

## Evolución histórica del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador y Retos Futuros. El papel del Servicio Exterior ecuatoriano

María Elena Moreira\*

### Fundamentos históricos del Plan Nacional

La iniciativa de elaborar y adoptar un Plan Nacional de Derechos Humanos en el Ecuador tuvo su antecedente más remoto en el año 1993, cuando la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en junio de ese año, recomendó a los Estados la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional, en el que se determinen las medidas necesarias para que cada Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos.

Bien podría afirmarse que, al igual que la Declaración y Plan de Acción de Viena, el Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, surgió en un momento histórico crucial para el desarrollo de los derechos humanos, que se inició con la caída del Muro de Berlín, es decir con la culminación de la Guerra Fría y el advenimiento de la llamada “crisis de las ideologías” y que generaron

el ambiente propicio para el fortalecimiento de un nuevo humanismo, basado en la universalidad, integridad y complementariedad de todos los derechos humanos, principios plasmados en ambos documentos, esto es, en el Plan de Acción de Viena y en el Plan Nacional ecuatoriano, sobre derechos que ya habían sido reconocidos por la Comunidad Internacional, a través de los instrumentos internacionales, pero que fueron jerarquizados por las tendencias políticas imperantes durante la era de la bipolaridad.

Como lo ha señalado el Embajador José Ayala Lasso, en los cinco años de adopción del Plan Nacional: “El Plan, con su generoso contenido era concebido como una importante contribución del Ecuador al fortalecimiento de las nuevas tendencias humanistas que, después de la llamada crisis de las ideologías, se extendía por todo el mundo, al reconocer los valores trascendentales del ser humano y la obligación de

\* Primer Secretario del Servicio Exterior

los Estados de subordinar todas sus actuaciones y hasta su razón de ser a la construcción de ese nuevo humanismo del que habrían de desaparecer tanto los totalitarismos estatales como los individualismos egoístas y suicidas.”<sup>1</sup>

Estas aseveraciones confirman el hecho que durante la Guerra Fría poco se pudo avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos, mientras existieran visiones parcializadas, que dejaban de lado el enfoque holístico de los derechos humanos, aún cuando paradójicamente, en dicha era histórica la Comunidad Internacional adoptó los principales instrumentos de derechos humanos que constituyen la base moral y jurídica obligatoria para los Estados y el sustento del trabajo operativo de los organismos internacionales en la materia, principalmente de Naciones Unidas, como organismo universal y de otros organismos regionales.

A nivel interno, en los primeros años de la década de los años noventa, el Ecuador había realizado ejercicios interesantes, aunque aislados, de inclusión del tema de los derechos humanos en los programas de estudios de algunas universidades, como la PUCE y de agentes estatales, como las Fuerzas Armadas, como el programa piloto promovido por la ALDHU, que constituyó una

de las primeras iniciativas de trabajo mancomunado entre el Estado y la Sociedad Civil.

### Proceso de elaboración y adopción del Plan Nacional

Sobre la base de este nuevo humanismo de post-Guerra, el Embajador José Ayala Lasso, ya desde sus altas funciones como Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 1994, estableció como una de las prioridades de su gestión, la elaboración de planes nacionales de derechos humanos y el desarrollo de programas de cooperación técnica que responderían a las necesidades de los distintos países.

Al ser designado Canciller de la República, a inicios de 1997, sugirió al Presidente Alarcón que el tema de los derechos humanos debería ser considerado como una prioridad política y social para el Estado ecuatoriano.

Sobre esa base, instruyó en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores la elaboración de un Plan de Acción que acogiera la recomendación de la Declaración de Viena y que fuera lo suficientemente amplio e integral que plasmara los principios de universalidad, integralidad y complementariedad de todos los de-

---

<sup>1</sup> Tomado del Discurso pronunciado durante el Acto de Conmemoración de los “Cinco Años del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Diciembre de 2003.

rechos humanos, reconocidos por la Conferencia Mundial y, sobre todo, que contara con el apoyo de toda la colectividad ecuatoriana.

Tarea desafiante en un medio de incredulidad hacia las iniciativas estatales por parte de las organizaciones no gubernamentales y sociales, que habían reclamado persistentemente por las violaciones a los derechos humanos, que se habían cometido principalmente durante la década de los años ochenta por agentes estatales.

