

POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR



MÓDULO

SOPORTE TEÓRICO DE DERECHOS
HUMANOS Y ENFOQUES DE
IGUALDAD PARA LA POLICÍA
NACIONAL DEL ECUADOR



CRÉDITOS:

Fausto Lenin Salinas Samaniego
General de Distrito

COMANDANTE GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Manuel Amelio Iñiguez Sotomayor
General de Distrito

SUBCOMANDANTE GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL

Marcelo Abelardo López Amores
General de Distrito

DIRECTOR NACIONAL DE EDUCACIÓN

Emilio Gabriel Terán Andrade
Mayor de Policía

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE DERECHOS HUMANOS

INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LA CREACIÓN DE LOS CONTENIDOS:

Fausto Lenin Salinas Samaniego
General de Distrito

COMANDANTE GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL

César Marcel Córdova Valverde
DEFENSOR DEL PUEBLO DEL ECUADOR ENCARGADO

Abg. Paola Jaramillo Flores
MINISTRA DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS

Ab. Samia Mármol Conejo
SECRETARIA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Mgs. Iván Alexis Villarreal Morán
SECRETARIO TÉCNICO CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL

Abg. Pedro Galarza Basantes
SECRETARIO TÉCNICO CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE DISCAPACIDADES

Mgs. Lorena Ponce Hernández
SECRETARIA TÉCNICA CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE LA MOVILIDAD HUMANA

Ing. Antonia Marjorie Vargas Malaver
SECRETARIA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y ESTRUCTURACIÓN

COMPILADO POR:

Cristian Paul Toaquiza Yugsi
Sargento Segundo de Policía
Especialista del Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos – SCG.

EQUIPOS TÉCNICOS

Emilio Gabriel Terán Andrade
Mayor de Policía
Policia Nacional del Ecuador

Cintya Pamela Jaramillo Amores
David Andrés Mantilla Aslalema
Defensoría del Pueblo del Ecuador

Soc. Christian Landeta Centeno
Analista - Dirección de Promoción y Monitoreo para la Prevención de la Violencia hacia la población LGBTI+ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos

Mgs. Alexander Guano Monteros
Subsecretario de Diversidades
Mgs. Fernando Sancho Ordoñez
Director de Política Integral de los Derechos de la población LGBTI+ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos

Ec. Ángela Tipán Llasag, Directora Técnica
Mgs. Lidia García Díaz, Analista de género
Mgs. Soledad Torres Dávila, Analista de género
Mgs. Cecilia Manzo Zamora, Analista de género
Sg. Estefanía Ronquillo Alomoto, Analista de género
Consejo Nacional para la Igualdad de Género

Mgs. Fernando Suárez Egas
Especialista en Protección de Derechos Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

MCs. Lucía Gutiérrez Ojeda
MCs. Yobani Patiño Guzmán
Equipo Técnico en Discapacidades Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades

Ing. Diego Barrazueta Rojas - Coordinador General Técnico
Mcs. Nugma Llor Mendoza - Responsable Unidad de Transversalización y Participación
Arq. Reimundo Chimbo Chimbo - Analista Unidad de Transversalización y Participación
Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades

Nancy García Arteaga, Directora Técnica
Andrea Sánchez Noroña, Analista de Protección Integral
Carlos Banda Hallo, Analista de Protección Integral
Consejo Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana

APORTE AL DESARROLLO

Mayra Alexandra Guañuna Añamice
Cabo Primero de Policía
ANALISTA PEDAGÓGICO CECPOL – DNE

El contenido del presente soporte teórico es de carácter PÚBLICO para uso de la Policía Nacional en el área académica, se prohíbe su reproducción total o parcial y la comercialización del mismo.

TABLA DE CONTENIDOS

UNIDAD 1 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR)	10
1.1. Derechos Humanos	10
1.1.1. Objetivos de la Unidad	10
1.2. Concepto desde la Teórica Crítica o Emancipatoria Progresista de los Derechos Humanos	10
1.3. ¿Estamos Realmente ante Derechos Conseguídos de una vez por todas?	10
1.4. Historia de Luchas y Reivindicaciones de los Derechos Humanos	12
1.5. Fundamentos de los Derechos Humanos	14
1.5.1. La Dignidad Humana	14
1.5.2. La Igualdad	16
1.5.3. La Libertad	18
1.6. Función de los Derechos Humanos	19
1.6.1. Desarrollar y Alcanzar el Proyecto de Vida	19
1.6.2. Limitar y Direcccionar el Ejercicio del Poder	20
1.7. Características de los Derechos Humanos	21
1.8. Enfoque de Derechos Humanos	23
1.9. Ecuador como Estado constitucional de Derechos y Justicia	24
1.10. Obligaciones de los Estados frente a los Derechos Humanos	25
1.10.1. Respetar	27
1.10.2. Proteger	28
1.10.3. Garantizar	29
1.10.4. Promover	29
1.11. El Papel de los Servidores y las Servidoras Públicas frente a las Obligaciones Estatales	30
1.12. Objeción de Conciencia	32
1.13. Clasificación de los Derechos en la Constitución de la República del Ecuador	33
UNIDAD 2 (POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR)	36
2.1. Las Instituciones de Seguridad y el Estado Ecuatoriano	36
2.1.1. Objetivo de la Unidad	36
2.1.2. Generalidades	36
2.2. Desarrollo de los Contenidos	39
2.3. El Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad	39

2.4.	La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y las Obligaciones en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.	43
UNIDAD 3 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR)		48
3.1.	Igualdad y no Discriminación	48
3.1.1.	Objetivo de la Unidad	48
3.1.2.	Generalidades.....	48
3.1.3.	Desarrollo de los Contenidos	52
3.1.4.	Igualdad y no Discriminación como Principio Constitucional en el Ecuador	53
3.1.5.	Igualdad como Derecho Autónomo (formal y material)	55
3.1.6.	Discriminación.....	56
3.1.7.	Estereotipos.....	57
3.1.8.	Prejuicios	58
3.1.9.	Enfoque de Género	60
3.1.10.	Enfoque intercultural	61
3.1.11.	Enfoque Intergeneracional	62
3.1.12.	Enfoque de Discapacidades	63
3.1.13.	Enfoque de Movilidad Humana	64
3.1.14.	La Interseccionalidad	64
3.1.15.	Elementos de la Discriminación	65
3.2.	Marco Normativo.....	66
UNIDAD 4 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO)		70
4.1.	Género.....	70
4.1.1.	Objetivo de la Unidad	70
4.1.2.	Generalidades.....	70
4.2.	Marco Normativo Nacional e Internacional	76
4.2.1.	Marco Normativo Internacional.....	80
4.2.2.	Igualdad y No Discriminación en razón de Género.....	83
4.2.3.	Discriminación.....	86
4.2.4.	La Interseccionalidad y su Relación con la Igualdad y no Discriminación.....	89
4.2.5.	Enfoque de Género	92
4.2.6.	Sistema Sexo Género	93
4.2.7.	Sexo	94
4.2.8.	Género.....	95
4.2.9.	Roles de Género.....	98
4.2.10.	Estereotipos de Género	99

4.3.	Masculinidades y Feminidades	101
4.3.1.	Feminidades	102
4.3.2.	Masculinidades	103
4.3.3.	Violencia de Género	107
4.4.	Tipos de Violencia	110
4.4.1.	Ámbitos de la Violencia	114
4.4.2.	Ciclo de la Violencia.....	116
4.5.	La Violencia de Género en el Ecuador	118
4.5.1.	Marco Legal para la Erradicación de la Violencia de Género	121
4.6.	Política Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género	123
4.6.1.	Femicidio	124
4.6.2.	El Femicidio en el Ecuador.....	127
4.7.	Conclusiones y Recomendaciones.....	130
	UNIDAD 5 (MINISTERIO DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS)	131
5.1.	Diversidad Sexual	131
5.1.1.	Objetivo de la Unidad	131
5.1.2.	Generalidades	131
5.2.	Marco Normativo.....	136
5.2.1.	Normativa Universal	136
5.2.2.	Normativa Regional	136
5.2.3.	Normativa Nacional de Obligatorio Cumplimiento	137
3.	Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles.....	138
5.3.	Desarrollo (Marco Teórico, Enfoque).....	138
5.3.1.	La Sexualidad y Nuestro Entorno	138
5.3.2.	Los Roles de Género: Actitudes y Creencias	140
5.3.3.	Las Orientaciones Sexuales.....	141
5.3.4.	Las Identidades Sexuales: ¿Quiénes son las personas LGBTI+?.....	142
5.3.5.	Entendiendo la Violencia por Orientación Sexual e Identidad de Género (OSIG) 146	
5.3.6.	Aspectos a considerar sobre la Violencia y Discriminación a Personas LGBTI+ 148	
5.3.7.	Tipos de Violencias	150
5.3.8.	Otros Tipos de Violencias	152
5.4.	Principales Actores y Entornos en los que las Personas LGBTI+ experimentan Violencia	153
5.5.	Consecuencias de la Violencia y Discriminación.....	154

5.5.1.	¿Doble o Triple Vulnerabilidad? - Perspectiva Interseccional.....	154
5.5.2.	Fobia Internalizada.....	155
5.5.3.	Estrés de las Minorías	155

UNIDAD 6 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL) 158

6.1.	Generacional e Intergeneracional	158
6.1.1.	Objetivo.....	158
6.1.2.	Introducción	159
6.1.3.	Generalidades	159
6.1.4.	La Noción de Generación.....	161
6.2.	Lo Generacional en la Constitución.....	162
6.3.	Definiciones Institucionales.....	164
6.4.	Marco Normativo.....	167
6.5.	Principio de Igualdad y no Discriminación [10].....	176
6.6.	Mecanismos para garantizar los derechos de los grupos generacionales	183
6.7.	Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos	187
6.8.	Organismos del sistema de protección local.....	188
6.9.	Objetivos de las Rutas.....	189

UNIDAD 7 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES DEL ECUADOR)..... 192

7.1.	Interculturalidad y Plurinacionalidad.....	192
7.1.1.	Objetivo de la Unidad	192
7.1.2.	Contexto Intercultural	192
7.1.3.	Interculturalidad	196
7.1.4.	Plurinacionalidad.....	196
7.1.5.	Avances Teóricos sobre el Debate de la Plurinacionalidad	197
7.2.	Identidad Cultural.	198
7.2.1.	La Cultura.....	199
7.2.2.	Sociedad Intercultural	200
7.2.3.	Aplicación de la Interculturalidad y Plurinacionalidad desde los Espacios de Acción.	203
7.2.4.	Aplicación de la Plurinacionalidad desde los Espacios de Acción en el Marco de los Derechos Colectivos.	205
7.3.	Justicia Indígena	209
7.4.	Sanciones.	212
7.4.1.	Multas.....	212

7.4.2.	Límites de la Justicia Indígena.	212
7.4.3.	Sobre el Derecho a la Consulta Previa.	213
7.5.	Sobre el Consentimiento Previo, Libre e Informado.	215
7.5.1.	Titulares de Derechos Colectivos a ser Consultados	218
UNIDAD 8 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD)		223
8.1.	Discapacidad	223
8.1.1.	Objetivo de la Unidad	223
8.1.2.	Historia de la Discapacidad a Nivel Internacional	223
8.2.	Historia de la Discapacidad a Nivel Nacional	224
8.2.1.	Sujeto de Derecho	229
8.3.	Evolución de los Modelos de Atención a Personas con Discapacidad....	229
8.3.1.	Modelo Tradicional (Prescindencia)	229
8.4.	Modelo Rehabilitador	232
8.5.	Modelo Social	235
8.6.	Causas Principales de Discapacidad	239
8.7.	Tipos de Discapacidad	239
8.7.1.	Discapacidad Física.....	240
8.7.2.	Discapacidad Psicosocial	240
8.7.3.	Discapacidad Intelectual	240
8.7.4.	Discapacidad Visual.....	241
8.7.5.	Discapacidad Auditiva:	241
8.7.6.	Discapacidad de Lenguaje:.....	241
8.7.7.	Discapacidad Múltiple:	241
8.8.	Lenguaje Positivo para el Tratamiento a Personas con Discapacidad....	242
8.9.	Marco Normativo.....	247
UNIDAD 9 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE MOVILIDAD HUMANA).....		255
9.1.	Movilidad Humana	255
9.1.1.	Objetivo de la Unidad	255
9.1.2.	Contexto Histórico de la Movilidad Humana:	255
9.1.3.	Personas en Movilidad Humana.....	258
9.2.	Enfoque Jurídico	261
9.2.1.	Marco Internacional:	261
9.2.2.	Marco Regional:	263

9.2.4.	Instrumentos Bilaterales:.....	266
9.2.5.	Marco Nacional:.....	267
9.3.	Derechos y Obligaciones de las Personas en Situación de Movilidad Humana	274
9.3.1.	Derechos de las Personas en Situación de Movilidad Humana:	274
9.4.	Obligaciones de las Personas Extranjeras al Ingresar al Ecuador:	276
9.5.	Enfoque de Derechos Humanos.....	277
9.6.	Enfoque Interseccional	281
9.7.	Rutas de Protección:	283
	Bibliografía	286

TABLA DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ANII	Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DPE	Defensoría del Pueblo de Ecuador
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIDN	Convención Internacional de Derechos del Niño
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNIPN	Consejo Nacional Para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
CONA	Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LODJ	Ley Orgánica de las Ju
LOPAM	Ley Orgánica de las Persona Adultas Mayores
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
SNEPIDPAM	Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
SNIES	Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social
CONADIS	Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades
BM	Banco Mundial
CONADIS	Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades
CIF	Clasificador Internacional del Funcionamiento
FENEDIF	Federaciones Nacionales de y para la Discapacidad; Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física

FENCE	Federación Nacional de Ciegos del Ecuador
FENASEC	Federación Nacional de personas Sordos del Ecuador
FEPAPDEM	Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down
FENODIS	la Federación Nacional de ONG's para la discapacidad
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
LOD	Ley Orgánica de Discapacidades
CONVENCIÓN AMERICANA	Convención Americana de Derechos Humanos

Introducción

A través del tiempo los Derechos Humanos han sido reconocidos bajo una lucha constante, denominada para algunos como luchas sociales, en el mundo existen varios hitos históricos donde a través de documentos se han reconocido de forma progresiva, hasta llegar a la Declaración Universal de Derechos Humanos, partiendo de esto, el Estado ecuatoriano ha ratificado esta declaración, teniendo como efecto la Constitución de la República del Ecuador (2008), en la cual se reconoce, protege y garantiza los derechos fundamentales, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas de este país.

En este sentido la Policía Nacional del Ecuador a través del Subcomando General, Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos en cumplimiento al artículo 13 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Policía Nacional, literal i) que textualmente menciona *“Proponer políticas institucionales de protección a los derechos humanos y rechazo a la violencia de género”*; y, en cumplimiento a la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, artículo 62 en el que indica *“Los contenidos mínimos en la formación y capacitación”*, ha visto preciso requerir el aporte de las diferentes instituciones del Estado como son Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo del Ecuador, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, Consejo Nacional para la Igualdad de persona con Discapacidad y Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, mismas que a través de sus aportes técnicos han hecho posible de que los contenidos didácticos, sean presentados en el presente documento.

De esta manera buscaremos que los servidores y servidoras policiales, tenga un soporte teórico estándar en materia Derechos Humanos en la Policía Nacional del Ecuador, les damos la cordial bienvenida.

UNIDAD 1 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR)

1.1. Derechos Humanos

1.1.1 Objetivos de la Unidad

1. Identificar el concepto, los fundamentos, las funciones y las características de los derechos humanos como base para la comprensión del género.
2. Reconocer las obligaciones de un Estado constitucional en el respeto, protección, garantía y promoción de derechos humanos.
3. Reconocer la importancia de la incorporación del enfoque de derechos humanos en la lucha continua para el ejercicio de los derechos humanos de forma digna, libre e igual.

1.2. Concepto desde la Teórica Crítica o Emancipatoria Progresista de los Derechos Humanos

Alrededor de los derechos humanos se encuentran creencias y mitos que son imperativos derribar. A veces se suele considerar que los derechos humanos se vinculan a una organización que representa y protege a ciertos sujetos en específico, careciendo de base normativa y rigiéndose por escondidos intereses. En otras ocasiones, se piensa en los derechos humanos como un conjunto de postulados ideales de los que disfrutaban pocas personas y que son imposibles de ser alcanzados para todas las personas, o se perciben como aspectos que no agregan valor a las posibles soluciones frente a las circunstancias difíciles en las que viven millones de personas en el mundo, muchas de ellas, injustas y crueles.

1.3. ¿Estamos Realmente ante Derechos Conseguídos de una vez por todas?

Esta pregunta es clave para entender la posición teórica crítica o emancipatoria progresista. Así, para la corriente crítica o emancipatoria progresista, la condición humana no es suficiente para disfrutar de los derechos humanos, ni tampoco depende de su consagración en las leyes o constituciones para su ejercicio y goce de las personas. Además, esta corriente cuestiona los consensos alcanzados en la historia que, por lo general, invisibilizan a las personas en mayor situación de vulnerabilidad, quienes en la mayoría de los espacios no tienen voz ni voto.

