 41
- ENCUESTA NACIONAL SOBRE RELACIONES FAMILIARES Y VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (ENVIGMU)
- FLACSO-Ecuador y Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA. (2008). Ecuador: La migración internacional en cifras. Edición especial. Quito
- Flores Riofrío, J. (2020). Sin visa y sin pasaporte en Ecuador: venezolanos en un limbo jurídico [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://venezuelamigrante.com/historias/venezolanos-sin-pasaporte-en-ecuador-en-un-limbo-juridico/> GK. (2019). ¿Por qué se está poniendo en situación de riesgo a los migrantes venezolanos? GK City. Recuperado de <https://gk.city/2019/07/30/riesgomigrantes-venezolanos/> IDEA Internacional: “EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LAS AMÉRICAS 2021. Democracia en tiempos de crisis”. Estocolmo – Suecia. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia lectoral, 2022.

- IDEA Internacional: Informe sobre el estado mundial de la democracia 2021. Construyendo resiliencia en una era de pandemia.
- Fundación Ecuatoriana Equidad. 2013. Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Poblaciones LGBTI. Quito: Fundación Ecuatoriana Equidad.
- Guerrero, Santiago. 2020. “Coronavirus en Ecuador: una opinión desde la academia” La Granja. Revista de Ciencias de la Vida 32 (2): 127-134.
- INEC. 2013 .Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de los Derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador. Quito: INEC.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019). Decreto No. 826. Publicado en el Registro Oficial No.5 Suplemento Segundo, del 25 de julio de 2019. Quito, Ecuador.
- Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Serie Tratados de Naciones Unidas, Nº 2545, Vol. 189, p. 137. Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). Monitoreo de flujo de población venezolana, Ecuador (Ronda Nº 4). Recuperado de <https://www.oim.int/>
- ONU. 2021. “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”. Visto en internet: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
- Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela. (2020). RMRP 2020 Dashboard. Recuperado de <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Torrealba, R. & Oropeza, J. (1988). Estado y Migraciones Laborales en Venezuela. Caracas: Editorial Cabildo C.A
- Nueva Sociedad. 2021. Pensar las desigualdades en América Latina. Nueva Sociedad 293.
- Plan Intenational. 2021. “Informe Sombra CEDAW – Examen Al Estado Ecuatoriano”. Visto en internet: <https://plan.org.ec/informe-sombra-cedaw/>
- Quitana, Ludi. 2020. Diagnóstico de la situación, perfiles, necesidades y capacidades de la población LGBTI de otro origen nacional en situación de movilidad humana, con especial énfasis en población de Venezuela. Quito: OIM: DD.
- Ramírez, Gloria. 2012. Metodología de diseño, elaboración y presentación del informe sombra de la CEDAW es de la sociedad civil proceso e incidencia del Comité CEDAW. Visto en internet: https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/20_MetodDisenyoCEDAW_ver3/

- RV4 Ecuador. 2022. Cifras clave. Visto en: <https://www.r4v.info/es/ecuador>
- RV4. 2022. Refugiados y migrantes de Venezuela. Visto en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Viteri, María Amelia. 2020. Diagnóstico de las necesidades de las personas LGBTI en situación de movilidad humana, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Manta; incluyendo la variable coyuntural de impacto de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Quito: DD.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (Editora): “MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO. DINÁMICAS TERRITORIALES Y CIUDADANÍA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA”, Buenos Aires, Grupo de Trabajo Género, (des)igualdades y derechos en tensión Colección Grupos de Trabajo, 2022.
- World Inequality Report 2022, Madrid, El País, enero 2022.
- Sahd K, Jorge, Daniel Zovatto Diego Rojas, María Paz Fernández, EDITORES: “Riesgo político en América Latina”, Santiago de Chile, CentroUC Estudios Internacionales CEIUC, 2022.
- Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman, Informe Mundial sobre Desigualdad. Francia, diciembre 2021.
- República del Ecuador – INEC: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021. ENEMDU. Indicadores de pobreza y desigualdad. Diciembre 2021.