Pero estos obstáculos no impidieron que la Cancillería ecuatoriana iniciara un proceso de consultas al primer borrador del Plan Nacional que fue presentado por el Embajador Ayala a la opinión pública nacional e internacional el 10 de diciembre de 1997, como acto conmemorativo de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El primer proceso de consultas, que duró entre diciembre de 1997 y marzo de 1998, fue muy amplio e inclusivo, ya que recabó la opinión de instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales en todo el país y organismos internacionales acreditados en el Ecuador, lo que permitió obtener innumerables propuestas que enriquecieron el documento notablemente e incorporaron todos los derechos humanos y todos los grupos vulnerables sujetos de

protección. Paralelamente, el Subsecretario de Relaciones Multilaterales, el Embajador Abelardo Posso, realizó consultas directas con varias organizaciones no gubernamentales reconocidas a nivel nacional e internacional, en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca.

Algunas de las preocupaciones de los consultados se centraron en el mecanismo legal que permitiría que el Estado ejecutara el programa de manera obligatoria. Por ello, la preparación de un Decreto Ejecutivo, liderada por el Embajador Posso, resultó la alternativa más idónea, tomando en consideración que la elaboración de una ley sustantiva demoraría un proceso de consultas que se estaba gestando con mucho dinamismo y con una entusiasta acogida, particularmente por parte de la Sociedad Civil.

Con un Decreto Ejecutivo mejorado y enriquecido, la Cancillería convocó al Seminario Nacional para la Elaboración y Aprobación del Plan Nacional, que tuvo lugar en Quito, a fines de marzo de 1998. Ciento veinte delegados del Estado, sociedad civil y organismos internacionales participaron activamente en el encuentro, que se constituyó en el inicio de un largo proceso de cooperación bipartita, sin precedentes en la historia de los derechos humanos en el Ecuador.

El documento adoptado en el encuentro, fue aprobado por el Presidente de la República y por su importancia fue suscrito por todos los Ministros de Estado, el 18 de junio de 1998. Era el primer Plan Nacional de Derechos Humanos de América Latina, gestado bajo la consulta abierta y participativa de todos los sectores sociales.

Una vez adoptado, el Plan mereció los elogios de la Comunidad Internacional, particularmente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que lo calificó como modelo, no solamente para los países del Hemisferio, sino para los países de Asia y Africa, lo que sirvió de fundamento para que dicha Oficina suscribiera con el Ecuador, en un tiempo relativamente corto, uno de los primeros programas de cooperación de Naciones Unidas para implementar planes de acción nacionales en materia de derechos humanos, del cual se hablará más adelante.

### **La implementación del Plan Nacional**

Una vez publicado en el Registro Oficial un programa nacional de tan alta envergadura, la tarea de lograr su implementación era aún más compleja y desafiante. Como lo ha señalado el Embajador Ayala: “La iniciativa ecuatoriana buscaba promover un cambio cultural que

impulse a toda la sociedad a tomar conciencia de sus derechos y a defenderlos con vigor y determinación. Era necesario emprender en una acción firme, segura y continua que involucre y comprometa a las instituciones del Estado y a los ciudadanos en general.”<sup>2</sup>

### **Las primeras propuestas de Planes Operativos**

Dicha acción se inició casi de inmediato, cuando por iniciativa de la propia Sociedad Civil, se convocaron consultas bipartitas, esto es, con las instituciones estatales que culminaron en la creación de Mesas de Trabajo, encargadas de elaborar lo que posteriormente se llamarían “Planes Operativos de Derechos Humanos del Ecuador”, instrumentos que se convirtieron en la piedra angular para la implementación del Plan Nacional, porque abarcaban toda la gama de derechos humanos y todos los grupos vulnerables, sujetos de protección. El proceso de elaboración de las primeras propuestas ocurrió en la ciudad de Quito, entre julio de 1998 y abril de 1999. El ILDIS y la UNESCO, colaboraron decididamente en ese entonces para la consulta y publicación de dichos instrumentos. Los documentos, a más de señalar de manera explícita el diagnóstico de la situación de cada derecho y de cada grupo vulnerable, presentaban soluciones concretas de

<sup>2</sup>

ibid.

carácter administrativo, legislativo, político y cultural, orientadas hacia la solución de los problemas más serios en materia de derechos humanos en el país.