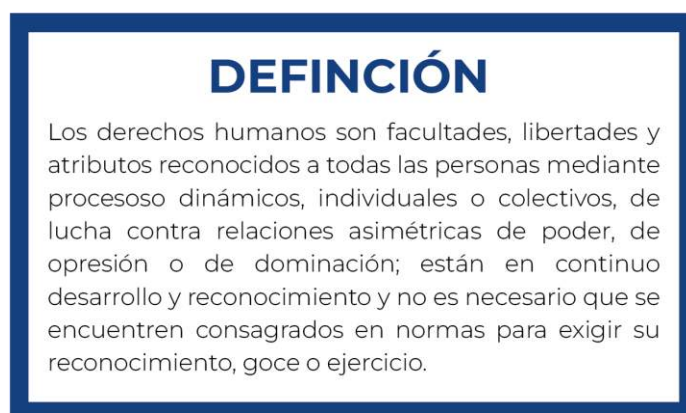
La posición crítica o emancipatoria progresista pone el énfasis en los procesos de transferencia de poder a través de luchas y movimientos sociales que reivindican la materialización del disfrute de la dignidad, la igualdad y la libertad reconociendo situaciones de jerarquización social que generan exclusión y desigualdad.

Un exponente de esta posición teórica es Joaquín Herrera Flores, para quien los derechos humanos son procesos vinculados a luchas sociales como medios para alcanzar los bienes necesarios para vivir. Al respecto este autor menciona que:

Abrimos procesos de derechos humanos, primero, porque necesitamos acceder a los bienes exigibles para vivir y, segundo, porque estos no caen del cielo ni van a fluir por los ríos de miel de algún paraíso terrenal. El acceso a los bienes, siempre y en todo momento, ha estado inserto en un proceso más general que hace que unos tengan más facilidad para obtenerlos y que a otros les sea más difícil o, incluso, imposible de obtener. (Joaquín Herrera Flores, 2008, p. 25)

En este sentido, la organización social, las luchas de reivindicación y el reconocimiento de la necesidad de establecer procesos sostenidos para ejercer y exigir los derechos humanos son los pilares para entenderlos desde esta corriente de pensamiento. Así, “el contenido básico de los derechos humanos será el conjunto de luchas por la dignidad, cuyos resultados [...] deberán ser garantizados por las normas jurídicas, las políticas públicas y una economía abierta a las exigencias de la dignidad” (ibídem, p. 28).

Con base en lo mencionado, el concepto de los derechos humanos elaborado desde la Defensoría del Pueblo de Ecuador desde la teoría crítica de los derechos humanos es la siguiente:

Figura 1*Frase de definición*

Nota. La figura presente es una frase de definición.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo del Ecuador (2021).

1.4. Historia de Luchas y Reivindicaciones de los Derechos Humanos

Las declaraciones de independencia de Estados Unidos de Norte América, de Francia o de México aportaron a la positivación de derechos y fueron producto de luchas o revoluciones donde sectores de la población se organizaron y plantearon nuevas dinámicas en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil. Por tanto, posicionar estos hechos permite desde una perspectiva crítica observar en la historia aquellas aspiraciones de reafirmación de la dignidad e igualdad de todas las personas, sin distinción de edad, nacionalidad, origen cultural, sexo, entre otros. Estas expresiones de los movimientos insurreccionales y políticos buscan desnaturalizar las condiciones de desigualdad proponiendo cambios en las formas de gobierno o en las condiciones impuestas por unas personas en detrimento de otras. A continuación, se presentan algunos de los hitos relevantes para la perspectiva crítica, como la Revolución Rusa, la abolición de la esclavitud en América, entre otros.

En la Revolución Rusa de febrero de 1917¹, obreros, soldados y campesinos, movidos por la falta de alimentos y la guerra, y pese a la dura represión

¹ Al respecto puede consultarse *Diez días que estremecieron al mundo* de Jhon Raad disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/142524.pdf>, e *Historia de la Revolución rusa* de León Trotsky.

del ejército, se tomaron el Palacio de Táuride, en Petrogrado, y obligaron al zar a su abdicación. El conflicto de poder que se instauró fundamentalmente entre los moderados mencheviques (quienes formaron un gobierno provisional) y los bolcheviques (marxistas radicales), culminó el 25 de octubre de 1917, cuando estos últimos asumieron el poder.

El movimiento internacional de mujeres, a partir de la década de los sesenta del siglo XX, logra promover a través de las luchas por la igualdad, la no discriminación y la vida libre de violencias, la adopción de marcos nacionales e internacionales de protección especial a su integridad, libertades fundamentales, dignidad y modos diversos de experimentar la vida.

Cuando estas luchas buscan, adicionalmente, responder a las condiciones de subordinación u opresión de las relaciones económicas o de producción como las relacionadas con el derecho al trabajo, la propiedad, el capital, el trato justo y digno², entre otros, forman parte de la historia de los derechos humanos desde una perspectiva crítica³.

Además, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (1969-2007) tiene como antecedente los procesos insurreccionales que datan de fines del siglo XIX en Suramérica y Centroamérica. A través de estos procesos se logró reformas agrarias, lucha contra las discriminaciones, protección a los derechos colectivos incluido el derecho al territorio y a instituciones propias, entre otros. En Ecuador, también hay una historia de los derechos humanos como las protagonizadas por el movimiento obrero (sobre todo en Guayaquil) para obtener aumento de sus salarios, respeto de la jornada laboral de ocho horas, compensaciones mínimas por accidentes, en resumen, por condiciones dignas de trabajo.⁴

² Algunos eventos fueron el V movimiento de mujeres obreras en Nueva York del 8 de marzo de 1857 y las protestas y ejecuciones del 1 de mayo de 1886 en Chicago.

³ La lista de acontecimientos relevantes es muy larga, así como los documentos de consulta sobre la temática, a manera de ejemplo se proponen los siguientes: *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Federico Engels (1845), disponible en <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/situacion.pdf>; *El marxismo en América Latina antología de 1909 hasta nuestros días* de Michel Levy, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100720062844/boron.pdf>

⁴ La huelga general declarada el 13 de noviembre de 1922, concluyó con una matanza de aproximadamente 1000 personas el 15 de noviembre del mismo año en Guayaquil.

1.5. Fundamentos de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su preámbulo, proclama que “La libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (ONU, 1948, p. 2) y reconoce en su artículo primero que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. De esta última afirmación se extraen tres conceptos que constituyen los fundamentos o pilares de los derechos humanos: la dignidad, la igualdad y la libertad.

1.5.1. La Dignidad Humana

Las personas son diferentes pues cada una tiene características irrepetibles en relación con el conjunto de toda la humanidad, esa condición de unicidad está vinculada estrechamente con el concepto de dignidad. Fernando Savater (2007), explica que independientemente al sexo, color de piel, ideas o gustos, etc., la condición que puede exigir cada humano de ser tratado como semejante a los demás, se llama dignidad (p. 160), y añade que:

Aunque la dignidad es lo que tenemos todos los humanos en común, es precisamente lo que sirve para reconocer a cada cual como único e irrepetible. Es la dignidad humana lo que nos hace a todos semejantes justamente porque certifica que cada cual es único, no intercambiable y con los mismos derechos al reconocimiento social que cualquier otro. (ibídem)

Cabe señalar que el concepto de dignidad no es nuevo. Por ejemplo, Immanuel Kant, filósofo prusiano del siglo XVIII, explicó lo que implica la dignidad con la siguiente frase: “obra de tal modo que te relaciones con la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin, y nunca solo como un medio” (Immanuel Kant, 1785, p. 15), por tanto, cada persona es un fin en sí misma y concebirla como un medio o instrumento atenta contra su dignidad. Esta idea de comprendernos como fines explica de buena forma el sentido de la dignidad.

La dignidad es una de las bases sobre las que se construye la noción de los derechos humanos, limitando la actuación de los Estados y restringiéndoles todo aquello que pueda atropellar a la dignidad y orientándoles a potencializarla. En un sentido moderno, según Eduardo Cifuentes, la dignidad designa un postulado acerca del “valor intrínseco de lo humano, unas pautas de conducta que se desprenden de este reconocimiento y unas orientaciones acerca del camino a seguir para lograr una mejor forma de humanidad” (2001, p. 23), es decir que todas las personas tienen “un valor interno independiente de su estatus, del reconocimiento social o de la posesión de rasgos socialmente deseables” (ibídem).

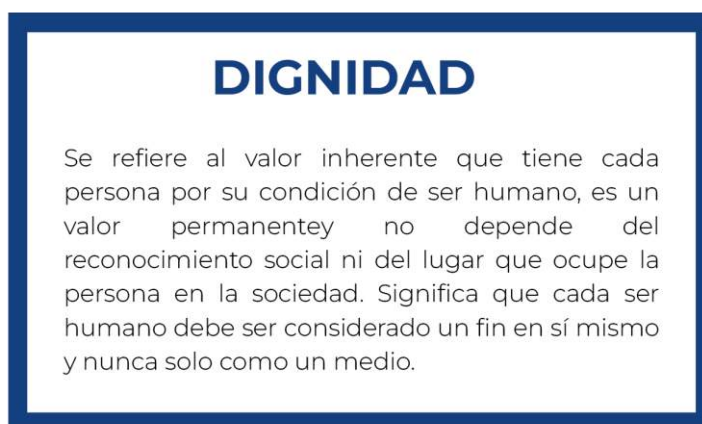
Además, la dignidad se considera también “un atributo de los pueblos que, en tanto personas jurídicas colectivas, sujetos de derecho internacional, son también titulares de una dignidad propia, que es el fundamento de los derechos de los pueblos” (Héctor Gros, 2003, p. 199). Esta dimensión colectiva de la dignidad ha sido reivindicada, por los pueblos y nacionalidades indígenas y, sobre todo, por los pueblos africanos⁵. La afirmación de la dimensión colectiva de la dignidad se sustenta, además, en la constatación de que el respeto de la dignidad de cada una de las personas que conforman las comunidades, pueblos y nacionalidades pasa necesariamente por el reconocimiento, respeto, garantía y protección de los elementos que son parte indivisible de la identidad colectiva de la comunidad, pueblo o nacionalidad a la que pertenecen (Gustavo Suárez, 2014).

En suma, el enfoque de derechos desde la dignidad humana nos dispone a ubicar a la persona en el centro de toda acción, tanto en su dimensión individual como colectiva.

⁵ Por ejemplo, en los considerandos de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos se afirma que los “pueblos todavía están luchando por su dignidad y genuina independencia”.

Figura 2

Imagen de significado



Nota. La figura representa el significado de la palabra.

Fuente y elaboración. Defensoría del Pueblo del Ecuador (2021).

1.5.2. La Igualdad

Al hablar de dignidad se ha señalado que existen innumerables factores que diferencian a una persona de otra y que hacen de cada una un ser único e irrepetible, es decir, las diferencias son una realidad y son necesarias para construir la identidad de cada persona. Sin embargo, lo deseable es que estos factores que hacen única a cada persona no jueguen en su contra al momento de vivir en sociedad o que sean utilizadas para perjudicar a una persona o a un pueblo en detrimento de otro. Esta es la esencia de la igualdad como atributo del ser humano, si bien existen diferencias en múltiples aspectos, todas las personas son iguales en dignidad y derechos.

En ese sentido, la afirmación de la igualdad como fundamento de los derechos humanos surge, como se ha mencionado, de la constatación de que todas las personas son diferentes (la identidad de cada persona es diferente de la identidad de otra) y que, además, somos desiguales debido a la diversidad de condiciones económicas, de oportunidades sociales o del disfrute de la integridad o la autonomía (desigualdades de hecho). En el marco de estas dos constataciones (diferencia y desigualdad) se afirma que, mediante el

reconocimiento de la igualdad, pese a ellas o más bien debido a ellas, todas las personas tenemos igual valor y dignidad (Luigi Ferrajoli, 2008).

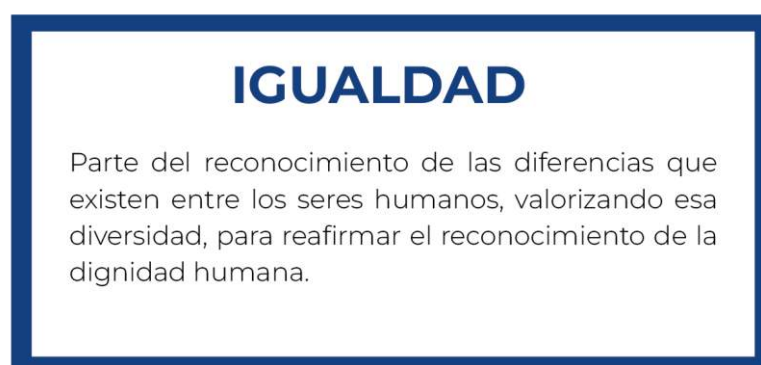
La afirmación todas las personas son iguales implica, por una parte, la valorización de las diferencias (pues igualdad y diferencias se interrelacionan y no se contradicen), y por otra, la reducción de desigualdades de hecho con las que la igualdad si halla contradicción (Luigi Ferrajoli, 2008).

En la Opinión Consultiva N.º OC-4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se establece que:

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. (1984, Párrafo 55)

Figura 3

Imagen de significado



Nota. La figura representa el significado de la palabra.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo del Ecuador (2021).

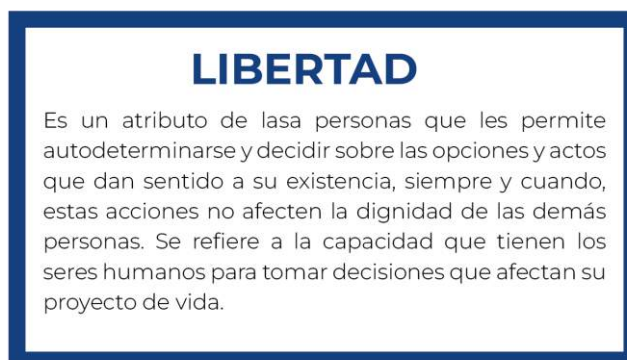
1.5.3. La Libertad

La libertad tiene estrecha relación con la igualdad. Norberto Bobbio (1993) profundiza su tesis indicando que:

El único nexo social y políticamente relevante entre libertad e igualdad se confronta allí donde la libertad se considera como aquello en lo que los hombres [y las mujeres], o mejor, los miembros de un determinado grupo social son o deben ser iguales. De ahí la característica de los miembros de ese grupo deben ser “igualmente libres” o “iguales en libertad”: no hay mejor confirmación del hecho de que la libertad es cualidad de un ente, y la igualdad un modo de establecer un determinado tipo de relación entre los entes de una totalidad, a pesar de que la única característica común de estos entes sea el hecho de ser libres. (p. 56)

Este nexo revela la dimensión individual de la libertad ubicando la tensión intrínseca de su valor respecto de la dimensión general de lo justo. Allí en lo justo, la igualdad se considera un atributo genérico que se desprende de las relaciones entre las distintas partes que constituyen el todo llamado humanidad, mientras que, en la dimensión genérica, la libertad se ve expuesta a las restricciones que nacen del injusto orden económico y de desarrollo mundial en el que grandes mayorías se ven privados del ejercicio de la libertad (Amartya Sen, 2000), en causas como la pobreza, la violencia, la exclusión, el racismo o la segregación.

La libertad, entendida como fundamento de los derechos humanos, es una cualidad intrínseca e inalienable de cada ser humano, es decir, de actuar conforme a su conciencia y su voluntad en los límites que impliquen la noción relacional de la libertad, la igualdad y la dignidad de las otras personas.

Figura 4*Imagen de significado*

Nota. La figura representa el significado de la palabra.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo del Ecuador (2021).

1.6. Función de los Derechos Humanos

Desde la Defensoría del Pueblo de Ecuador se proponen dos funciones para responder a la pregunta ¿Para qué sirven los derechos? Por un lado, el direccionamiento del ejercicio del poder y, por otro lado, el desarrollo del proyecto de vida.

1.6.1. Desarrollar y Alcanzar el Proyecto de Vida

Si se considera que los derechos humanos son aquellos elementos fundamentales que permiten construir el proyecto de vida a cada persona, se le asigna una función esencial. El proyecto de vida es “aquel plan que sueña y construye [una persona] para desarrollarse a su más alto nivel, de acuerdo con sus potencialidades y aspiraciones, expectativas personales, profesionales y familiares en el marco del respeto a los derechos humanos” (Caso Tibi contra Ecuador, 2004, párr. 245).

Este concepto de proyecto de vida está relacionado íntimamente con las

condiciones de vida individuales como colectivas, entendiéndose que sin dichas condiciones que están estrechamente vinculadas con el fundamento de la dignidad, el proyecto está obstaculizado. En este sentido, el proyecto de vida puede ser personal como colectivo, por lo tanto, toda persona y comunidad tiene derecho a construir un proyecto de vida en condiciones de dignidad, igualdad y libertad, el cual debe ser fomentado por el Estado y sus representantes, lo que incluye el reconocimiento de todos los derechos humanos (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; derechos ambientales y responsabilidad por la protección de los derechos de la naturaleza).