8. SIGLAS UTILIZADAS

ANE o Asamblea Nacional: Asamblea Nacional de la República del Ecuador

CAT [por sus siglas en inglés] o Convención: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

CCE o Corte: Corte Constitucional del Ecuador

CJ o Consejo: Consejo de la Judicatura

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COIP: Código Orgánico Integral Penal

CNT: Corporación Nacional de Telecomunicaciones

CRE o Constitución: Constitución de la República del Ecuador

CIES: Centro de Investigaciones Estratégicas

DOTRS: Directorio del Organismo Técnico de Rehabilitación Social

DPE: Defensoría del Pueblo de Ecuador

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

SENAIN: Secretaría Nacional de Información

DINARDAP: Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos

EE o Estado: Estado ecuatoriano

INREDH: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos

MINGOB: Ministerio de Gobierno

MNPT o Mecanismo: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes

MSP: Ministerio de Salud Pública

MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

NNA: Niñas, Niños y Adolescentes

OPCAT [por sus siglas en inglés] o Protocolo Facultativo: Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

OCPCEP: Observatorio de Criminología, Política Criminal y Ejecución Penal

OTRS: Organismo Técnico de Rehabilitación Social

PNE: Policía Nacional del Ecuador

SNAI: Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores

SNRS o Sistema: Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Subcomité para la Prevención: Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes OACNUDH

Sistema de Personas Desaparecidas – DINASED

9. INSTITUCIONES PARTICIPANTES



1. Fundamedios es una organización comprometida desde 2007 con los Derechos Humanos y la promoción de la libertad de expresión, el monitoreo de las agresiones y los riesgos que enfrentan los periodistas en América Latina. En diciembre de 2017, fue galardonada con el Premio Franco-Alemán de Derechos Humanos y Estado de Derecho. También es una de las organizaciones líderes de Voces del Sur (VDS), un colectivo de organizaciones de la sociedad civil que reporta sobre los progresos realizados en la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Esta red elaboró indicadores regionales para la vigilancia y difusión de alertas sobre la libertad de expresión en nueve países. El informe fue revisado por la UNESCO como parte de la Revisión de Alto Nivel de la ONU del SDG 16, en julio de 2019.

Fundamedios tiene experiencia en la supervisión, promoción y protección de la libertad de expresión y libertad de prensa; impulso del periodismo de calidad; capacitación de periodistas; realización de estudios e investigaciones y promoción de un debate abierto sobre el periodismo, los medios de comunicación y la democracia en Ecuador, Bolivia, Argentina, Honduras,

Nicaragua, Perú, Venezuela, Uruguay y Estados Unidos. El trabajo de Fundamedios se ha realizado en colaboración estrecha con los medios de comunicación, la sociedad civil y organizaciones internacionales, así como con los Sistemas Interamericano y Universal de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Fundamedios La Fundación Andina para la Observación de Medios (Fundamedios) es una organización regional sin fines de lucro comprometida con la democracia y los derechos humanos, que lidera la defensa, la protección y la promoción de las libertades de expresión y asociación, acceso a la información, derechos digitales y combate a la desinformación, para promover la transparencia y fortalecer la sostenibilidad de los sistemas democráticos en las Américas, desde 2007. Fundamedios es fundador y promotor de Voces del Sur (VDS), un colectivo de organizaciones de la sociedad civil que monitorean los progresos realizados en la aplicación del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. En diciembre de 2017, fue galardonada con el Premio Franco-Alemán de Derechos Humanos y Estado de Derecho, y en 2020 con el TrustLaw Collaboration Award.



8. Fundación Mil Hojas Nació en el 2013 con personería legal panameña y desde hace dos años tiene personería legal ecuatoriana. Su objetivo es estimular el acceso a la información pública, libertad de prensa, libertad de expresión al disenso y a la promoción de una mayor participación ciudadana en la supervisión de la gestión pública.

Nuestra vinculación con el Examen Periódico Universal (EPU) surge de la necesidad de visibilizar la situación de los derechos digitales como acceso al internet y libertad en redes y de las garantías a la privacidad tanto off-line como on-line de personas. www.milhojas.is



6. Fundación Desafío es una institución privada de desarrollo, feminista que busca la equidad en el ejercicio de derechos sexuales y derechos reproductivos, y promueve el derecho a una vida libre de violencia machista. Trabaja potenciando

las capacidades de participación y organización de las mujeres y aportando a la sociedad con investigaciones, incidencia política y difusión de mensajes feministas y de derechos.



La Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador (Asfadec) es una organización sin fines de lucro que nace en 2012, de la necesidad de unir los esfuerzos de los familiares, allegados y amigos para encontrar a los desapa-

recidos. En el 2014 obtuvo su personería jurídica bajo Resolución 0121 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, dentro de su labor de exigencia de verdad, justicia y memoria en los casos de personas desaparecidas y encontradas sin vida.