La elaboración de tales instrumentos, que llegaron a ser 16 propuestas, se sustentó en el Artículo 36 del Plan Nacional, que dispone que “el Estado se compromete a elaborar, conjuntamente con la sociedad civil, un Plan Operativo, bajo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional que se incorpora como anexo y que es parte integrante del presente Decreto Ejecutivo, en el plazo de sesenta días, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial.”<sup>3</sup>

### **La primera consulta del Plan Nacional y de las propuestas de Planes Operativos. La cooperación con Gran Bretaña**

El prestigio que había alcanzado el Plan Nacional concitó el interés inmediato de la cooperación internacional. Desde marzo de 1999 se iniciaron las negociaciones para la suscripción del primer Convenio de cooperación para la aplicación del Plan, denominado “Difusión y Promoción del Plan Nacional de Derechos Humanos”. El convenio se firmó con Gran Bretaña el 15 de julio de 1999, en el marco del “Fondo para Proyectos de Derechos Humana-

nos”, del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país. Gracias a esta colaboración, la Cancillería ecuatoriana realizó la primera consulta nacional del contenido del Plan y de las 16 propuestas de Planes Operativos, a través de ocho talleres regionales que cubrieron las 22 provincias del país y en los que participaron más de 1200 delegados estatales y de la Sociedad Civil. El convenio duró dos años (1999-2001), lo que permitió realizar los talleres en el tiempo previsto. El proyecto estaba destinado también a elaborar cuñas publicitarias sobre el contenido del Plan, en español, quichua y shuar, las cuales fueron difundidas por los medios de comunicación, durante el año 2000.

Las observaciones y aportes obtenidos durante los talleres fueron recogidos en las propuestas de los 16 Planes Operativos, que serían examinados posteriormente por la Comisión Permanente de Seguimiento al Plan Nacional.

Este primer ejercicio de consulta evidenció que en amplias zonas del país no se había realizado ningún tipo de difusión sobre el tema de los derechos humanos, y que inclusive la noción de derechos humanos nunca había sido mencionada y peor diseminada, sobre todo en sectores rurales, por lo que el Plan Nacional se convirtió en el primer instrumento de derechos humanos que se hacía co-

3

Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

nocer a amplios sectores de la población ecuatoriana. En otras palabras, la difusión de los derechos humanos se había concentrado en las grandes ciudades, particularmente en Quito y Guayaquil. No fueron casuales las palabras del Embajador Ayala cuando afirmaba que “el Plan fue concebido como una expresión de la unidad nacional y de la solidaridad entre todos los ecuatorianos”.<sup>4</sup>

De las conclusiones de los talleres, se vio también la necesidad de crear Subcomisiones Provinciales de derechos humanos, que asumieran la ejecución del Plan Nacional en cada provincia y región del país y que permitiera la tan ansiada descentralización de los derechos humanos. Era notorio, entonces, que el fenómeno del centralismo había afectado también a los movimientos y organizaciones sociales y de derechos humanos del país.

### **La creación de la Comisión Permanente de Seguimiento al Plan Nacional y de las Subcomisiones Sectoriales y Provinciales de Derechos Humanos**

La evidencia de tal desequilibrio nacional y regional, motivó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a otras instituciones estatales a iniciar el proceso para dar cumplimiento al Artículo 37 del Plan Nacional, que dice textualmente: “Para la eva-

luación, seguimiento y ajuste de los planes operativos de Derechos Humanos se organizará una comisión permanente integrada, paritaria y descentralizadamente, por representantes del Estado y de la sociedad civil.”

Para tal efecto, la Cancillería ecuatoriana convocó a consultas entre los organismos del Estado y de la Sociedad Civil, para determinar el mecanismo legal de creación de dicha comisión permanente. Los encuentros fueron intensos y, en algunos casos, muy complejos, pues, el entusiasmo de varios organismos y organizaciones sociales de participar e integrar la Comisión era muy grande.