1.6.2. Limitar y Direccionar el Ejercicio del Poder

Con el afán de que todas las personas alcancen sus proyectos de vida, los derechos humanos poseen una segunda función fundamental relacionada con el poner límites al poder estatal. Al respecto Pedro Nikken (2010), señala que:

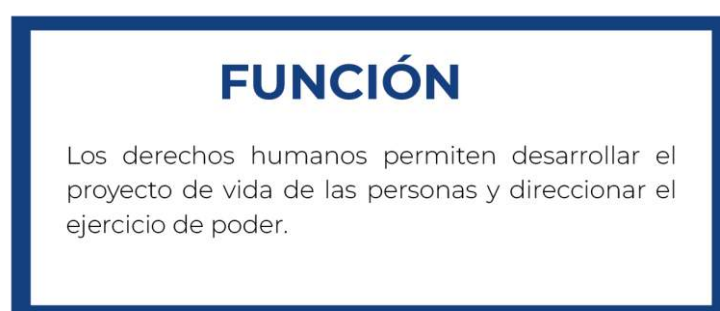
Los derechos humanos implican límites al ejercicio del poder estatal, es decir, el Estado no puede intervenir en determinadas esferas de autonomía de las personas, pero no solo eso, sino también constituyen lineamientos para dicho ejercicio. Así, el Estado debe organizar toda su estructura, orientar los recursos con los que cuente y adecuar su ordenamiento jurídico y político, en aras de la plena realización de los derechos humanos o las “metas de la acción del poder público”. (p. 56)

Así, adicional al límite del abuso del poder se encuentra también la orientación de cumplimiento o de “direccionar” ese ejercicio legítimo de poder, es decir, trasciende la sola idea de límites al ejercicio de poder. Esta función de los derechos humanos no solo se limita a la Estado-sociedad civil, también sirve para reflexionar de qué forma las personas ejercen el poder en la esfera privada y cómo las relaciones de poder abusivas afectan la dignidad, igualdad y libertad de otras personas. Por ejemplo, en las relaciones de padres/madres con sus hijos/as o en las relaciones laborales de jefe/a con sus

empleado/as cabe la pregunta ¿El ejercicio del poder está siendo utilizado para impulsar las capacidades de las personas para que alcancen sus proyectos de vida o está siendo utilizado para objetivar e invisibilizar a las demás personas atentando contra su dignidad, igualdad y libertad? La respuesta requiere de una profunda reflexión interna y, la pregunta, es insoslayable en la discusión sobre los derechos humanos.

Figura 5

Imagen de significado



Nota. La figura representa el significado de la palabra.

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo del Ecuador (2021).

1.7. Características de los Derechos Humanos

Las características que poseen los derechos hoy en día son el resultado de su desarrollo teórico y práctico y pueden diferir de una región a otra, e incluso en el tiempo. A continuación, se profundizará en cada una de las características señaladas en el párrafo anterior, junto a las que la Constitución de la República del Ecuador (CRE), ha plasmado en su artículo 11, así como otras características que recoge la literatura especializada como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1

Características de los Derechos Humanos

Características	Definición
Universales	Pertenecen a todos los seres humanos en cualquier parte del mundo, sin distinción alguna, puesto que se fundamentan en la dignidad, igualdad y libertad.

Inherentes	Son inseparables de la condición humana, determinándose como algo innato, propio de la esencia humana y que pertenecen a todas las personas, sin ninguna distinción.
Inalienables	No pueden suprimirse, son insustituibles, no negociables ni susceptibles de adaptarlos según conveniencias. Por tanto, no pueden ser enajenados ni negados en ninguna circunstancia ni tampoco reemplazarse por otros.
Irrenunciables	Ninguna persona puede renunciar a ellos (o hacerle renunciar).
Intransmisibles	No se pueden trasladar de una persona a otra pues cada persona tiene la facultad de exigir y disfrutar de sus derechos, por cuanto el goce y el disfrute es personal, individual e indelegable.
Interdependientes	Están relacionados entre sí, en tal razón, el avance de uno de ellos facilita el de los demás, y su privación afecta negativamente al resto de derechos. El prefijo <i>inter</i> significa “entre” o “en medio”, de tal forma que la palabra interdependientes expresa vinculación entre derechos.
Indivisibles	Los derechos humanos constituyen un todo intrínseco a la condición humana y no pueden ser ejercidos de manera parcial. El prefijo <i>in</i> indica “negación”, de tal forma que la palabra indivisible, expresa la negación de separación entre ellos.
Igual jerarquía	Tienen el mismo valor, ningún derecho prevalece sobre otro, todos tienen la misma importancia.
Progresivos	Están en constante evolución a medida que se va ampliando su ámbito de ejercicio y protección, es decir, no pueden existir acciones que disminuyan, menoscaben o anulen injustificadamente el ejercicio de los derechos (regresividad de derechos).
Imprescriptibles	Son permanentes, en consecuencia, su goce y ejercicio no están supeditados al tiempo.

Nota: Esta tabla muestra las características de los Derechos Humanos.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos del Subcomando General.

Es importante profundizar sobre la característica de la universalidad de los derechos humanos en dos sentidos. Por un lado, en referencia a los bienes jurídicos protegidos, pues protegen bienes como la vida o la libertad, los cuales son valiosos

para todo ser humano, independientemente de las diferencias de tradiciones y culturas. Por otro lado, en relación con los titulares de los derechos: porque todo individuo perteneciente a la especie humana debe ser reconocido como titular de estos derechos, sin distinciones (Eduardo Cifuentes, 2001).

Sin embargo, también existen tensiones con respecto a la característica de universalidad de los derechos humanos. La principal gira alrededor de lo que se conoce como relativismo cultural la cual sostiene que “existe una amplia variedad de sistemas morales y de justicia no occidentales, los derechos humanos entran en conflicto con los distintos sistemas culturales. Así pues, se plantea que cualquier teoría viable sobre los derechos humanos debería tener en cuenta esta diversidad” (Rita Boco y Gisela Bulanikian, 2010, p. 10).

1.8. Enfoque de Derechos Humanos

Se entiende por enfoque a un modo particular y especializado de observar, explicar e interpretar una realidad determinada. Así, el enfoque de derechos humanos implica analizar cualquier situación o circunstancia a través de los fundamentos, funciones, características o definiciones de los derechos humanos. Al respecto, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que para garantizar la igualdad material en la promoción y protección de los derechos humanos y de la naturaleza, se observarán una serie de enfoques, entre el que consta el enfoque de derechos humanos.

a) Derechos humanos. - Asume a las personas y colectivos como sujetos de derechos con dignidad, identifica las relaciones de poder que condicionan y limitan el ejercicio de los derechos humanos; y considera que los principios, derechos y obligaciones contemplados en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos son un marco obligatorio para la acción estatal y la exigibilidad social. (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, 2019, artículo 5, letra a)

En el ámbito internacional, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ACNUDH (2006), define al enfoque basado en los derechos humanos como:

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. (p. 15)

Aplicar el enfoque de derechos humanos requiere que las normas y principios reconocidos e incorporados en la Constitución, que se encuentran en los instrumentos internacionales de derechos humanos y aquellos que se derivan de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos o nacionalidades sean considerados de manera permanente en todos los actos u omisiones en el ámbito público y privado.

1.9.Ecuador como Estado constitucional de Derechos y Justicia

Esta construcción sobre los derechos humanos requiere una estructura política, jurídica, social y cultural donde se desarrollen e implementen, en tal razón, en esta unidad se revisarán las nociones prioritarias en las que se vincula al Estado, su constitución, estructura e instituciones con su obligación de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos los humanos. El Estado ecuatoriano, de acuerdo con el artículo 1 de la CRE (2008), se define como un Estado constitucional de derechos y justicia lo es también social democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza como una república, es decir, las y los gobernantes se eligen de modo democrático y su ejercicio político se realiza por un tiempo determinado. El problema de la soberanía se resuelve, a través de su radicación en el pueblo cuya voluntad fundamenta la autoridad pública pero su ejercicio es a través de los órganos de dicho poder público y de formas participación, expresamente constitucionalizadas.

De esta manera, el Estado ecuatoriano establece obligaciones para sí mismo con respecto a los derechos humanos y, para cumplir con estas obligaciones organiza su estructura a través de cinco funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Transparencia y Control Social.

Tabla 2**Funciones del Estado**

Función Legislativa Art. 118-140	Art. 118.- La función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. La Asamblea Nacional se integrará por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior
Función Ejecutiva Art. 141-166	Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.
Función Judicial y Justicia Indígena Art. 167-203	Art. 167. La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.
Función de Transparencia y Control Social Art. 204-216	Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad: fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Contra Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.
Función Electoral Art. 204-216	Art. 217.- La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

Nota: Esta tabla indica las funciones del estado.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos del Subcomando General

El Estado ecuatoriano a través de los diversos niveles de gobierno en el territorio (nacional, regional, provincial, metropolitano, cantonal y parroquial) se obliga al cumplimiento de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y de la protección integral de las personas habitantes de Ecuador a través de los artículos 340 y 341 de la CRE, los cuales articulan y cohesionan las dimensiones de los derechos de justicia y de libertad.

1.10. Obligaciones de los Estados frente a los Derechos Humanos

La Segunda Guerra Mundial constituyó un detonante y antecedente específico para el surgimiento de la ONU en 1945 y para que la comunidad internacional focalice sus esfuerzos alrededor de una serie de valores comunes,

reafirmando la creación y desarrollo de sistemas específicos para la protección jurídica de los derechos inherentes a la dignidad humana, los primeros resultados se observaron en la publicación de la DUDH de 1948.

Sin embargo, los derechos reconocidos en la DUDH pasaron por un periodo de enfriamiento por alrededor de 20 años. No fue sino en 1966 que se desarrollaron dos instrumentos jurídicos de tipo vinculante para los Estados signatarios: 1) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 2) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los dos, adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en la resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. La discusión sobre estos instrumentos, que fueron concebidos a la par de la Declaración, duró dos décadas. En un principio, esto se produjo por las objeciones políticas para incorporar todos los derechos en un solo instrumento y, luego, porque una vez que estuvieron listos los dos proyectos de tratados, en 1954, la tensión producida por la Guerra Fría y la consecuente batalla ideológica dificultaron por más de diez años su conclusión.

La DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos protocolos facultativos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales son un grupo de instrumentos internacionales que conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos. Así mismo, a partir de la DUDH se han suscrito y ratificado diversas convenciones, protocolos facultativos y declaraciones⁷, que desarrollan los derechos humanos y contribuyen a su comprensión, aplicación y evolución, además que explican su contenido mínimo.

La firma y ratificación de estos instrumentos se enmarcan en un principio básico del derecho internacional: el principio de soberanía. Son los propios Estados quienes establecen en su normativa interna sobre el procedimiento para la firma y ratificación de los instrumentos, asumiendo compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Así, el derecho internacional

⁶ La resolución incluyó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷ El detalle de los instrumentos de carácter universal e interamericanos vinculantes para los Estados que los han ratificado constan en el capítulo 1 y 2 de la Unidad 4 de este documento.

pasa a un modelo “diseñado exclusivamente para regular las relaciones entre Estados soberanos, a otro en el que estos aceptan progresivamente limitar su soberanía –como sujetos por excelencia del [derecho] internacional-” (Carlos Villán Durán, 2016, p. 15). Así, países como Ecuador enmarcan sus obligaciones en materia de derechos humanos tanto internamente, a través de su constitución, como internacionalmente, mediante la firma y ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos.

La doctrina desarrollada a partir del derecho internacional de los derechos humanos sostiene que los Estados tienen obligaciones comunes respecto de todos los derechos humanos (Víctor Abramovich y Christian Courtis, 1998) y, por lo tanto, no existen obligaciones estatales que correspondan solamente a una determinada categoría de derechos. Con base en el análisis de algunas corrientes teóricas, la Defensoría del Pueblo de Ecuador establece que las obligaciones se dividen en⁸ respetar, proteger, garantizar y promover.

1.10.1. Respetar

Es una obligación de naturaleza negativa que corresponde a un no hacer por parte del Estado, es decir, según Tara Melish (2003) constituye:

Una prohibición absoluta y definitiva al abuso de poder. [...] se viola el deber de respetar cuando un órgano, un funcionario o funcionaria, una entidad pública o una persona que ostenta su carácter oficial, participa, autoriza o actúa en complicidad con actos u omisiones que repercuten negativamente en el goce de los derechos protegidos. (p. 176)

La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no interferir, ni obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho.

⁸ Se ha escogido esta clasificación de las obligaciones de los Estados por cuanto pone énfasis en la obligación de promover los derechos humanos, obligación que se relaciona con las atribuciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. Esta clasificación fue originalmente sugerida por Henry Shue, en *Basic Rights*, Princeton, 1980.

1.10.2. *Proteger*

La obligación de proteger impone al Estado el deber de impedir que terceros interfieran, impidan u obstaculicen el goce y ejercicio de derechos; implica, por lo tanto, que los Estados investiguen, sancionen y reparen las violaciones de los derechos humanos y, en definitiva, que adopten las medidas apropiadas, razonables y necesarias para impedir las o repararlas. Siguiendo con Tara Melish (2003), el Estado tiene la obligación de:

1. Investigar se refiere a que en el momento en que ocurren vulneraciones es necesario realizar procesos investigativos que permitan el esclarecimiento de los hechos con la debida diligencia, de lo contrario, el Estado que no los realice inmediatamente será el responsable directo de esas vulneraciones.
2. Sancionar es el deber del Estado de penar, de forma proporcional al delito y respetando el derecho al debido proceso, a aquellas personas, instituciones, grupos, entre otros, que han cometido alguna vulneración de derechos, de forma directa o indirecta; y,
3. Reparar constituye la plena restitución de un derecho que ha sido vulnerado, es decir, “el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que produjo esta vulneración”, esto permite que la obligación de garantizar tenga efectos integrales. (p. 176)

Resulta primordial enfocar que “el Estado es el garante de la legalidad y el exclusivo depositario de la coacción” (Pedro Nikken, 2010, p. 75), convirtiéndose en el principal responsable de la protección de los derechos fundamentales, por lo que la obligación de protección es una obligación que demanda la actividad estatal, es una obligación de hacer. Al respecto es importante anotar que:

Las obligaciones de hacer, por su parte, exigen que los Estados adopten medidas positivas para organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder

público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. (Tara Melish, 2003, p.177).

1.10.3. Garantizar

Esta obligación supone que el Estado debe asegurar que la o el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo, por ello también es una obligación de naturaleza positiva en el sentido de que requiere que los Estados adopten medidas para satisfacer el derecho en cuestión⁹, estas obligaciones han sido positivadas (es decir, que se han vuelto exigibles para los Estados), a través de los instrumentos internacionales de derechos humanos (Tara Melish, 2003).

Dentro de la obligación de garantía se podría incluir el principio de logro progresivo que se refiere a la evolución de los derechos humanos, es decir, que no se emita normativa ni acciones que restrinjan el ejercicio de derechos reivindicados, sino que se busque su desarrollo y avance. También tiene la finalidad de que cada derecho vaya alcanzando niveles de acceso mayores y que cada vez más personas puedan disfrutarlos en igualdad de condiciones. Esto implica el deber de elaborar planes de acción que se ejecuten con la debida diligencia y no la adopción de medidas regresivas que limiten el ejercicio de derechos. En consecuencia, el Estado debe asegurar el contenido mínimo de cada uno de los derechos humanos (ibídem, 2003).

1.10.4. Promover

Implica fomentar la práctica y exigibilidad de los derechos mediante su difusión, educación en derechos humanos y formación, entre otras acciones. La promoción de los derechos humanos es una obligación de naturaleza positiva, lo que significa que el Estado debe generar planes y acciones para que las personas conozcan sus derechos y se empoderen para exigirlos.

⁹ La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 1 que todos los Estados se comprometen a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos, y en el artículo 2, establece que se adoptarán todas las medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos.

Asimismo, supone el accionar políticas que permitan implementar a la educación en derechos humanos¹⁰ tanto para la sociedad civil en general como para las personas servidoras públicas, a nivel formal e informal.

Los Estados que no cumplan serán observados por su responsabilidad internacional, que hace referencia a las conductas positivas o negativas (acciones y omisiones), que afectan los derechos humanos que se encuentran contenidos en los instrumentos para su protección, incumpliendo con las obligaciones internacionales, las cuales han sido ratificadas por voluntad política.

1.11. El Papel de los Servidores y las Servidoras Públicas frente a las Obligaciones Estatales

Las personas en calidad de servidoras o servidores públicos aceptan las obligaciones que emanan de la función que se desempeña y de los objetivos institucionales a los que están sujetas sus acciones, en cumplimiento de los principios constitucionales y de los derechos de las personas conforme consta los diferentes instrumentos normativos nacionales. La servidora y servidor público acepta el principio de responsabilidad por los actos u omisiones que se realicen en el ejercicio de la función y cargo desempeñado. Estas responsabilidades pueden ser de carácter administrativo, civil o penal.