7. Diálogo Diverso nace en el 2018 como una organización sin fines de lucro, desde entonces su misión ha sido la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas en condición de movilidad humana, con principal énfasis, en la población LGBTIQ+. Durante estos tres años, desde su fundación en 2018, su visión ha sido la de convertirse en una institución de influencia en temas de la promoción y protección de los derechos humanos en nuestra región. Este trabajo constante ha permitido que para el 2021, Diálogo

Diverso (en adelante DD) haya ejecutado 30.000 atenciones dirigidas a personas provenientes de Venezuela en las ciudades de Quito, Cuenca, Manta y Guayaquil, pero a su vez, contribuyendo también frente a las necesidades de la comunidad de acogida ecuatoriana. El trabajo que ha promovido Diálogo Diverso ha permitido que para el 2021 se establezca como Fundación con cuatro ejes de acción: i) Derechos LGBTIQ+, ii) Democracia, iii) Género y iv) Emprendimiento e Innovación.



FUNDACIÓN
**LUCHA
ANTI
CORRUPCIÓN**

2. Fundación Lucha Anticorrupción FLA.

La Fundación Lucha Anticorrupción nace de la mano de abogados de la Comisión Nacional Anticorrupción. Tiene por filosofía el combate técnico al fenómeno de la corrupción, pues la considera la principal causal de la ruptura institucional del Ecuador y la principal fuente de las amenazas contra los derechos humanos en el país.

Entre las acciones que la FLA realiza está el desarrollo de legislación anticorrupción, la implementación de sistemas anticorrupción en entidades públicas, la participación en juicios y el patrocinio judicial de afectados en casos de corrupción, el acompañamiento de esfuerzos de recuperación de capitales.



3. El Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos CDH Guayaquil Es una organización no gubernamental sin fines de lucro dedicada a la promoción y defensa de los Derechos Humanos, con personería jurídica aprobada por el

Ministerio de Bienestar Social según acuerdo ministerial n° 781 aprobado el 8 de agosto de 1984. El Director Ejecutivo es Billy Navarrete Benavidez Correo: bnavarrete@cdh.org.ec fbastias@cdh.org.ec. La Coordinadora de Organizaciones Sociales

del Guayas es un espacio de articulación de organizaciones comunitarias que tiene por objetivo la incidencia y visibilización de las

vulneraciones a Derechos Humanos de los territorios del Guayas.

Fundación IR

4. Fundación IR, "Iniciativas para la Reinserción" Fundación IR obtuvo su personería jurídica y la aprobación de sus estatutos en enero de 2018, mediante Acuerdo Ministerial N° MJDHC-CGAJ-2018-0006-A, expedido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (actual Secretaría de Derechos Humanos). La Organización busca apoyar y fortalecer los procesos de inserción social y laboral iniciados en los centros de rehabilitación social del país,

mediante talleres de capacitación y formación adaptados a las condiciones de la población penitenciaria y a las necesidades del mercado laboral. Su fin es gestionar y facilitar la contratación de personas que hayan cumplido una condena penal, o que se encuentren privadas de libertad y estén en condiciones de acceder a los regímenes semiabierto y abierto, determinados en la legislación nacional.

#n♥sfaltan3

5. Nos faltan tres es un colectivo ciudadano que surge para exigir verdad y justicia en torno al secuestro y asesinato del periodista Xavier Ortega, el fotoperiodista Paúl Rivas y el conductor Efraín Segarra, trabajadores de diario El Comercio.

El equipo periodístico viajó a Mataje, Esmeraldas, el 25 de marzo de 2018 para recabar información sobre la inseguridad en la zona. Un día después fueron secuestrados por grupos disidentes de las FARC y tras 19 días en cautiverio fueron asesinados.

Desde entonces, familiares, amigos y colegas del equipo de prensa se convocaron

bajo la consigna de "Nos Faltan 3". A través de vigiliadas, marchas, entre otras actividades, instan a los estados de Ecuador y Colombia a llevar a cabo las investigaciones respectivas para preservar la memoria y llegar a la verdad y justicia del caso.

Este 2023, el secuestro y asesinato de Xavier, Paúl y Efraín cumple cinco años en la impunidad. Esta causa lleva a cabo una lucha que busca la no repetición de hechos de violencia contra la labor periodística. Además, promueve el derecho a la libertad de expresión y de prensa.

UNITED NATIONS  NATIONS UNIES

COALICIÓN DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS



#sfaltan3