Sin embargo, se tomó conciencia que era necesario conciliar la representatividad con la operatividad y, que por ende, un organismo integrado por muchas instituciones y organizaciones no era la vía más adecuada para tal fin. Luego de intensos debates se logró la aprobación de un texto de Decreto Ejecutivo que estableció la integración y los mandatos de tan importante organismo y que fue expedido en Registro Oficial No. 320, de 17 de noviembre de 1999. Este primer Decreto señalaba cinco instituciones estatales que integrarían la Comisión, dos de la Función Ejecutiva (Ministerio de Gobierno y de Bienestar Social), una de la Fun-

<sup>4</sup> Tomado del Discurso pronunciado durante el Acto de Conmemoración por los Cinco Años del Plan Nacional, Quito, diciembre de 2003.

ción Legislativa (Comisión de Derechos Humanos del Congreso), una de la Función Judicial (Presidencia de la Corte Suprema de Justicia) y una de los organismos de control constitucional (Defensoría del Pueblo) y cinco representantes de la sociedad civil, nombrados bajo principios de elección democrática, equilibrio regional y cuantitativo, de género y étnico. El Ministerio de Relaciones Exteriores asumía la Secretaría General del organismo, pero sin voto, a fin de evidenciar su papel de coordinador de todo el proceso de adopción y ejecución del Plan Nacional.

Luego de la promulgación del Decreto, fueron designados los representantes del Estado de la Comisión Permanente y se nombraron, de manera temporal como representantes de la sociedad civil, a delegados que habían estado trabajando en la formulación de los Planes Operativos de Derechos Humanos. Para lograr la elección de los representantes definitivos de la sociedad civil, fue necesario elaborar y aprobar un Reglamento Interno de elecciones, que cumpliera con los mandatos del Decreto 1466, antes citado. El consenso del contenido de dicho Reglamento también se logró con gran dificultad, porque había el criterio de ciertas organizaciones de que la representación ante el organismo debía sustentarse básicamente en la densidad poblacional, lo cual reducía la representación únicamente a organizacio-

nes de regiones y provincias con la mayor densidad de población, criterio que no fue compartido por la Cancillería y otros organismos estatales que consideraron más bien que cada provincia del país debía tener el mismo derecho a participar en la elección de los representantes. Este criterio primó sustantivamente y se logró que el Reglamento estableciera que cada provincia tenía derecho a nombrar un elector provincial, que participaría en la elección final de los cinco representantes ante la Comisión.

Con este equilibrio nacional y regional, durante el segundo semestre del año 2000 se eligieron a los primeros representantes de la sociedad civil ante la Comisión Permanente, provenientes de las provincias de Azuay, Guayas, Imbabura, Pichincha y Sucumbíos, quienes asumieron su representación a fines del mismo año. Su papel activo y de reconocido liderazgo en la defensa y promoción de los derechos humanos le dio a la Comisión un protagonismo único, que permitió sentar las bases institucionales para la consolidación del Plan Nacional como un programa de largo aliento del Estado y no solamente de los Gobiernos de turno.

Los siguientes representantes de la sociedad civil se elegirían en febrero del año 2004, respetando el plazo de tres años de representación, previsto en el Reglamento de la Comi-

sión Permanente y siguiendo las mismas pautas de equilibrio regional. En ese año, fueron electos delegados de Chimborazo, Manabí, Orellana, Sucumbíos y Tungurahua.

El Reglamento de la Comisión Permanente fue reformado en diciembre de 2002, a fin de incorporar la institución del Coordinador Ejecutivo que apoye la ejecución del Plan y fortalecer el mandato de la Comisión y sus Subcomisiones. La Cancillería siguió ostentando su papel de Secretaría General y de enlace fundamental entre todas las instituciones involucradas.

La Comisión Permanente ha trabajado arduamente para lograr una ejecución sostenible y a largo plazo del Plan Nacional, particularmente con una visión de labor mancomunada entre el Estado y la Sociedad Civil. Quizás una de los aportes más sustantivos de este mecanismo nacional a los derechos humanos en el país, ha sido su firme compromiso por la descentralización y la vigencia de los derechos humanos en todos los rincones de la Patria.