¹⁰ La EDH incluye el conocimiento y la comprensión sobre las normas y principios de los derechos humanos y de la naturaleza, los fundamentos que los sostienen y los mecanismos que los protegen. Todo esto a través de principios pedagógicos emancipatorios y herramientas didácticas innovadoras para la construcción de aprendizajes, aptitudes, actitudes y comportamientos éticos y críticos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, justa, incluyente, en igualdad y sin discriminación, que impulse el ejercicio y exigibilidad de los derechos humanos de todas las personas, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades en armonía con los derechos de la naturaleza.

Tabla 3*Caso práctico*

Caso	Sujeto	Nivel de responsabilidad	Acciones
En 2011, se produjo la muerte de más de una decena de neonatos en hospitales públicos del país, lo cual, entre otras vulneraciones, constituye una violación del derecho humano a la salud.	Ministerio de Salud (en representación del Estado)	Violación del derecho a la salud de los/as neonatos/as por falta de condiciones adecuadas para la prestación de servicios	Observar principios constitucionales y de instrumentos internacionales de DDHH para la prestación de servicios de salud
	Directores/as del Hospital y del área de Neonatología.	Administrativa	Destitución del cargo ¹¹
		Civil	Indemnización por daños y perjuicios ¹²
		Penal	Privación de libertad por homicidio culposo ¹³

Nota: Esta tabla representa un caso real en el que se puede ilustrar cómo operan las responsabilidades personales con relación a la violación de derechos que comete el Estado.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos del Subcomando General.

Como se muestra en el caso ilustrado, los niveles de responsabilidad no son excluyentes, es decir, para un mismo caso pueden confluir todas las responsabilidades.

El Estado como tal, también puede ser condenado al pago de indemnizaciones, lo que se rige por la doctrina de responsabilidad objetiva del Estado, es decir, la obligación de reparar el daño causado aun cuando se haya procedido diligente o lícitamente.

Tabla 4

El siguiente ejemplo permitirá comprender las obligaciones del Estado de reparar el daño:

Caso	En 2003 y 2005 las actividades hidrocarburíferas de empresas estatales contaminaron fuentes de agua (por derrames) y produjeron la muerte de animales, afectando la salud de sus habitantes.
Sujeto	Petroecuador Petroproducción
Actividad riesgosa	Extracción hidrocarburos
Daño	Contaminación por hidrocarburos excede márgenes permisibles de acuerdo con el peritaje.
Acciones	Se invierte la carga de la prueba, quien desarrolla la actividad riesgosa debe probar la inexistencia de daño Remedación / indemnizaciones.

Nota. Adaptado del Caso 0535-2007-RA, por Tribunal Constitucional de Ecuador, Resolución 535. Registro Oficial Suplemento n.º 112 de 27 de marzo de 2009.

Fuente: Elaborado por el Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos del Subcomando General.

1.12. Objeción de Conciencia

La Constitución reconoce el derecho a la objeción de conciencia a todas las personas, el cual “no podrá menoscabar otros derechos, ni causar daño a las personas o a la naturaleza” (2008, artículo 66, número 12). Es decir, frente a un posible conflicto entre las convicciones ideológicas, religiosas o morales de una persona y a un determinado deber jurídico se deberá ponderar caso por caso, tomando en consideración la teoría general de los derechos humanos.

Es importante subrayar que los derechos en general y la objeción de conciencia en particular no son derechos absolutos y, por lo tanto, encuentran su límite en los derechos de las demás personas, derechos que, de acuerdo con nuestra Constitución y la norma citada, no pueden ser menoscabados. Así mismo, todas las personas en Ecuador tienen el derecho de “negarse a usar la violencia y

a participar en el servicio militar” (ibídem).

Cabe señalar que existen diferencias entre la objeción de conciencia de personas particulares y la objeción de conciencia de servidoras y servidores públicos. Estas diferencias se fundamentan en que las servidoras y los servidores públicos tienen la obligación de cumplir con deberes constitucionales, legales y reglamentarios y al ser agentes del Estado, entidad jurídica ficticia, tienen la responsabilidad de respetar, proteger, garantizar y promocionar los derechos humanos de todas las personas desde su respectivo ámbito de acción y atribuciones.

En el marco de la LOSEP, se ha reconocido expresamente a las servidoras y los servidores públicos en Ecuador el derecho a la objeción de conciencia al mandato superior. Por lo que partiendo de la norma que prohíbe negarse a cumplir las órdenes legítimas de sus superiores jerárquicos se establece una salvedad en el caso de que la orden recibida sea contraria a la Constitución y la Ley y que la negativa a cumplirla sea realizada por escrito (LOSEP, 2010, artículo 22, letra d).

En ese sentido, toda servidora o servidor público sea administrativo, policial, militar, judicial o docente, de cualquiera de las Funciones del Estado, o quienes pertenecen a los gobiernos autónomos descentralizados tienen derecho a la objeción de conciencia.

1.13. Clasificación de los Derechos en la Constitución de la República del Ecuador

La CRE introduce una innovación referida a la clasificación de los derechos humanos, en ella se supera la clasificación tradicional revisada y se equiparan todos los derechos humanos lo que incide en que el Estado tenga las mismas obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción respecto de todos y cada uno de ellos. Además, nos permite exigir su cumplimiento con mayor eficacia, así todos los derechos humanos son exigibles al Estado y justiciables¹¹.

¹¹ Derechos, como los derechos económicos, sociales y culturales -por ejemplo, el derecho a la vivienda adecuada- son justiciables, al menos en sus contenidos mínimos. Al respecto se puede consultar la sentencia n.º 146-14-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional del Ecuador dentro del *Caso No. 1773-11-EP*, de 01 de octubre de 2014.

En la siguiente tabla se muestran los derechos clasificados conforme lo establecido en la CRE.

Tabla 5

Clasificación de los derechos en la Constitución

Derechos y artículos de la CRE	Descripción
Derechos del buen vivir Artículos 12 al 34	Permiten condiciones de vida adecuadas para el desarrollo del proyecto individual de cada persona. Incluyen derechos como la salud, vivienda, trabajo, identidad, información, etc.
Derechos de grupos de atención prioritaria Artículos 35 al 55	Reconocidos en favor de grupos históricamente relegados que, por sus características específicas, no lograrían ejercer sus derechos fundamentales de manera plena si no se adaptan y equiparan las condiciones (sociales, jurídicas, etc.) en las que ellos se encuentran en desventaja. Se puede decir que no se trata de derechos nuevos sino de fórmulas mediante las cuales se logra el goce y el ejercicio de derechos. Por ejemplo, al reconocer que toda persona tiene derecho a migrar, se está reconociendo el derecho de las personas de otro origen nacional a transitar libremente por el territorio del Estado y a elegir el lugar de residencia, derechos reconocidos a todas las personas.
Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades Artículos 56 al 60	Derechos colectivos tendientes a preservar el patrimonio tangible (como la propiedad y el territorio) e intangible (como la organización social, la cultura y las tradiciones) de los pueblos y nacionalidades reconocidos en el territorio ecuatoriano.
Derechos de participación Artículos 61 al 65	Corresponden, en la clasificación tradicional, a los derechos políticos. Son aquellos que permiten la participación de las personas en el quehacer público, en la toma de decisiones de interés colectivo y en el servicio público.
Derechos de libertad Artículos 66 al 70	Protegen el derecho a autodeterminarse a través del reconocimiento de libertades fundamentales, con el objeto de que cada habitante de Ecuador pueda desarrollar su personalidad de manera amplia, tanto en el ámbito público como en el privado, limitándose solamente por los derechos de las demás personas y por la ley.
Derechos de la naturaleza Artículos 71 al 74	Reconocen a la naturaleza como sujeto de derechos por primera vez en la historia y garantizan su existencia a través del mantenimiento, regeneración y reparación de los ciclos vitales, lo cual debe ser

	observado por toda persona, entidad o corporación que pretenda intervenir en la naturaleza. Los derechos de la naturaleza pueden ser reclamados por cualquier persona o colectivo.
Derechos de protección Artículos 75 al 82	Protegen a la persona en relación con los procesos judiciales y de otra índole cuando de los mismos surtan derechos u obligaciones. Entre estos se encuentra la tutela efectiva de derechos, el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa, el estado de inocencia y otros derechos procesales.

Nota. La tabla representa la *clasificación de los derechos en la Constitución*.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

UNIDAD 2 (POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR)

2.1. Las Instituciones de Seguridad y el Estado Ecuatoriano

2.1.1. *Objetivo de la Unidad*

Analizar la problemática relativa a las obligaciones que tiene el Ecuador en el estado constitucional de derechos y justicia, con énfasis en la misión de la Policía Nacional del Ecuador.

2.1.2. *Generalidades*

Sin duda alguna, que uno de los principales pilares del Estado, son las instituciones de seguridad pública, entendiendo esto último como una generalidad, que toma en consideración a varias instituciones como son la Policía Nacional del Ecuador y las Fuerzas Armadas.

Los modelos de Estado tienen una relación directa con la forma en que se puede proteger los derechos de las personas, ya que, a través de ello, se establecen obligaciones y se identifican las misiones de cada una de las instituciones públicas. En el caso concreto de estudio, se realizará un análisis de las instituciones encargadas de la seguridad —interna y externa— en el Estado y su impacto en la garantía de los derechos de las personas.

Con esos antecedentes, se necesita hacer un rastreo histórico para proponer un análisis de la visión que ha tenido el Ecuador en relación con los derechos humanos y como ha sido el avance dinámico de los mismos en el ámbito nacional, regional y universal. Uno de los principales elementos de análisis será la Constitución de la República, ya que esta recoge los elementos que serán necesarios para el análisis, como es el caso de la misión y la facultad que tienen los funcionarios públicos.

Proponiendo un avance al sistema de protección de los derechos de las personas, el Estado ecuatoriano a partir del año 2008 se reconoce como un Estado constitucional de derechos y justicia, esto de acuerdo con el

artículo 1 de la Carta Magna.¹² El modelo propuesto por el Ecuador, es un avance al Estado constitucional, ya que en este modelo se propicia los derechos de las personas sobre cualquier sistema normativo, de allí el nombre de Estado constitucional de derechos; esto, también ha propuesto algunas reformas como es la inclusión de sistemas plurales de justicia como es el caso de la justicia indígena y los mecanismos internacionales de Derechos Humanos.

La Constitución del 2008 se construyó como una norma cargada de nuevos derechos como es el caso de los derechos a la naturaleza, el derecho a la resistencia, el derecho a la justicia indígena, etc.; esto, ha sido reconocido a nivel internacional. Por ejemplo, en un documento redactado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el año 2012, varios países felicitan al Ecuador por la redacción de su texto constitucional y se observa que: “Filipinas felicitó al Ecuador por su nueva Constitución centrada en su población y el medio ambiente.”, en el mismo documento, se puede observar felicitaciones de países como: Costa Rica (párr. 43), Cuba (párr. 44), El Salvador (párr. 49), España (párr. 105), etc.

Con esos antecedentes, no se puede negar que la Constitución ecuatoriana de 2008 ha sido una norma que ha tenido un impacto positivo en el ámbito regional y universal; pero, este reconocimiento constitucional de los derechos debía tener una regulación, algo que se ha conseguido con algunos derechos; por ejemplo, el artículo 40 de la Constitución del Ecuador reconoce el derecho humano a migrar y cita textualmente que “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.” en ese sentido, el derecho humano a migrar es un derecho fundamental en la Constitución del Ecuador, pero este, se encuentra normado por la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Lo mismo sucede con el derecho a la justicia indígena, el cual se encuentra reconocido en el artículo 171 de la Constitución e indica que:

¹² El artículo 1 de la Constitución del Ecuador cita que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”(Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, p.23).

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. (Ecuador, 2008).

Este derecho, se encuentra regulado por el Código Orgánico de la Función Judicial. Ahora bien, no todos los derechos humanos necesitan estar regulados, existen derechos como el caso del derecho a la vida que no necesita tener regulaciones, esto divide a los derechos humanos en dos grupos, los que conforman el bloque fuerte de los derechos humanos que son derechos absolutos, y los derechos que pueden ser limitados; esta acción puede ser ejemplificada con el estado de excepción. El artículo 165 de la Constitución del Ecuador establece que:

Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. (Ecuador, 2008)

En ese sentido, los derechos a: la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, pueden ser limitados en circunstancias especiales como: “agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural” (Ecuador, 2008) momentos propios del estado de excepción.

Esto propone que, exista un análisis extensivo entorno a las obligaciones que tienen los Estados en el contexto de los derechos humanos ya que la Policía Nacional del Ecuador, tiene como misión proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas.

2.2.Desarrollo de los Contenidos

La Policía Nacional del Ecuador como una de las instituciones del Estado que tiene como misión constitucional la protección de los derechos de las personas, ha tenido un proceso de construcción que se ha vinculado al modelo de Estado, es por ello que a continuación, se desarrollan estas temáticas de manera específica.

2.3.El Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad

Como se analizó en la unidad precedente, no existe una visión única de construcción de las obligaciones que tienen los Estados frente a los derechos humanos, pero de manera general, estas obligaciones han sido construidas a través de normas emitidas por organismos internacionales de derechos humanos, y que han sido ratificadas por los Estados, lo que ha propuesto que exista un nivel de vinculación con los mismos.

Por ejemplo, uno de los documentos regionales más importantes para la protección de los derechos humanos es la Convención Americana de Derechos Humanos (Convención Americana), norma, que ha sido desarrollado en el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA); es decir, la Convención Americana, es uno de los documentos que rige a la mayoría de países que son parte de la OEA.

La Convención Americana, se desarrolló en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos la cual entró en vigor el 18 de julio de 1978, luego de que el un décimo país depositó la ratificación del documento. El Ecuador, firmó el documento el 22 de noviembre de 1969 y la ratificó el 28 de diciembre de 1977. El artículo 1 de la Convención Americana establece que:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (OEA, 1969).

En ese sentido, el Ecuador al ser parte de la Convención Americana, tiene dos obligaciones: 1. Respetar los derechos y libertades; y, 2. Garantizar su libre y pleno ejercicio.

En el presente documento, en la unidad anterior se ha hecho referencia a varios documentos de carácter vinculante para el Ecuador y se han desarrollado varias obligaciones que tiene el Estado, estas son: respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos; es así que, con el objetivo de cumplir con estas acciones, el Estado tiene sus instituciones, en el caso concreto a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Ecuador.

El artículo 1 de la Constitución del Ecuador establece que, “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.”(Ecuador, 2008), esto propone que se prioricen los derechos sobre el ordenamiento jurídico, es decir, los derechos se encuentran sobre la propia norma. Esto se puede comprobar con los mecanismos que posee la propia constitución para vincular los pronunciamientos de organismos internacionales como es el caso del control de constitucionalidad, el control de convencionalidad y el bloque de constitucionalidad. Otro de los ejemplos claros es el objetivo que tienen las políticas públicas, de acuerdo con el artículo 85 de la Constitución, estas “se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos” (Ecuador, 2008), además “cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.” (Ecuador, 2008); esto último, incluye a las instituciones que prestan servicios públicos.

Haciendo un análisis histórico se puede observar el cambio del sistema de Estado que ha tenido el Ecuador, en el caso de la Constitución de 1998, el artículo 1 redactaba que “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.” (Ecuador, 1998), y establece que “Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia

del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.” (Ecuador, 1998), priorizando el principio de legalidad. En el caso de la Policía Nacional, esta tenía como misión fundamental “garantizar la seguridad y el orden público. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional.”(Ecuador, 1998).

Esta subordinación de las instituciones al sistema normativo —principio de legalidad—, se podía observar en los decretos de estado de emergencia que se emitían antes del 2008 —actualmente estado de excepción— , en los que se les entregaba la responsabilidad del orden interno a las Fuerzas Armadas, por ejemplo, en el Decreto Ejecutivo No 770 del 29 de noviembre de 2007, en el artículo 4 ordena "La movilización económica y militar, por lo tanto, se dispone al Ministerio de Defensa Nacional que mediante las Fuerzas Armadas se precautele la paz, el orden y la seguridad interna”.

En la actualidad, el artículo 158 de la Constitución establece que “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.” (Ecuador, 2008), como una muestra del reconocimiento de un Estado constitucional de derechos y justicia, y esto se puede observar en los diferentes decretos de estado de excepción, por ejemplo, en el Decreto Ejecutivo No 884, del 03 de octubre del 2019, en el artículo 2 se ordena: “DISPONER LA MOVILIZACIÓN [...] de las Fuerzas Armadas reafirmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado. De la movilización de la Policía Nacional, reafirmese que la misma tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes flagrantes que vulneren derechos de las personas.”, identificando la diferencia que existe entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Tabla 6*Tabla de comparación*

		CONSTITUCIÓN DE 1998	CONSTITUCIÓN 2008
Sistema de Estado		Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.	Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.
Misión	Fuerzas Armadas	Art. 183.- [...] Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.	158.- [...] Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.
	Policía Nacional	La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantiza la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional.	Art. 163 [...] atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.
Aspectos Conjuntos (FF.AA. – Policía Nacional)		Art. 183.- La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.	Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.
Estado de Excepción		Art. 181.- Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República podrá asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas: [...] 7. Disponer el empleo de la fuerza pública a través de los organismos correspondientes, y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella.	Art. 165.- [...] Declarado el estado de excepción, la Presidenta o Presidente de la República podrá: [...] 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.