El Decreto 1466 también permitió la creación de las **Subcomisiones Sectoriales y Provinciales de Derechos Humanos**. Las primeras fueron integradas inicialmente por los delegados del Estado y de la Sociedad Civil que habían formulado las propuestas de Planes Operativos

de Derechos Humanos, hasta que luego fueron paulatinamente reemplazados, por nuevos representantes, expertos y activistas en los temas a los que se referían cada uno de los instrumentos y conforme la normativa prevista en el Reglamento. Las segundas se fueron creando, según avanzaba el desarrollo del Plan Nacional en las diferentes provincias, gracias al impulso de la Comisión Permanente.

Las Subcomisiones Sectoriales fueron recogiendo las observaciones formuladas durante las dos consultas nacionales que se hicieron sobre el contenido del Plan Nacional y las propuestas de Planes Operativos, entre 1999 y 2002 y las incorporaron al texto de las propuestas, que posteriormente serían aprobadas por la Comisión Permanente. Este trabajo fue invaluable y permitió mantener en el tiempo la labor bipartita entre Estado y Sociedad Civil, que se había iniciado con la adopción del Plan Nacional. El proceso de incorporación fue muy abierto a la crítica y a las experiencias de las diferentes organizaciones y movimientos que fueron consultados en todas las provincias y regiones del país.

El Embajador Ayala, al referirse al trabajo encomiable de la Comisión Permanente y de las Subcomisiones Sectoriales y Provinciales, subrayaba que “bien hizo la Conferencia de Viena cuando pidió que la Comuni-

dad Internacional contribuyera a la creación de instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos. Son estas instituciones, integradas por ciudadanos convencidos de la necesidad de trabajar por tan nobles objetivos, que pueden cumplir con mayor eficacia y dinamismo el papel que de ellas espera el pueblo”.<sup>5</sup>

Sin embargo, como todo proceso nuevo y a largo plazo, de las 16 propuestas de Planes Operativos que fueron consultadas entre 1999 y 2002, solamente 9 lograron consolidarse a través del trabajo bipartito de las respectivas Subcomisiones Sectoriales, que las impulsaron y las impulsan hasta estos momentos: personas de la tercera edad; pueblo afroecuatoriano; migrantes, refugiados, extranjeros y apátridas; minorías sexuales; trabajo; educación y derechos humanos; consumidores; prisiones y jóvenes.

Las causas para que no todas las propuestas se mantengan en el tiempo fueron múltiples: falta de recursos iniciales que permitieran sostener el trabajo de 16 subcomisiones sectoriales; cambios políticos en la vida del país que incidieron en el apoyo de las organizaciones que integraban las Subcomisiones; la adopción de otros programas del Estado que cubrían la vigencia de los derechos de algunos grupos vulnerables como

mujeres, niños, personas con discapacidad, entre otros.

### **El proyecto de Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La segunda consulta nacional del Plan Nacional y las propuestas de Planes Operativos**

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos siempre mostró un especial interés por la adopción y ejecución del Plan Nacional. Ya desde el año 1999, se iniciaron las negociaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y dicha Oficina para suscribir un Convenio de Cooperación, que fue aprobado con el nombre de “Apoyo a la ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador” y que inició su ejecución en enero del año 2000, con una duración de dos años y cuyo plazo fue prorrogado por un año adicional. El proyecto fue coordinado y ejecutado por personal contratado y evaluado por la Oficina, previamente a la realización de un concurso público, que contó con el apoyo del PNUD, Quito.

El proyecto contemplaba cuatro componentes fundamentales: apoyo a la coordinación y ejecución del Plan Nacional; asesoramiento para el cumplimiento de las obligaciones internacionales y desarrollo legislati-

<sup>5</sup> Ibid.

vo; fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo; educación y capacitación en derechos humanos. Si bien todos los componentes incidían en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional, únicamente el primero estaba dirigido a consolidar y brindar sostenibilidad a un programa nacional que había creado muchas expectativas en la vida del país. El ambicioso enfoque con que fue concebido y aprobado el Proyecto de Cooperación impidió que pudieran cumplirse todas las metas en su integridad, lo que motivó inclusive una evaluación externa, solicitada por la propia Oficina del Alto Comisionado, la cual concluyó que era necesario realizar ajustes a dicho enfoque y permitió que el proyecto concentrara su acción en su último semestre en la aprobación de los Planes Operativos de Derechos Humanos, elaborados por las Subcomisiones Sectoriales.

Por tanto, el Proyecto, en el marco de su primer componente, contribuyó al fortalecimiento institucional de la Comisión Permanente de Seguimiento al Plan Nacional, apoyando la realización de sus reuniones, sobre todo, porque los representantes de la sociedad civil provenían de otras ciudades y regiones del país, así como a la realización de la segunda consulta nacional del Plan, que logró la difusión, procesamiento y publicación de 15.000 ejemplares de las siete propuestas de Planes Operativos, que fueron aprobadas por la

Comisión Permanente en diciembre del año 2002 y publicadas en enero del año 2003: tercera edad; pueblo afroecuatoriano; migrantes, refugiados, extranjeros y apátridas; trabajo; educación y derechos humanos; minorías sexuales y consumidores.

Entre los años 2003 y 2006, se consolidaron las dos propuestas restantes que aún no han sido publicadas: derechos humanos en prisiones y derechos humanos y juventud.

### **Los actuales ejes de acción de la Comisión Permanente**

Una vez aprobados los siete Planes Operativos, la Comisión Permanente, desde enero de 2003 hasta la presente fecha ha centrado sus esfuerzos en cuatro ejes de acción: fortalecimiento de las Subcomisiones Provinciales, a través de la realización de talleres y la elaboración de agendas provinciales de derechos humanos; realización de proyectos para implementar los Planes Operativos Sectoriales; eje político para la inserción de las metas del Plan Nacional en las agendas del Estado y el eje de comunicación y difusión del Plan y sus Planes Operativos, proyectos y agendas provinciales.

Para conseguir estos objetivos, fue necesario que el Estado asignara al Ministerio de Relaciones Exteriores desde el año 2003 recursos económicos propios para el Plan

Nacional, provenientes de su presupuesto general, que han incidido notablemente en la sostenibilidad del Plan en los últimos años. Si bien los recursos son insuficientes, porque apenas se asigna por año calendario una suma que oscila entre los US\$ 60.000 y US\$ 90.000 dólares, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Permanente y sus Subcomisiones Sectoriales y Provinciales han logrado posicionar al Plan Nacional como una política de Estado de largo aliento.

Los resultados son evidentes. Con la realización de talleres provinciales, financiados con recursos provenientes del Estado, se ha logrado elaborar agendas provinciales y la entrega de equipo mobiliario y de computación para algunas subcomisiones provinciales, lo que ha fortalecido el rol de dichos organismos, que constituyen un eje fundamental para la descentralización y el goce de los derechos humanos en todas las provincias y regiones del país. Con los mismos recursos se pudo contratar personal propio que se encarga a tiempo completo de la ejecución de las actividades del Plan Nacional y el equipamiento de una oficina para la Coordinación del Plan Nacional, que realiza todo el trabajo necesario para cumplir con los ejes trazados por la Comisión Permanente, antes señalados.

La ejecución de los Planes Operativos se ha venido realizando con la

implementación de proyectos concretos, financiados con los recursos propios del Plan Nacional, asignados a las diferentes Subcomisiones Provinciales. Estos proyectos han estado dirigidos a la concienciación, capacitación y publicación de libros y folletos relacionados con la temática de cada uno de los Planes Operativos, particularmente los referentes a los temas de tercera edad, minorías sexuales y prisiones. En este último tema, se han publicado varios manuales que han sido difundidos a través de talleres de capacitación. También se ha conseguido la elaboración de proyectos de ley contra la discriminación de varios grupos vulnerables, como pueblo afroecuatoriano, minorías sexuales y raciales y prisiones.

Si bien el eje político no ha sido el de mayor desarrollo, en estos años se han firmado convenios de cooperación con instituciones nacionales como la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consejo Nacional de Educación Superior, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con las que se han desarrollado actividades puntuales de capacitación y publicación de insumos para la aplicación de los derechos humanos en el Ecuador, como por ejemplo la publicación de un manual sobre los derechos de la niñez y la adolescencia.

El eje de comunicación ha avanzado con paso firme en los últimos

años. Con los recursos propios, la Comisión Permanente logró la publicación de algunos textos, así como la elaboración de videos y la página web del Plan, que se la actualiza permanentemente y que difunde todas las actividades que se enmarcan en los cuatro ejes de acción.