Nota: Esta tabla muestra la comparación de las Constituciones.

Fuente y elaboración: *Emilio Gabriel Terán Andrade, PhD. (2023)*

2.4. La Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y las Obligaciones en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Como se analizó anteriormente, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, pero la Constitución del año 2008, propone unas diferencias en sus misiones y funciones específicas. En el caso de las Fuerzas Armadas, “tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.” (Ecuador, 2008), en cambio, la Policía Nacional tiene como misión “atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.”(Ecuador, 2008), además, la Constitución establece que “La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional” (Ecuador, 2008). Esto último, se adecua a los pronunciamientos de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en casos como *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*, en la que indica que:

Es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo. Además, los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. (Corte IDH, 2006).

Esto, en vista de que -como lo ha expuesto la Corte IDH-, la preparación que tienen las Fuerzas Armadas es distinta a la capacitación de las instituciones de Policía, la utilización de las Fuerzas Armadas en funciones de mantenimiento del orden público debe estar restringidas al máximo. En ese sentido, se debe establecer que no se prohíbe la utilización de las Fuerzas Armadas para funciones de control del orden público, sino, que su utilización debe estar restringida al máximo, ya que su preparación y tecnologías tienen otro fin como es el derrotar al enemigo.

La propia Constitución prevé la posibilidad de utilizar a las Fuerzas Armadas, en circunstancias especiales en el mantenimiento del orden público, y eso es, cuando se ha declarado el estado de excepción.

De acuerdo con el artículo 164, existen 5 causales por las cuales el Presidente o Presidenta, puede decretar un estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él:

- a. En caso de agresión,
- b. En conflicto armado internacional o interno,
- c. En una grave conmoción interna,
- d. En calamidad pública, o
- e. En desastre natural.

Además, esta declaratoria debe contener “la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y a los tratados internacionales” Constitución

La declaratoria del Estado de excepción podrá tener una vigencia máxima de 60 días y puede ser renovado por un periodo de 30 días más. Durante el Estado de excepción se pueden limitar 5 derechos, estos son:

- a. Derecho a la inviolabilidad de domicilio,
- b. Inviolabilidad de correspondencia,
- c. Libertad de tránsito,
- d. Libertad de asociación y reunión, y
- e. Libertad de información,

Con esos antecedentes, la disposición constitucional por la cual, las Fuerzas Armadas pueden cumplir funciones de Policía, se encuentra establecida en el numeral 6 del artículo 165, que faculta al Presidente para “Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional [...]” (Ecuador, 2008).

Para comprender mejor los principios anteriormente descritos, se citará algunos casos que servirán para tener una mejor comprensión del tema; por ejemplo, el 1 de octubre de 2019, el Gobierno emitió el Decreto Presidencial No 883, en el que dispuso Reformar el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedidos mediante Decreto Ejecutivo Nro. 338, publicado en el Registro Oficial Nro. 73 de 02 de agosto de 2005, lo cual, como fue de conocimiento general, produjo protestas por parte de varios movimientos sociales; como efecto de estas protestas, el Gobierno Nacional a través del decreto 884, declaró el Estado de excepción a causa de las circunstancias de grave conmoción interna, el documento exponía lo siguiente:

Artículo 1.- DECLÁRESE el estado de excepción en todo el territorio nacional, en razón de las circunstancias de grave conmoción interna, pues las paralizaciones en diferentes lugares del país, han alterado el orden público, impidiendo la normal circulación vehicular, provocando situaciones de manifiesta violencia que ponen en riesgo la seguridad y la integridad de las personas; así como también, la alerta de una posible radicalización de la medida en todo el territorio nacional, ya que las diferentes agrupaciones continúan convocándose para jornadas de protesta continua e indefinida. Tal situación, requiere de intervención emergente a fin de precautelar la seguridad y los derechos de todas las personas.

Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mantener el orden y prevenir acontecimientos de violencia. De la movilización de las Fuerzas Armadas reafirmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado. De la movilización de la Policía Nacional, reafirmese que la misma tendrá por objeto reforzar el control interno para garantizar la integridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos a nivel nacional y la intervención emergente ante incidentes flagrantes que vulneren derechos de las personas.

En ese sentido, como se puede mostrar en el documento oficial, el Gobierno Nacional ha dispuesto la participación de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento del orden público, como una medida excepcional. Este tipo de decisiones, también se muestran en otros decretos relativos al Estado de excepción, por ejemplo, el Decreto Ejecutivo 1017, del 16 de marzo de 2020, en el cual se indica:

Artículo 1.- DECLÁRESE el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional, por los casos de coronavirus confirmados y la declaratoria de pandemia de COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud, que representan un alto riesgo para toda la ciudadanía y generan afectación a los derechos a la salud y convivencia pacífica del Estado, a fin de controlar la situación de emergencia sanitaria para garantizar los derechos de las personas ante la inminente presencia del virus COVID-19 en Ecuador.

Artículo 2.- DISPONER LA MOVILIZACIÓN en todo el territorio nacional, de tal manera que todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional, en especial la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud Pública y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias coordinen esfuerzos en el marco de sus competencias con la finalidad de ejecutar las acciones necesarias para mitigar los efectos del coronavirus en todo el territorio nacional y el acceso efectivo a los derechos de las personas. De la movilización de las Fuerzas Armadas, reafirmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.

Como se muestra en los ejemplos anteriores, el Ecuador cumple con los estándares internacionales de derechos humanos en el sentido de limitar el empleo de las Fuerzas Armadas en temas de control del orden público, ya que su movilización es en casos excepcionales, además, la limitación que propone el Ecuador no es general, es decir, en el Decreto Ejecutivo para declarar el Estado de excepción no se indica de manera general la movilización de las Fuerzas Armadas, sino, que se expone de manera específica la función que deben cumplir “De la

movilización de las Fuerzas Armadas, reafírmese que su participación en el restablecimiento del orden público es complementaria a las acciones de la Policía Nacional en cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de Seguridad Pública y del Estado y que su participación específica estará relacionada con la colaboración en el control de las limitaciones de derechos dispuestas.”.

UNIDAD 3 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR)

3.1. Igualdad y no Discriminación

3.1.1. Objetivo de la Unidad

Identificar los elementos esenciales de la igualdad y no discriminación como fundamento, principio constitucional y derecho autónomo, y su relación con los enfoques de igualdad en un Estado constitucional de derecho intercultural y plurinacional.

3.1.2. Generalidades

Cuando se habla de derechos humanos, la igualdad debe ser analizada desde tres dimensiones. La primera es la igualdad como fundamento de los derechos humanos (revisado en la unidad anterior), la segunda es la igualdad como principio transversal a todos los derechos, y la tercera es la igualdad como un derecho autónomo (igualdad formal e igualdad material). En este capítulo se abordará de manera más profunda a la igualdad como principio y como derecho autónomo.

La igualdad se encuentra en permanente construcción, que se ha ampliado y especificado según las relaciones de poder, en los distintos momentos históricos que ha vivido y vive la humanidad. Desde la doctrina de los derechos humanos, está definida por la equivalencia de la condición de humanidad que tienen las personas. La igualdad no significa homogeneidad o uniformidad, implica una valoración positiva de las diferencias existentes entre las personas. La no aceptación de estas diferencias provoca que amplios sectores de la población se queden por fuera del modelo civilizatorio que se vive. Por lo tanto, se busca construir la igualdad sobre un paradigma basado en el reconocimiento de los seres humanos en su diversidad. Respeta y valoriza las diferencias identitarias, culturales, cosmovisiones y realidades territoriales.

Al entender a la igualdad como principio se refiere al reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos sin distinción de sexo, edad, pertenencia a un pueblo o nacionalidad, condición de discapacidad o situación de movilidad humana, entre otras categorías protegidas. La igualdad como principio puede

comprenderse desde el principio jurídico, el principio político y el principio ético. En cualquier caso, es una referencia de tipo general y superior. En su carácter de principio doctrinario y normativo apareció por primera vez en un texto legal en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica el 4 de julio de 1776. Posteriormente se encuentra como uno de los principios fundamentales sostenidos por la Revolución Francesa, pero con el carácter sexista y excluyente, situación que denuncia Olimpia de Gouges en su “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana”.¹³

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en el artículo 1 la igualdad aparece como principio sustantivo “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”¹⁴. A partir de esta fecha se han incluido en la mayoría de las Constituciones, como principio o valor que define, entre otros, el Estado de Derecho y desde entonces, todos los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos se han considerado como piedra angular de los derechos humanos.

Desde ese sentido jurídico primordial, el derecho a la igualdad es la base esencial del concepto de ciudadanía, en el cual la igualdad de derechos es lo que define la dimensión política de la persona, especialmente en sus relaciones con el Estado. Como derecho, la igualdad puede ser definida como una capacidad que poseen todas las personas y que se ha establecido de manera formal, es decir, garantizada y respaldada por el marco jurídico de los Estados, y asigna a las personas de bases legales para exigencia de un trato ciudadano equivalente en su acción frente a los poderes públicos, en los instrumentos y en todas las instancias de la acción pública.

¹³ 38 La Revolución Francesa adoptó la Igualdad como principio. jurídico de valor superior al cual debía someterse toda actividad legislativa. Pese a que el 3 de julio de 1790, Condorcet presenta su alegato “Sobre la admisión de las mujeres al derecho a la ciudadanía” y que las mujeres tuvieron un rol fundamental en la Revolución, Olimpia de Gouges consideraba que no estaban incluidas y presentó la declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (1789), lo cual le valió la guillotina por orden de Robespierre). citado en el libro Políticas de Igualdad y Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual. Agencia Catalana de Cooperación Fondo España-PNUD Autora: Evangelina García Prince. 2008

¹⁴ ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

La igualdad en el derecho es un principio y como tal tiene diversas funciones como cuestionar, cambiar o conservar las realidades sociales, y también justificar la existencia de determinadas normas. El principio de la igualdad se nos presenta desde esta óptica como una categoría histórica y relacional, o sea que las concepciones sobre la igualdad son cambiantes y no estáticas.¹⁵ Esta condición relacional es la ruta que ha posibilitado la comprensión del rol que históricamente han jugado las mujeres y los hombres en la construcción del orden de género¹⁶. Como concepto relacional dinámico, la igualdad expresa la relación que existe entre dos objetos, o personas o condiciones y determina por qué pueden ser o no considerados como iguales y tácitamente, implica quiénes o qué representarían aquello que es desigual. En esto está la base de la lucha de las mujeres por lograr la igualdad en las relaciones entre mujeres y hombres.

Desde las últimas décadas, tanto a nivel del poder formal y de organizaciones sociales están considerando importante definir a la igualdad como una referencia principista y a la par que pueda dar categorías conceptuales de aplicación concreta en las decisiones de carácter político que orientan las acciones de los poderes públicos.

A partir de este momento el principio de igualdad ha estado vinculado a los derechos en las políticas públicas de igualdad y su sentido se expresa en términos de que igualdad es, principalmente, igualdad de derechos.

La más común implicación del significado de la igualdad de derechos, como dimensión jurídico política de la igualdad es, la “igualdad en la Ley” y asimismo la “Igualdad ante la ley”, que considera la prohibición de cualquier privilegio tanto en el texto como en el trato en su aplicación. Además del concepto de igualdad de derechos como igualdad en la ley y la igualdad ante

¹⁵ Al respecto véase: CALSAMILGLIA, Albert: “Sobre el Principio de Igualdad”, en MUGUERZA, Javier: *El Fundamento de Los Derechos Humanos*, Editorial Debate, Madrid 1989, pp. 97-110. Citado en comentarios al Proyecto de Ley de Igualdad entre mujeres y hombres y personas de diversa condición sexo genérica

¹⁶ 39 Gerhardt, Ute: Debating women’s equality: toward a feminist theory of law from a European perspective. Rutgers University. N.J. USA, 2001

la ley, es posible admitir otras significaciones no excluyentes y que pudieran ser elementos conceptuales que es posible añadir al sentido de la igualdad, sobre todo en lo que tiene que ver con la igualdad ante la ley en las políticas públicas, como las siguientes:¹⁷

- * Ser iguales ante la ley es ser tratada o tratado como miembro respetado, responsable y participativo de la sociedad.
- * Poseer o disfrutar de igual ciudadanía.
- * Supone recibir igual protección de la Ley.
- * Es recibir igual tratamiento y respeto ante la Ley.
- * Ser sujetos y objeto de Igual Valoración Humana (la equivalencia a la que nos referimos anteriormente).

Tabla 7

Conceptos básicos

Término	Concepto
Esteriotipos	Generalizaciones que no siempre tienen una carga negativa. Por ejemplo: 1. Todos los latinos bailan bien salsa 2. Todos los suizos son puntuales. 3. Todos los afrodescendientes son buenos para los deportes.
Prejuicios	Asignar aspectos negativos con base en estereotipos. Por ejemplo: 1. A los latinos solo les gusta la farra 2. Los suizos son cuadrados sin sentimientos. 3. Los afrodescendientes son buenos solo para el fútbol.
Principio	Se aplica a todos los derechos. No establece soluciones a casos concretos sino que son orientaciones de acción.

¹⁷ 59 Rodríguez, Marcela: Igualdad, Democracia y Acciones Positivas. En Facio, Alda y Fries, Lorena Editoras: Género y Derecho. LOM Ediciones/La citado en el libro Comentarios al Proyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Personas de diversa condición sexo-genérica. Grupo parlamentario por el Derecho de las Mujeres, Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Diciembre 2011

Principio constitucional	Todo lo establecido en la Constitución debe regirse por lo estipulado en el artículo 11.
Igualdad formal	Se relaciona con la norma o lo que está escrito.
Igualdad material	Se relaciona con la realidad, lo que sucede en lo cotidiano, en la vida diaria.
Discriminación	Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia con base en cualquier categoría protegida por la constitución (art. 11.2) que tenga por objeto o resultado la anulación o menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.
Enfoque	Es una perspectiva teórico-práctica que permite identificar las relaciones inequitativas de poder existentes dentro de un contexto determinado evidenciando los grupos en privilegio y en desventaja.

Nota: Esta tabla muestra conceptos básicos, el uso de lenguaje excluyente (solo masculinos) es deliberado para los ejemplos.

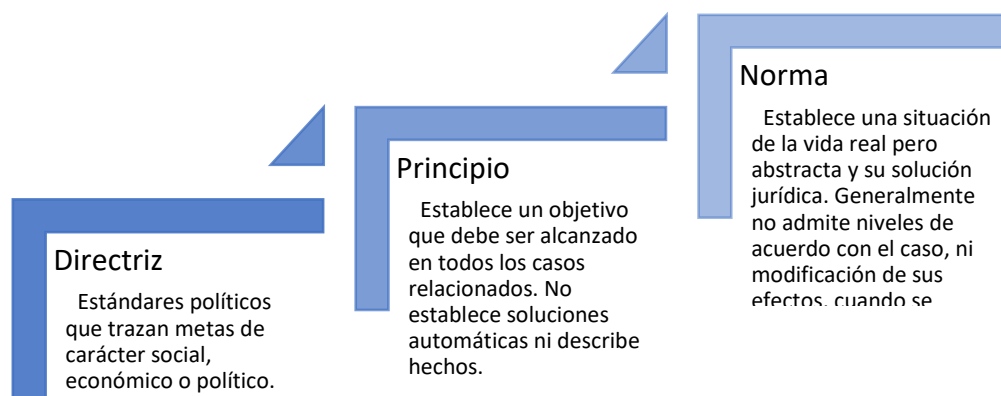
Fuente: Elaborado por el Departamento de Coordinación Estratégica de Derechos Humanos del Subcomando General.

3.1.3. Desarrollo de los Contenidos

La igualdad como principio de aplicación de los derechos, demanda un primer acercamiento al concepto de “principio de aplicación de los derechos” y su posición en el acervo jurídico. Para el tratadista Roberto Islas Montes (2011), los principios se encuentran entre un conjunto de lineamientos que aportan soluciones a los casos jurídicos en derechos humanos. En la Figura 6 se muestra como el autor establece la diferenciación entre norma, principio y directriz.

Figura 6

Significado de palabras.



Nota. Figura demuestra significado de palabras

Fuente: Adaptada de Principios Jurídicos, por Roberto Islas Montes, 2011.

Por su parte, Robert Alexy (2014), en su Teoría de los derechos fundamentales, indica que:

Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. (Alexy, Robert. (2014). Teoría de los derechos fundamentales. CEPC. p. 67)

3.1.4. Igualdad y no Discriminación como Principio Constitucional en el Ecuador

La igualdad no puede hacerse efectiva si hay algún tipo de discriminación. En el caso del Ecuador, “la igualdad y no discriminación”, tal como establece la DUDH, es un principio constitucional que debe estar presente en el quehacer del Estado, sus estructuras y las relaciones sociales,

puesto que es la medida del trato que exigen los seres humanos en sociedad.