### Retos futuros

El desarrollo del Plan Nacional no ha estado exento de inconvenientes, algunos muy complejos que, en ciertos casos, llevaron a la frustración y al distanciamiento del proceso por parte de algunas organizaciones y otros que han surgido espontáneamente por la gran expectativa que generó un programa nacional ambicioso pero realista de la situación de los derechos humanos en el país, como fue, por ejemplo, sostener económicamente a 16 mesas de trabajo que pudieran cumplir con cada una de las metas programadas en las propuestas de los planes operativos. El entusiasmo fue más fuerte que la planificación. Por ello, el Estado no se preocupó de asignar recursos propios desde la adopción del Plan y estuvo sujeto en los primeros años a la cooperación internacional, que si bien fue un aporte sustantivo y enriquecedor, no podía, bajo ningún punto de vista, lograr que el programa se sostenga en el tiempo, con metas de mediano y largo plazo.

Este inconveniente se vio también en la falta de cumplimiento de

varias metas que se trazó la Comisión Permanente en sus primeros años de vida, como fue lograr la adopción y ejecución inmediata de los Planes Operativos. Ello motivó a que la Comisión y la Cancillería se plantearan objetivos más realistas como la ejecución de los Planes en períodos relativamente más amplios y la creación de Subcomisiones Provinciales de manera paulatina, conforme avanzaba el desarrollo de los talleres provinciales.

La visión de los derechos humanos desde un punto de vista excesivamente centralista-sectorial y no nacional-integral también ha influido en la ejecución de ciertas metas. Algunas organizaciones habían visto en el Plan Nacional la panacea para la superación de problemas complejos en un tiempo relativamente corto. No se tomó en cuenta que el Plan Nacional fue concebido con una visión de largo alcance y con metas espaciadas, que permitieran ir corrigiendo los vacíos y los problemas de una manera integral y transversal, pero sobre todo con un enfoque regional y nacional, que descartara de plano cualquier tipo de centralismo geográfico.

La inestabilidad política y económica que ha enfrentado el Ecuador desde 1999, con sucesivos gobiernos de turno, impidió un desarrollo constante y la incorporación de las metas del Plan Nacional en la agenda de las

principales autoridades del Estado. Este factor incidió también para que los recursos económicos asignados al Plan fueran insuficientes y aún lo sigan siendo.

Estos factores obligan a establecer retos importantes que generen un desarrollo sostenible, constante y eficiente del Plan Nacional para los próximos años.

El primero y quizás el más urgente, es un real y permanente posicionamiento político del Plan Nacional en la agenda de cada Gobierno de turno, que una vez que tome conciencia del valor del Plan Nacional, asignará los recursos necesarios para su implementación, que permitan un trabajo más eficiente de la Comisión Permanente y sus Subcomisiones Sectoriales y Provinciales. El papel del Servicio Exterior, como promotor del Plan, es fundamental en este sentido.

El Reglamento de la Comisión Permanente debe ser modificado, conforme lo planteó la Comisión hace más de un año, incorporando una visión holística de su labor, no solamente para que logre su ansiada autonomía económica y administrativa, sino para que sea reconocida a nivel nacional, con metas flexibles de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, es importante considerar que una vez que se están ejecutando los Planes Operativos, los pro-

yectos pueden ser desarrollados no solamente por la propia Subcomisión Sectorial, sino por otros actores que colaboren desde varios frentes, como ha sucedido por ejemplo con el tema de minorías sexuales y pueblo afroecuatoriano, que han hecho alianzas con otras instituciones. En este ámbito, debe hacerse también gestiones más directas y dinámicas para lograr el apoyo de la cooperación internacional. El papel del Servicio Exterior hacia tal fin es también crucial.