La Constitución es explícita al prohibir todo tipo de distinciones, por ser discriminatorias, injustas, no razonables, que impiden el ejercicio de los derechos de las personas, como se dispone en el Artículo 11, numeral 2:

Nadie podrá ser discriminado por razones de [identidad cultural], lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, [vivir con] VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Así mismo, de una manera menos jurídica se puede comprender al proceso de construcción de la igualdad en el Ecuador como:

Construir una sociedad que no permita la existencia de relaciones de dominación y de subordinación, que tenga como finalidad eliminar o disminuir las brechas sociales, culturales, políticas y económicas, con la activa participación social. La igualdad formal y material se fundamentan en la valoración de las diferencias existentes en la sociedad, que las toma en cuenta y las asume para potenciar y propiciar el desarrollo personal y colectivo.”...“La no discriminación y la igualdad de trato son equivalentes, esto quiere decir, que la igualdad de las personas incluye dos nociones, la primera se refiere a la no discriminación, esto significa que prohíbe diferencias que no se puedan justificar con criterios razonables y objetivos, y la segunda, las acciones de protección que se desarrollan por medio de medidas especiales dirigidas a la consecución de la igualdad real o material.” (CNI, 2014)¹⁸

La igualdad es un derecho humano en permanente construcción. Su contenido se ha ido ampliando y especificando según los requerimientos de los

¹⁸ Concepto construido y consensuado por representantes de los cinco Consejos Nacionales para la Igualdad.

distintos momentos históricos. La igualdad no significa homogeneidad, más bien implica una valoración positiva de las diferencias existentes entre las personas. La no aceptación de estas diferencias provoca que amplios sectores de la población se queden por fuera del modelo. Por lo tanto, se trata de construir la igualdad sobre un paradigma basado en el reconocimiento de los seres humanos en su diversidad. El respeto a las diferencias identitarias, culturales, cosmovisiones y realidades territoriales sin distinción de sexo, edad, pueblo o nacionalidad, discapacidad o movilidad humana (AME & CNI, 2017).

El principio de igualdad y no discriminación exige que todas las personas y colectivos sean reconocidas, valoradas y tratadas en forma equivalente en cuanto a sus necesidades, intereses y condiciones. Respeta las diferencias identitarias, culturales, cosmovisiones y realidades territoriales. Sin distinción de sexo, género, edad, pueblo o nacionalidad, discapacidad o movilidad humana. En tal sentido, el principio de igualdad y no discriminación es transversal a todos los derechos, por ejemplo, al derecho a la educación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, entre otros, deben cumplir con el principio de igualdad y no discriminación. Ahora bien, ¿existe un derecho a la igualdad? Sí, el derecho a la igualdad está consagrado en el artículo 66, número 4, de la CRE, en los siguientes términos: derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

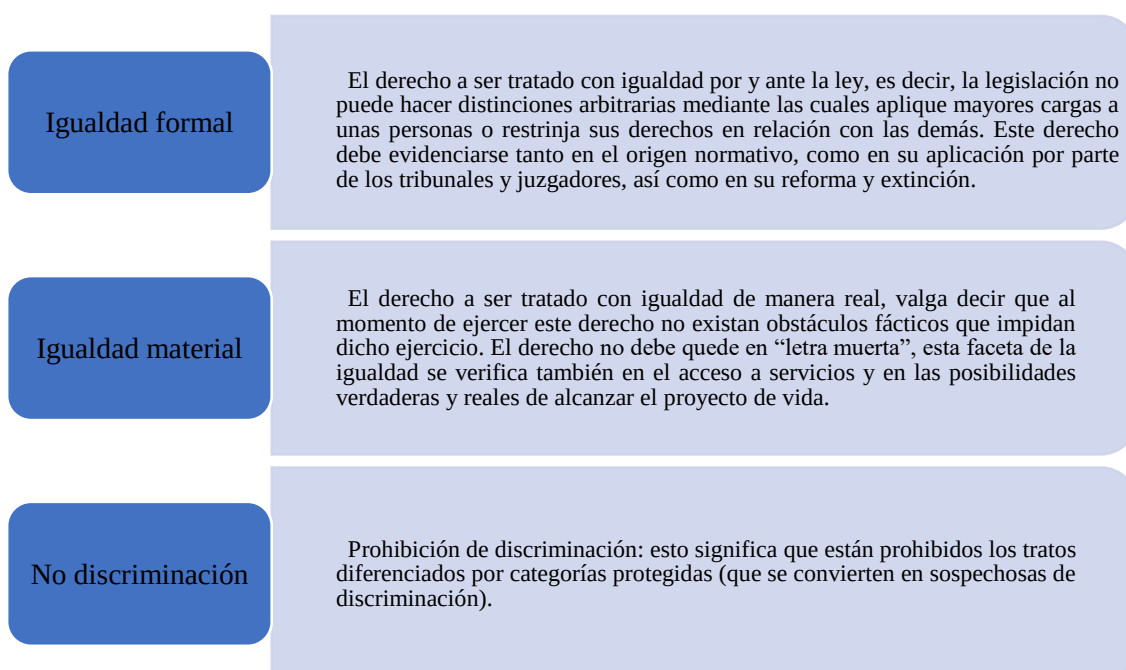
3.1.5. Igualdad como Derecho Autónomo (formal y material)

Al identificar el derecho a la igualdad como derecho autónomo es menester identificar dos criterios y conceptos que complementan el significado del núcleo duro del derecho: igualdad formal y la igualdad material (o sustantiva). Este debate se planteó en el marco de la consideración de las acciones positivas. La igualdad formal representaría el derecho formal a la igualdad, en los términos jurídicos, mientras que la igualdad sustantiva es la concreción en los hechos, de la igualdad entre mujeres y hombres. Estos dos conceptos están estrechamente vinculados a los criterios de igualdad de derecho (o de jure) e igualdad de hecho (o de facto).

Estas palabras con sus significados permiten crear vías para la operativización jurídica, política y administrativa, la puesta en acción y la expresión en hechos concretos, del principio superior de la igualdad. Para materializar un principio ético, jurídico y político como el de igualdad a la realidad en que las personas son objeto de discriminaciones e imperan las desigualdades ratificadas social, cultural, política y económicamente, se deben crear instrumentos que conviertan el principio a normas, mandatos y acciones, factibles y aplicables en la gestión administrativa del Estado y de los particulares.

Figura 7

Significado de palabras.



Nota. Figura representa significado de palabras

Fuente: Adaptado de Defensoría del Pueblo, 2021b, p. 43

3.1.6. Discriminación

El concepto discriminación hace referencia al trato de inferioridad dado a una persona o grupo de personas por motivos de identidad cultural, religiosos, políticos, de sexo, de filiación ideológico, entre otros. Las modernas

constituciones prohíben la discriminación, a partir de la proclamación de la igualdad de todas las personas ante la ley y de forma real, material o sustantiva dentro de la sociedad.

La discriminación es el resultado de una serie de factores que influyen en la forma en que se percibe la diversidad desde lo social, lo legal, lo político, entre otras. Como se ha venido insistiendo, cada persona tiene un ámbito de poder en el que se desenvuelve: en ciertas circunstancias lo ejerce sobre otras personas y en determinados momentos se encuentra en una posición de subordinación. En tal sentido, cuando una persona se encuentra en posición de superioridad o dominio sobre otra u otras, sus percepciones sobre lo diverso pueden marcar el trato que brinda a las personas bajo tal dominio. Esta situación de poder/subordinación se puede trasladar a un ámbito más concreto, como a una empresa, una entidad pública, o el propio Gobierno de un Estado, para estudiar la forma en que la diversidad es abordada en la sociedad circundante. Esa percepción de lo diverso a menudo está fundada en estereotipos y prejuicios.

3.1.7. Estereotipos

Son producto de la construcción social sobre una idea infundada (o no verificada ni verificable) respecto a determinado grupo de personas. La noción generalizada sobre lo que la sociedad adquiere sobre tal grupo, hace que quienes integran ese ambiente social no se preocupen por averiguar la verdad sobre ese estereotipo, sino que actúen conforme a ello. Ahora bien, un estereotipo no siempre tiene una carga negativa, a continuación, algunos ejemplos:

1. Todos los latinos saben bailar salsa: esta premisa no es realista y tampoco es comprobable. El hecho de que muchos latinoamericanos gusten de este ritmo musical no puede implicar que necesariamente para ser latino se deba poder bailar salsa. No obstante, este estereotipo no comporta, en principio, la exclusión del grupo o su peyorización.
2. *Todos los afrodescendientes cantan bonito*: nuevamente, no es posible

comprobar que, en efecto, todas las personas afrodescendientes tengan buena voz para el canto. Este estereotipo puede tener una serie de historias de trasfondo, como los cantos de liberación de los esclavos y las rutas de escape cantadas para aquellos que huían de los blancos, o como la dedicación a diversos géneros musicales de los cuales participan de forma mayoritaria (como el góspel, en sus inicios, o el blues). Pero este estereotipo tampoco tiene una connotación negativa.

3. *Los colombianos son buenos vendedores*: este estereotipo marca una característica favorable a la población colombiana. Si bien esto no significa que todas las personas colombianas sean buenas vendedoras, no resulta ser algo discriminatorio, pues da cuenta de un aspecto positivo de esta población, que además acompaña la posibilidad de emplearse en lugares donde se requiera personal para ventas.

3.1.8. Prejuicios

Un prejuicio, como su composición semántica lo indica, es un juicio de valor aplicado a una persona determinada antes de tener elementos suficientes para clasificarlo socialmente. El prejuicio se conforma de ideas previas sobre una persona cuya verdadera esencia no se conoce porque se le ha dado una carga social –y un tratamiento diferenciado o inferior– debido a sus características de identidad. Como lo menciona Conapred (2006), los prejuicios implican animadversión en contra del grupo que comparte aquellas características desvalorizadas por una comunidad, y se puede manifestar en actitudes hostiles o de indiferencia.

Los prejuicios, se sientan sobre los estereotipos de un grupo y pueden llevar a justificar actos discriminatorios. Así, el estereotipo de judío avaro que se difundió en la Alemania nazi dio lugar al rechazo social de las personas judías en ese territorio, lo que incluía, entre otros tratos crueles, la justificación de que se les prohibiera una serie de libertades que, en cambio, sí gozaba el resto del pueblo alemán, como, por ejemplo, el derecho a ocupar cargos públicos. Esto significa que, en efecto, la sociedad alemana consideraba que los judíos ponían en riesgo sus fuentes de empleo y riqueza y que, por tanto,

era aceptable tomar medidas de resguardo de tales intereses. Entonces, la discriminación en contra de la población judía estaba aparentemente justificada. A continuación, se presentan otros ejemplos de prejuicios recurrentes:

1. Es que los extranjeros vienen a quitarnos los trabajos a los nacionales: este tipo de comentarios implican un rechazo injustificado hacia las personas de otro origen nacional. Las estadísticas generalmente muestran que la incidencia de la inmigración en el desempleo es mínima en comparación con otros factores.
2. Dicen que son refugiados, pero pueden ser guerrilleros: los procesos administrativos mediante los cuales se obtiene protección internacional permiten investigar la situación de la persona que la solicita, por lo que no es del todo probable que una persona que realiza actividades al margen de la ley opte por tales procedimientos para ingresar a un territorio. No obstante, si así fuera, la generalización, como siempre, resultaría injusta puesto que las personas refugiadas acogidas por un Estado se encuentran, en su gran mayoría, luchando por su vida y sus derechos.

¿A qué condujo la discriminación hacia la población judía? Evidentemente a uno de los episodios más vergonzosos de la historia de la humanidad, consecuencia del despojo de la cualidad de seres humanos a estas personas, por la imposición de un prejuicio. Esto demuestra cómo a partir de un juicio de valor aplicado a una persona determinada se puede llegar a insultos, golpes y asesinatos, e incluso a los extremos del Holocausto judío (donde se consideraba correcto experimentar en las personas judías y gitanas, porque no eran consideradas humanas).¹⁹

En el caso del Ecuador el principio constitucional de igualdad y no discriminación, constituye un mandato y se vincula al concepto de “buen vivir”

¹⁹ Este apartado ha sido tomado del recurso Soporte teórico sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en situación de movilidad humana, de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, del año 2021, disponible en: <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/3150/1/DEDH-DPE-011-2021.pdf>

o “sumak kawsay”, donde el desarrollo social está ligado no solo al desarrollo económico, sino que se articula con el bienestar de la población y con el cuidado de la naturaleza. Bajo esta forma de entender la igualdad y no discriminación, las personas se encuentran por sobre el capital, por lo tanto, el Estado está obligado a velar por la erradicación de la discriminación en todas sus formas y en todos los espacios para alcanzar la igualdad sustantiva, material o real. Para ello debe trabajar con la debida diligencia, asumiendo todas las medidas necesarias, para eliminar las condiciones que impiden el pleno ejercicio de los derechos, por lo que la existencia de brechas de desigualdad es un reto que debe ser resuelto a través de las políticas públicas de manera prioritaria.

3.1.9. Enfoque de Género

El enfoque de género implica reconocer las diferencias y discriminación, en las oportunidades y en el ejercicio de los derechos, por razones de sexo e identidad de género, que se presentan entre hombres y mujeres, y personas gais, lesbianas, bisexuales, intersexuales, transexuales y transgénero, (INEC, 2013), y propone garantizar para todos y todas, educación, salud, trabajo, participación, recreación, bienestar, el acceso en términos de igualdad, a la toma de decisiones, a oportunidades y el ejercicio de derechos.

Figura 8

Imagen con perspectiva de género.



Nota. Enfoque con perspectiva de género

Fuente: <https://goo.gl/images/RCwA26>

3.1.10. Enfoque intercultural

Con el objetivo de comprender con mayor profundidad y lograr un análisis efectivo de los factores de vulnerabilidad y riesgo presentes en la discriminación interseccional, se recurre al enfoque de interculturalidad e intergeneracional.

El enfoque de interculturalidad está inmerso en el debate existente entre la multiculturalidad y la pluriculturalidad, el cual se centra en la discusión sobre cuál es el mejor modelo para la coexistencia de varias culturas dentro de un espacio determinado. La pluriculturalidad hace referencia a la existencia y el intercambio de culturas diversas, permitiendo mantener su propia identidad. Mientras que la multiculturalidad plantea la existencia de varias culturas en un lugar determinado, pero bajo diferentes condiciones. Al contrario de la multiculturalidad, la interculturalidad supone relaciones horizontales en las cuales no existen culturas mayoritarias o dominantes, ni tampoco las llamadas minorías, es decir, sin una distinción de culturas desde lógicas asimétricas (Adolfo Zárate, 2014, p. 93-94).

En Ecuador, bajo el enfoque de derechos humanos e interculturalidad se reconocen a nivel constitucional derechos colectivos de los diversos pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afrodescendientes y otros grupos que habitan en el territorio. Estos derechos se sustentan en su autodeterminación e incluyen: la libre determinación, la consulta previa, libre e informada, educación intercultural bilingüe y la protección de los conocimientos colectivos. Además, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece que el enfoque intercultural “considera y comprende las actuaciones individuales, colectivas e institucionales para transformar las relaciones de poder asimétricas entre grupos diferentes en su dimensión cultural” (2019, artículo 5, letra c).

Asimismo, el enfoque intercultural permite reconocer la discriminación racial como un acto concreto, fundado en una ideología racista basada en la superioridad de unas razas o etnias sobre otras (Defensoría del Pueblo de

Ecuador, 2012, p. 29). El reconocimiento de los derechos colectivos y la implementación del enfoque intercultural poseen una estrecha relación con la lucha contemporánea contra el racismo. Por ejemplo, la diáspora africana²⁰ en el mundo luchó por los derechos civiles, el movimiento de la negritud, el Panafricanismo y el proceso de descolonización africana, y tuvo una gran influencia sobre proceso de fortalecimiento de la sociedad civil afrodescendiente en América Latina (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2012, p. 34).

3.1.11. Enfoque Intergeneracional

El enfoque de la igualdad generacional e intergeneracional reconoce que los cambios demográficos y los procesos de envejecimiento de la población tienen consecuencias para los derechos humanos y la construcción de la ciudadanía, por lo que existe una preocupación internacional por los derechos de las personas, tomando en cuenta su edad y la relación entre las edades adultas mayores.

El enfoque intergeneracional “considera las capacidades y necesidades físicas, sociales y culturales en relación al ciclo de vida de las personas, con particularidad de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores” (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículo 5, letra d). A su vez el enfoque de la igualdad generacional implica

Por un lado, el reconocimiento a la protección integral, por parte del Estado, de los derechos humanos de todas las personas a lo largo de su vida; y, por otro, el reconocimiento y debida protección a los derechos específicos que son propios de las diferentes edades para asegurar la protección integral y el ejercicio pleno. Mientras que lo intergeneracional identifica las interrelaciones existentes en cada generación y la importancia de cada una en la siguiente, como parte de su proceso evolutivo; por tanto, reconoce la necesaria protección a esos procesos “facilitando el reconocimiento de los

²⁰ Éxodo de personas de origen negro y africano y de sus descendientes hacia diferentes lugares del mundo.

otros, del diferente, lo cual posibilita la convivencia y el esfuerzo compartido”. (Dávila y Sáenz, 2014, citado por Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 11)

Para las niñas, adolescentes y adultas mayores estos enfoques son esenciales al momento de reconocer los diferentes tipos de discriminación y violencias que sufren no solo por su sexo y género, sino también por los diferentes momentos del ciclo de vida que están atravesando (edad) y que las colocan en situación de vulnerabilidad, convirtiéndolas en parte de los grupos de atención prioritaria y sujetas de protección especial. La integración de estos enfoques es esencial para el ejercicio y exigibilidad de los derechos frente a las instituciones obligadas al respeto, protección, garantía y promoción de los derechos de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos y la CRE.

3.1.12. Enfoque de Discapacidades

Plantea que las personas con discapacidad son aquellas que junto con sus capacidades, potencialidades y talentos, presentan una disminución temporal o permanente, de alguna de sus funciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, y que por esta razón se ven enfrentadas a barreras del entorno, sean estas físicas, económicas, sociales o culturales, por tanto las políticas de inclusión y la sociedad debe enfocarse en el desarrollo integral de la población con discapacidad en iguales condiciones de calidad, oportunidad y derechos que el resto de las personas (Unicef, 2005). Las personas con discapacidad son un grupo de atención prioritaria y el enfoque de discapacidad se encuentra reconocido en la Constitución de la República del Ecuador en los principios de aplicación de los derechos humanos, específicamente en la Sección sexta, personas con discapacidad, arts.47, 48 y 49, donde se promueven políticas de prevención de las discapacidades y equiparación de oportunidades para su integración social. Entre los derechos específicos se encuentran la atención especializada, la rehabilitación integral y asistencia permanente, la rebaja en los servicios públicos, exenciones en el régimen tributario, el trabajo en condiciones de igualdad, la vivienda adecuada, la educación que desarrolle sus potencialidades y habilidades para

su integración y participación en igualdad de condiciones; la atención psicológica gratuita, la eliminación de barreras arquitectónicas y el acceso a mecanismos, medios y formas alternativas de comunicación.

3.1.13. Enfoque de Movilidad Humana

El enfoque de movilidad humana comprende expresiones del derecho a circular libremente y a elegir residencia en el territorio de un Estado, consagrado en el art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, o del derecho a migrar, establecido en la Constitución del Ecuador, art. 40. En el país, las instituciones públicas y la legislación reconocen realidades tan diversas como la emigración, el tránsito, el retorno, la inmigración, el refugio y el desplazamiento interno forzado.

Si bien la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), define a la movilidad humana como la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación, en Ecuador se concibe como un proceso más complejo que responde a razones (voluntarias o forzadas), en donde se incluyen también la trata de personas y el tráfico de migrantes como delitos que no constituyen en sí mismos dinámicas de la movilidad humana. No obstante, en la medida que estos delitos son cometidos en contra de las personas, el país ha considerado necesario incluir estas problemáticas en el análisis de la movilidad humana con el objetivo de ofrecer respuestas.

3.1.14. La Interseccionalidad

Los movimientos sociales y distintas disciplinas del conocimiento han venido prestando atención a la desigualdad que viven algunas personas en nuestras sociedades, que a menudo calificamos como “colectivos”, “minorías”, “sectores” o con otros términos similares. Este interés se puede localizar en los debates feministas norteamericanos en los años setenta con las críticas antirracistas, lesbianas feministas, e incluso antes con el marxismo feminista que habla de los “sistemas duales” de clase y género. Estas autoras se fijan en los efectos simultáneos de la raza, género y la clase social, que van ampliándose para incluir la sexualidad, migraciones, edad,

(dis)capacidad, etc. (Platero Méndez, Raquel.2012:137)

Además, toma en consideración los contextos históricos, sociales y políticos, así como reconoce experiencias individuales únicas, que resultan de la conjunción de diferentes tipos de identidad desde una noción de conciencia múltiple.

El análisis interseccional en resumen plantea que no debemos entender la combinación de identidades como una suma que incrementa la propia carga, sino como una que produce experiencias sustantivamente diferentes y que por tanto exige intervenciones específicas que superen las distintas formas de discriminación.

Figura 9

Inclusión Social



Nota. La figura representa inclusión.

Fuente: <https://blco1974.wordpress.com/2015/08/06/inclusion-educativa/>.

3.1.15. Elementos de la Discriminación

De acuerdo con el marco constitucional ecuatoriano, las sentencias de la Corte Constitucional son jurisprudencia vinculante y de obligatorio cumplimiento, en tal sentido, la sentencia No. 159-11-JH/19 del 26 de noviembre de 2019 sobre una Revisión de garantías (JH) del el hábeas corpus a las personas en movilidad determinó en su párrafo 75 los elementos que configuran discriminación:

La prohibición de discriminación, establecida en el artículo 11.2 de la

Constitución, tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) La comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; y (3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando se menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Esto se traduce en las razones que justifican un trato diferente, si ese trato diferente promueve derechos o discrimina. La siguiente imagen resume los elementos de la discriminación:

Figura 10

Elementos de la Discriminación



Nota. Imagen de significados

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo del Ecuador, (2021).

3.2.Marco Normativo

El principio de igualdad y no discriminación es reconocido jurídicamente

como “erga omnes”, esta voz latina significa “frente a todo” o “respecto a todo”, en tal sentido, se lo encuentra en todos los instrumentos nacionales e internacionales tanto del sistema universal como del sistema interamericano.

Tabla 8

Tabla de la Constitución.

Igualdad y no discriminación como principio transversal a todos los derechos	Constitución de la República del Ecuador Art. 11: El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de [identidad cultural], lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, [vivir con] VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.
Igualdad y no discriminación como derechos autónomos	Constitución de la República del Ecuador Art. 66: Se reconoce y garantizará a las personas: 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.
Elementos de la discriminación	Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 159-11-JH/19 del 26 de noviembre de 2019 Párrafo 75: La prohibición de discriminación, establecida en el artículo 11.2 de la Constitución, tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) La comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para

	diferenciar, se denominan categorías sospechosas; y (3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando se menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.	
Convenciones específicas sobre la discriminación	Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.	
	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.	
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	
	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	
Convenios internacionales que recogen el principio de igualdad y no discriminación	Sistema Interamericano de Derechos Humanos	
	Convención Americana de Derechos Humanos	Art. 1
	Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	Art. 3
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)	Art. 6
	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	Art. 1, 2, 3, 4, 5 y 6.
	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Art. 3
	Sistema de Protección Universal de Derechos Humanos	
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Art. 4
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Art. 2
	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Art. 1
	Convención sobre los Derechos del Niño	Art. 2

Nota: En la Constitución se encuentra como principio en el artículo 11.2 y como derecho en el artículo 66.4:

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo del Ecuador, (2022).

Recuerda (puntos clave para recordar la teoría)

- * La igualdad tiene tres dimensiones: fundamento de los derechos humanos, principio transversal a todos los derechos y como derecho autónomo (igualdad formal y material).
- * Los estereotipos y prejuicios, con base en categorías de la identidad, sostienen la discriminación impidiendo que el real ejercicio, goce y reconocimiento de la igualdad.
- * Para determinar si se configura un trato discriminatorio se puede analizar el artículo 11.2 de la CRE y el párrafo 75 de la sentencia constitucional No. 159-11-JH/19 del 26 de noviembre de 2019, que ha determinado tres elementos: comparabilidad, constatación y verificación del resultado.
- * Los enfoques de la igualdad permiten reconocer las especificidades de cada grupo o población de acuerdo con estructuras que históricamente han generado discriminación. Este texto analizará a profundidad los siguientes enfoques: género, diversidad, interculturalidad, intergeneracional, discapacidades, movilidad humana e interseccionalidad.

UNIDAD 4 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO)

4.1. Género

4.1.1. *Objetivo de la Unidad*

Analizar los conceptos básicos de las teorías de género y el principio de igualdad y no discriminación en razón de género, para que sea implementado en los distintos procedimientos que realizan las y los servidores policiales.

4.1.2. *Generalidades*

Los derechos humanos de las mujeres, tal como lo establece la normativa nacional e internacional, fueron reconocidos gracias a una serie de reivindicaciones de organizaciones feministas y de mujeres. A nivel internacional se puede mencionar las luchas de las sufragistas, de las sindicalistas y de las mujeres revolucionarias gracias a las cuales Naciones Unidas formuló el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (1951), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada (1957), la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962), la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (1967), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW (1979) y el Convenio sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo (2019), entre otros instrumentos internacionales ratificados por los Estados parte. Situación similar ha sucedido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos donde la Convención Belém Do Pará (1994) es una de las normativas regionales a favor de los derechos de las mujeres que se destaca.

En el caso ecuatoriano las luchas de las mujeres han sido documentadas, sobre todo, desde el período de la conquista, la independencia y la República. El papel que jugaron en estos espacios fue tanto dentro del

trabajo de cuidados en el marco de las revueltas independentistas, como en el campo de batalla, hasta que las revoluciones dieron lugar a la conformación de la República y al nacimiento del Estado ecuatoriano. No obstante, recién en 1897 se suprimió de la Constitución la categoría sexo como requisito indispensable para ser reconocido como ciudadano ecuatoriano, lo que implicó que las mujeres blanco-mestizas, y más tarde las mujeres indígenas, afrodescendientes, montubias; desde distintas trincheras y estrategias ligadas al contexto histórico y social de una época determinada, lograran ser reconocidas como ciudadanas y tener derecho al voto, poder ser electas, tener derecho al trabajo, al divorcio, a la seguridad social, a la maternidad gratuita, a la herencia, a la propiedad, entre otros derechos.

En el caso de las mujeres indígenas y afroecuatorianas sus demandas y reivindicaciones a nivel histórico, si bien coinciden con gran parte de la reivindicación de las mujeres blanco-mestizas, han nacido desde su articulación con otras organizaciones de la sociedad civil, ligadas a las necesidades propias de su territorio, su etnia y su condición de clase. Estas luchas del movimiento indígena, donde se destaca la participación de lideresas mujeres, dieron lugar a que el Estado ecuatoriano se reconozca como plurinacional e intercultural. Esta conquista a favor de sus derechos muestra que una de sus principales luchas, junto con el movimiento indígena y con las organizaciones afro ha sido el reconocimiento étnico y cultural de los pueblos y nacionalidades en el Ecuador, así como el derecho al territorio. Las luchas de género, a lo largo del territorio nacional, incluso han permitido que la Policía Nacional abra sus puertas a las mujeres, quienes en el siglo XX sólo podían incorporarse en departamentos administrativos y no entre las filas policiales que brindan un servicio directo a la ciudadanía, menos aún, en los grupos de élite de esta institución.

En los últimos años, las principales demandas de las mujeres han estado enmarcadas en el reconocimiento del derecho a vivir una vida libre de violencia y en el reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos, para ello se han tomado las calles y plazas del país. Gracias a estas estrategias combinadas con litigios jurídicos, el Estado ecuatoriano ha aprobado distintas

leyes y ha formulado distintas políticas públicas para hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres. Parte de este proceso se puede observar incluso en la institucionalidad pública que trabaja a favor de sus derechos. En el caso ecuatoriano el Departamento de la Mujer, primera instancia para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres, nació como una dependencia del Ministerio de Previsión Social y Trabajo en 1970. Más tarde, en 1997, se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) que, en el 2008 para cumplir con lo establecido en la Constitución de la República, se constituyó en la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la misma que en el 2014 se transformó en el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG).

En el año 2018, y gracias a las reivindicaciones de las organizaciones feministas, se formula la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM). La institución a la cual se le encargó la rectoría de esta ley fue el Ministerio de Justicia, que después pasó a ser la Secretaría de Derechos Humanos, la misma que, en el 2022, se convirtió en el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. El nacimiento de la institucionalidad y la importancia del género se corresponde precisamente con las demandas de las organizaciones de mujeres y feministas en el Ecuador, es por esa razón que en el año 1994, al interior de la Policía Nacional se crea “la oficina de Denuncias de la Mujer Ultrajada (ODMU), con la misión exclusiva de garantizar el respeto a los Derechos Humanos de las mujeres y sus familias” (Policía Nacional, 2018), lo cual coincide con la aprobación de la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia (1995), más conocida como Ley 103, hasta que en el 2001 la ODMU se convirtió en el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF).

Es importante observar, además, que las luchas de las organizaciones feministas se han articulado con las luchas ecologistas y de defensa del territorio; donde el vivir una libre de violencia y el reconocimiento del derecho al cuidado, implica el cuidado también de la naturaleza.

La reivindicación de una vida libre de violencia continúa siendo una de las principales reivindicaciones de las organizaciones feministas, pues las cifras de violencia indican que, desde el 10 de agosto de 2014 al 25 de diciembre de 2022, se han registrado 596 femicidios en el Ecuador (INEC-Comisión Especial de Estadísticas de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia, 2022). Otra de las reivindicaciones actuales ha sido el reconocimiento del derecho al aborto que, el 28 de abril de 2021, mediante la sentencia 34-19-IN/21, de la Corte Constitucional, se despenalizó en el caso de violación. Por lo tanto, las luchas por el derecho al aborto libre continúan.

Como se evidencia, las mujeres, en toda su diversidad, han sido actoras fundamentales en la historia. Sus luchas han demostrado que no se puede hablar del desarrollo de los pueblos sin el cumplimiento de las garantías de los derechos de las mujeres. Es así que la Declaración de Acción de Beijing (1995), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los programas de desarrollo, reconocen la importancia de transversalizar género en todas las políticas, programas, proyectos, acciones e instituciones del Estado, para lograr la igualdad y no discriminación en razón de género.

En este sentido, la Policía Nacional que brinda atención de manera directa a la población, lo que incluye a mujeres diversas, hombres diversos y personas LGBTI+²¹, de todas las edades, de todos los pueblos y nacionalidades, migrantes y de toda condición socio-económica, es una institución que debe aplicar, en su accionar diario, el enfoque de género; con el fin de evitar estereotipos que ocasionan que el principio de igualdad y no discriminación se aplique de manera discrecional, de acuerdo a las concepciones personales que tienen las y los servidores policiales y no de acuerdo a lo que dicta la Constitución y la normativa nacional vigente.

²¹ La lucha de la población de las diversidades sexo-genéricas en el Ecuador ha tenido un proceso particular. La despenalización de la homosexualidad en el país tuvo lugar en 1997. Desde esta fecha hasta la actualidad las organizaciones LGBTI+ han luchado por el reconocimiento e implementación de sus derechos. No obstante, este proceso histórico y sus especificidades se aborda en otra unidad de este mismo “manual”.

En esta ocasión, si bien el enfoque de género aborda el tema de masculinidades, feminidades y diversidades sexo-genéricas, se trabajará sobre todo desde lo que implica “lo masculino” y “femenino”, sus relaciones de poder, estereotipos y particularidades.

Tabla 9

Glosario

#	TÉRMINO	CONCEPTO
1	Discriminación en razón de género	La discriminación por razón de género se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado el menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera”. La discriminación puede provenir de la ley (de jure) o de la práctica (de facto). La CEDAW reconoce y aborda ambas formas de discriminación, ya sea que estén recogidas en las leyes, políticas, procedimientos o en la práctica.
2	Enfoque de género	Reconoce que las sociedades establecen normas sociales a partir de las diferencias que existen entre hombres, mujeres y personas LGBTI+. Estas normas pueden dar lugar a formas de desigualdad social y afectar la vida y las oportunidades de las personas; no obstante, pueden ser transformadas, pues son construidas en un contexto social y cultural específico. Además, visibiliza que cada acción, protocolo, programa, política y actuación que ejercemos en la sociedad, más aún como servidoras y servidores públicos, impactan de forma diferenciada a hombres, mujeres y personas LGBTI+. Por esta razón, es importante el análisis y el impacto que tienen las acciones de las y los servidores policiales sobre la comunidad, de manera diferencia entre las y los sujetos de derechos.
3	Feminidades	Se refiere al conjunto de actitudes y comportamientos aprendidos social, cultural

		e históricamente, que marcan la construcción de identidades femeninas.
4	Género	El género es el conjunto de valores, roles, símbolos y actitudes que se asigna a una persona a partir de su sexo. Por lo tanto el género se construye desde lo masculino y lo femenino en diferentes culturas, momentos históricos específicos, por lo tanto, son cambiantes.
5	Interseccionalidad	Es un enfoque o una metodología de análisis qué aborda cómo distintas formas de opresión se intersectan en las personas y dan lugar a formas de desigualdad social. Reconoce que las personas no experimentan la discriminación en un vacío, sino dentro de un contexto social, económico y cultural determinado, en donde se construyen y reproducen los privilegios y desventajas.
6	Masculinidades	Son un conjunto de actitudes, comportamientos y subjetividades que marcan lo que se considera masculino en una sociedad.
7	Masculinidad hegemónica	El concepto de masculinidad hegemónica se utiliza a partir de 1985, y surge cuando un modelo de comportamiento masculino logra imponerse, originando una situación de desigualdad, en la que algunas personas mantienen el control sobre otras. Se identifican al menos siete mandatos para hombres: proveedor, paternidad, heterosexualidad, racionalidad, fuerza física, caballerosidad y asunción de riesgos.
8	Nuevas Masculinidades	Surge de los movimientos feministas que demandan la participación igualitaria de los hombres y de su reflexión respecto a lo que significa serlo. Apuestan por la horizontalidad, el consenso y las relaciones entre iguales.
9	Sistema sexo-género	El sistema sexo-género organiza cada sociedad y de acuerdo a una época histórica específica, establece modelos a seguir en cuanto a la sexualidad, al deseo y a la identidad de género. Por lo tanto, existen sujetos que pueden ser cuestionados, discriminados o excluidos si no cumplen con las normas de deseo, de identidad o de sexualidad que establecen las normas sociales.
10	Sexo	El sexo se refiere a las diferencias biológicas entre las personas. Generalmente se dice que

		una persona es de uno u otro sexo por la forma y funciones de sus órganos sexuales
11	Violencia basada en género	Es un término genérico para cualquier acto perjudicial incurrido en contra de la voluntad de una persona, el cual está basado en diferencias socialmente adjudicadas (género) entre mujeres y hombres. La naturaleza y el alcance de los distintos tipos de violencia de género varían entre las culturas, países y regiones

Nota: Tabla de Glosario.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, (2023).