Deben implementarse los convenios de cooperación vigentes que se han suscrito con varias instituciones, como por ejemplo con el CONESUP, organismo que puede coadyuvar en la incorporación de las metas del Plan Nacional, a través de los programas de estudios universitarios. Si bien ya se han realizado importantes avances con la Universidad Católica de Guayaquil, el camino es aún muy largo. De igual manera, los Convenios con la AME y la Defensoría del Pueblo se han cumplido de manera incipiente, por lo que es necesario una acción más dinámica que permita que estas instituciones colaboren en la implementación nacional, regional y provincial del Plan, conforme las obligaciones señaladas en tales instrumentos. La AME puede ayudar a que los municipios realicen programas de derechos humanos integrales en cada ciudad y cantón y la Defensoría en el fortalecimiento de

las Subcomisiones provinciales, desde sus propias competencias de denuncia y de difusión de los derechos humanos.

No hay que olvidar también el compromiso asumido por la Comisión Permanente para implementar la Carta Andina de Derechos Humanos,<sup>6</sup> a través del Plan Nacional, en vista de que ya existe una base institucional que puede coadyuvar al goce efectivo de los derechos consagrados en la Carta y, particularmente, en el cumplimiento del Plan de Trabajo, aprobado por los Gobiernos andinos en Guayaquil, en mayo del año 2004. De hecho, la Comisión Permanente ha avanzado con la realización de talleres de difusión de la Carta en varias provincias y regiones del país. Pero este trabajo debe ser constante y periódico y es necesario establecer un mecanismo de seguimiento de los resultados de dicha difusión.

Finalmente, el Plan Nacional fue acogido con entusiasmo y compromiso por toda la colectividad nacional. En ese sentido, hay que seguir incorporando más actores en el proceso como las cámaras empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, los partidos políticos, etc. La Sociedad Civil tiene un rol preponderante. Debe mantenerse el enfoque bipartito de amplia y

fraternal colaboración entre el Estado y las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, tales alianzas pueden debilitarse si el Estado y toda la comunidad nacional no asumimos un serio compromiso en la solución de los problemas que generan las mayores violaciones de derechos humanos en el país, como son el desempleo, el hambre, la falta de acceso a la educación, a la salud y a la vivienda de amplios sectores ciudadanos.

Como bien lo subrayaba el Embajador Ayala, “en nuestro país se siguen violando los derechos humanos. En una sociedad injusta, como aún lo es nuestro país, en la que existen tan serios desequilibrios, hay que poner énfasis en la solución de los problemas más críticos. Es necesario que vuelva a surgir una verdadera mística ciudadana para exigir que se respeten y protejan todos los derechos humanos. El Estado está obligado a tomar iniciativas dinámicas y eficaces para que esto suceda y todos los ciudadanos debemos sentirnos comprometidos para vigilar su cumplimiento y para involucrarnos en tales iniciativas.”<sup>7</sup>

El Ecuador, como miembro del Consejo de Derechos Humanos, ha enfatizado que uno de sus compromisos como miembro de tan prestigioso organismo será “fomentar el avance en la protección de los dere-

<sup>6</sup> La Carta Andina fue promovida y negociada a nivel subregional por la Cancillería ecuatoriana y adoptada el 26 de julio de 2002, por los países de la Comunidad Andina durante la Reunión Presidencial Sudamericana.

<sup>7</sup> Ibid.

chos humanos de grupos vulnerables específicos e impulsar la cooperación internacional como elemento esencial para avanzar en el pleno goce y protección de los mismos en todos los países del mundo.”<sup>8</sup>

El Plan Nacional constituye no solamente el instrumento jurídico, sino político y social del Estado y de la colectividad ecuatoriana que coadyuvaría al cumplimiento de tan noble objetivo, constituiría el aporte esencial del país en el avance del derecho internacional de los derechos humanos, aún cuando implica un programa nacional, sus resultados serían tomados en cuenta por otros países y pueblos, que sin ánimo de

vanagloria, algunos ya han tomado al Plan como un ejemplo de política pública de derechos humanos en sus propios territorios. Por tanto, pese a los obstáculos, el Plan continúa teniendo una vigencia única y una importancia incalculable para el Ecuador, y se ha constituido, a través del esfuerzo invaluable de varios actores nacionales y del apoyo del Servicio Exterior, en el principal aporte del país a la construcción del nuevo humanismo de post Guerra Fría, basado en el respeto y vigencia universal e integral de todos los derechos humanos.

Nueva York, julio 2007.

<sup>8</sup> Discurso de la Delegación Ecuatoriana en la Sesión Inaugural del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, junio 2006.