4.2. Marco Normativo Nacional e Internacional

Tabla 10

Marco Normativo Nacional

NORMATIVA NACIONAL QUE GARANTIZA LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y PERSONAS LGBTI+	
Constitución de la República	Establece el principio de igualdad y no discriminación por razones de sexo, identidad de género, orientación sexual. Reconoce los derechos sexuales y reproductivos; además el derecho a tomar decisiones libres e informadas sobre la sexualidad, vida y orientación sexual. Establece que “ <i>el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público</i> ”. Estipula el derecho la igualdad formal, material y no discriminación.
Código Orgánico de la Función Judicial	Garantiza los principios de igualdad y no discriminación para los concursos de méritos y oposición, y ascensos. Garantiza, además, la no revictimización. Dispone que, en casos de violencia intrafamiliar, no se aplicará la mediación y arbitraje. Establece los/as jueces especiales de violencia contra la mujer y la familia

Código Orgánico Integral Penal	Tipifica tres tipos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar: violencia física, violencia psicológica y violencia sexual, calificándolos como contravenciones o delitos. Tipifica el femicidio, los delitos de odio por razones de orientación sexual e identidad de género, la violencia intrafamiliar, delitos contra la integridad sexual y reproductiva.
Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público	Establece como principio la igualdad, entendida como la equivalencia de trato y de oportunidades sin discriminación por razones de etnia, religión, orientación sexual, género y otras previstas en la Constitución. Reconoce la igualdad de derechos, condiciones y oportunidades de todas las personas. Determina como falta grave discriminar a cualquier persona por motivos de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, o cualquier otra distinción personal o colectiva.
Código Civil	Conceptualiza al matrimonio como un contrato solemne por el cual dos personas se unen con el fin de vivir juntos y auxiliarse mutuamente. Incluye como causal de divorcio a los tratos crueles o violencia contra la mujer o hacia otros miembros del hogar. Define a las uniones de hecho como la convivencia estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial.
Código del Trabajo	Establece la igualdad de remuneración sin que pueda existir discriminación por sexo, género, nacionalidad. Garantiza a las trabajadoras víctimas de violencia de género, el tiempo necesario para tramitar y acceder a las medidas administrativas o judiciales, sin afectación en su remuneración, ni sus vacaciones. Reconoce y prohíbe el acoso en el ámbito laboral. Desarrolla los derechos de la mujer embarazada y del lactante en el ámbito laboral, garantizando su estabilidad laboral y remuneración.
Código Orgánico de entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público	Garantiza como uno de sus principios generales la equidad de género. Establece que los contenidos de la capacitación, formación y especialización promoverán, entre otros derechos, la equidad de género y de los grupos de atención prioritaria.

	Regula que quienes deseen formar parte de las instituciones que brindan seguridad ciudadana en el país no deberán adeudar dos o más pensiones alimenticias ni tener una sentencia condenatoria por violencia intrafamiliar o de género. Determina que la gestión preventiva debe realizar campañas para prevenir la violencia de género. Considera como una falta grave, entre otras cosas, acciones de discriminación en razón de género, orientación sexual, entre otras
Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Busca prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres en su diversidad tanto en el ámbito público como en lo privado. Reconoce la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica, política, gineco-obstétrica; y la violencia sexual digital.
Ley Orgánica del Servicio Público	Determina que, la contratación de personal ocasional para la ejecución de actividades no permanentes, no puede sobrepasar el 20% de la totalidad del personal de la entidad contratante, se exceptúan del porcentaje a las mujeres embarazadas, cuya vigencia de contrato será hasta que concluya su período de lactancia. Establece que, para la supresión de puestos, no se consideren los ocupados por mujeres embarazadas, con licencia de maternidad o con permiso para cuidados del recién nacido. Considera como causal de destitución el realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación, violencia de género o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones. Dispone que se concederá a las servidoras públicas, víctimas de violencia contra la mujer, un permiso sin cargo a vacación por el tiempo necesario para tramitar, acceder y dar cumplimiento a las medidas administrativas o judiciales dictadas por autoridad competente.
Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar	Prohíbe y considera ineficaz el despido intempestivo de mujeres trabajadoras embarazadas. Reconoce el derecho a la seguridad social de las personas que realizan de manera exclusiva tareas de cuidado del hogar sin recibir remuneración

	o compensación económica, quienes estarán protegidas contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez.
Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad	Crea los 5 Consejos Nacionales para la Igualdad, entre los cuales consta el Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Establece los fines, principios y atribuciones de los Consejos Nacionales para la Igualdad, en base a lo que establece la Constitución de la República (2008).
Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles	Establece que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación solemnizará, autorizará, inscribirá y registrará los cambios de género y nombre, así como celebrará e inscribirá el matrimonio como la unión entre dos personas, independientemente del sexo de las mismas.
Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización	Refiere a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas dando relevancia a la necesidad de que los programas y proyecto que se implementen, deberán tener en cuenta las diferencias específicas de género. Además, garantiza que las mujeres embarazadas, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y aquellas personas en situación de vulnerabilidad, tienen derecho a recibir información de calidad basada en evidencia científica, de forma inmediata y eficaz, para prevenir y desincentivar el uso y consumo de drogas.
Ley Orgánica de la Salud	Garantiza a niñas, adolescentes, mujeres y personas de la diversidad sexo-genérica gestantes, poder acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación, con servicios gratuitos en el sector público con enfoque de género. Se fomenta la igualdad de género en programas de estudio, en comunicación social. Garantiza el acceso de hombres y mujeres, incluidos adolescentes, a acciones y servicios de salud que aseguren la equidad de género, así como a políticas y programas de salud sexual y salud reproductiva. Reconoce a la violencia de género como problema de salud pública.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia	Establece la paridad de género y la alternancia de género. Determina que el Tribunal Contencioso Electoral es el órgano de la Función Electoral que resuelve las denuncias sobre afectaciones a la paridad y violencia política de género.
Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza	Establece que, entre los contenidos mínimos en la formación y capacitación, es indispensable considerar el enfoque de género.
Agenda Nacional para la Igualdad de género 2021-2025²²	Recomienda vigilar la adecuada aplicación de estándares internacionales de investigación de muertes violentas de mujeres por parte del cuerpo policial y operadores de justicia. Capacitar a los operadores de justicia, personal policial y sanitario, operadores de la línea de emergencia ECU 911, en las diferentes formas de violencia de género que viven las personas LGBTI+, incluso prácticas violentas en el entorno de pareja, para actuar conforme a la realidad, las demandas y necesidades de las víctimas.

Nota: Tabla de Marco Normativo Legal.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, (2023).

4.2.1. Marco Normativo Internacional

Tabla 11

NORMATIVA INTERNACIONAL QUE GARANTIZA LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y PERSONAS LGBTI+	
Declaración Universal de Derechos Humanos	Consagra el derecho a la igualdad y no discriminación y es el tratado internacional en base al cual los Estados estructuran su constitución y normativa nacional interna.

²² La Agenda Nacional para la Igualdad de Género es la política pública de género del Estado ecuatoriano, que el Consejo Nacional para la Igualdad de Género formula cada 4 años, después de realizar distintos diálogos con organizaciones de mujeres y organizaciones LGBTI+.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW	Determina que los Estados Parte están obligados a coadyuvar a la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que perpetúan formas de discriminación y violencia contra las mujeres. Proporciona un marco global para hacer frente a las diversas fuerzas que han creado y mantenido la discriminación basada en el sexo. Dentro de esta Convención se establecen recomendaciones, un Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.
Convención Americana de Derechos Humanos	Contiene disposiciones respecto a los derechos humanos fundamentales de las personas, que obligan estrictamente a los Estados, incluso sobre el nivel de su sistema jurídico interno a respetarlas. Su incumplimiento por parte de los Estados, en caso de ser denunciados por las ciudadanas y ciudadanos de los países miembros, es estudiado para su admisión por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, de proceder, luego de las indagaciones correspondientes, son juzgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación en razón de género.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”	Propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.
Estatuto de Roma	Incluye el reconocimiento de los derechos de las mujeres víctimas de los atroces crímenes de guerra que quedaban impunes. Indica que una justicia debe ser impartida por una corte donde exista un equilibrio de hombres y mujeres en sus distintos órganos, La perspectiva de género se convierte en un mandato para el

	funcionamiento y aplicación de las normas.
Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	Abarca doce esferas de especial preocupación para el cumplimiento de los derechos de las mujeres y las niñas como son: pobreza; educación y capacitación; salud; violencia contra la mujer; conflictos armados; economía; ejercicio del poder y adopción de decisiones; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; derechos humanos; medios de difusión; medio ambiente; y la niña. La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing fueron aprobadas en 1995 en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
Declaración del Milenio	Compromete a los líderes y lideresas mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación de la mujer.
Objetivos de Desarrollo Sostenible	Son un conjunto de 17 objetivos globales que buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todas y todos. Si bien de los 17 ODS el que aborda de manera directa la igualdad de género es el ODS 5, eso no significa que el resto de ODS no tenga un impacto directo en los derechos de las mujeres y personas LGBTI+.
Convenio 156 de la OIT, Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares	Establece la igualdad de responsabilidades a los trabajadores de ambos sexos y que las responsabilidades familiares no pueden ser un pretexto para poner fin a una relación laboral.
Convenio 190 de la OIT, Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo	Reconoce que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo afecta sobre todo a mujeres y niñas y que el Estado debe adoptar todas las medidas para prevenir y sancionar este tipo de prácticas, tanto si ocurren en el lugar de trabajo como en espacios de descanso de la persona trabajadora: baños, cafetería, viajes por motivos de trabajo, etc.

Los Principios de Yogyakarta	Son 29 principios y recomendaciones dirigidas a los Estados para que apliquen los derechos humanos, sin discriminación alguna, en el caso de las personas de las diversidades sexo-genéricas. Abordan desde el derecho a la vida, hasta el derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad y privacidad, entre otros derechos.
-------------------------------------	---

Nota: Tabla de Marco Normativo Internacional.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, (2023).

4.2.2. Igualdad y No Discriminación en razón de Género

Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres, hombres, niñas y niños, personas de las diversidades sexo-genéricas. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no dependerán de si nacieron con un determinado sexo o de su identidad de género. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres diversas y hombres diversos se toman en cuenta, reconociendo las diferencias que existen entre ellos. La igualdad de género no es un asunto de mujeres, sino que concierne e involucra a los hombres y a toda la sociedad. Es una cuestión de derechos humanos y un requisito como indicador del desarrollo centrado en las personas (CNIG, 2017).

Las mujeres y las niñas son la mitad de la población mundial; sin embargo, deben enfrentar varias brechas de género muchas de las cuales se producen por la reproducción de patrones socio-culturales ligados a estereotipos sobre cómo deben actuar las personas de acuerdo a su sexo de nacimiento o su género. Esta desigualdad se traduce en diferencias marcadas en el ámbito laboral, educativo, acceso a salud, uso del tiempo, participación política, protección social, violencia, entre otras; que no sólo ocasionan desigualdades entre hombres, mujeres y personas LGBTI+ sino que obstaculizan los procesos del desarrollo del país.

La igualdad de género es un derecho fundamental que pretende

transformar las relaciones de poder entre lo masculino y lo femenino, donde lo masculino desde su carga histórica se ha convertido en el “sujeto universal”, en la “unidad” a través de la cual se formulan y organizan las políticas públicas y las leyes que rigen en los Estados, dejando de lado otras particularidades concretas que viven las mujeres y las personas de las diversidades sexo-genéricas. El “balance” en las relaciones de poder, justamente, permite plantear un proceso de autonomía de las mujeres diversas y evitar que se desvaloricen profesiones, espacios, prácticas por ser consideradas “femeninas”.

Justamente, por esta razón, la igualdad de género es uno de los grandes objetivos de desarrollo sostenible que plantea la Agenda 2030. Si bien en los últimos se han dado pasos agigantados para tratar de alcanzar la igualdad de género, algunas desigualdades se han visto profundizadas por la pandemia del Covid-19 y algunos fundamentalismos religiosos que han surgido en los últimos años.

Las sociedades que han logrado alcanzar mayores niveles de igualdad de género han roto con barreras estructurales, que obstaculizaban sus procesos de desarrollo:

“La igualdad de género como un bien de la humanidad surge de la creciente base de evidencia que las sociedades con mayores niveles de igualdad entre mujeres y hombres tienen sistemas democráticos más incluyentes, efectivos, transparentes y con mayor rendición de cuentas, tienen economías más fuertes y mayor resistencia a las crisis económicas y financieras, y tienen mayores niveles de redistribución y de justicia social” (CIM, 2017).

En este sentido, al incorporar la igualdad de género en las acciones que realiza la Policía Nacional le permite ser una institución comprometida con un mundo más pacífico y de justicia social.

La complejidad del principio de igualdad se debe al carácter multifacético, dinámico del mismo porque su construcción es el fruto de múltiples elementos teóricos, doctrinarios e históricos. La equivalencia humana o el igual valor humano, la igualdad de derechos, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía o libertad, son sentidos que están incluidos en el principio de igualdad y tiene un efecto sinérgico (García, 2008).

Con la incorporación del enfoque de género al principio de igualdad y con el aporte de varias disciplinas, el pensamiento feminista avanzó con propuestas que plantearon numerosos problemas e interrogantes a las ciencias jurídicas y administrativas, así como a las prácticas mismas relacionadas con ellas. En este debate ganó un terreno muy importante la inserción del punto de vista de la teoría y doctrina de los derechos humanos, sobre todo a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, donde se establecieron como ideas centrales las siguientes²³:

- * Los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable e indivisible de los derechos universales.
- * La igualdad de la mujer y sus derechos humanos son criterios que deben integrarse a todas las actividades del Sistema de las Naciones Unidas, así como en el caso de los sistemas regionales.
- * Todos los órganos creados en virtud de Tratados deben incluirlos. Los Estados deben dar información sobre situaciones de jure y de facto y deben considerarse las violaciones por razones de género.

A partir de este momento el principio de igualdad ha estado vinculado a los derechos en las políticas públicas de igualdad.

En el contexto internacional se cuenta con una legislación que reconoce los derechos humanos específicos de los distintos grupos de población, en la cual se reitera el derecho a la no discriminación, exclusión, homogenización o injusticia basada en el género. A la vez que plantea la obligación de los Estados de trabajar para erradicar estas inequidades y formular acciones positivas que permitan construir relaciones de igualdad entre los géneros, y el goce efectivo de sus derechos.

Ecuador ha tenido avances importantes al incorporar en la Constitución, el principio de igualdad y no discriminación en razón de género. Este principio debe incorporarse en todo el quehacer del Estado, sus

²³ Conferencia Mundial de los DD HH. Viena, 1993. (a/conf.157/23).

instituciones y en las relaciones sociales, en tanto es el parámetro de exigibilidad de derechos de las personas y de diversos colectivos. Convierte a la igualdad y no discriminación en el criterio a partir del cual se evalúa el nivel de eficacia y compromiso del Estado en el cumplimiento de estos mandatos que constituyen un eje fundamental del orden jurídico y del sistema político democrático nacional (CNIG, 2014: 7).

La igualdad también conlleva a considerar intereses, necesidades, aspiraciones, tanto de las mujeres como de los hombres y personas LGBTI+, en relación con sus derechos. Desde esta perspectiva, comprende dos dimensiones básicas: la igualdad formal que se encuentra estipulada en el marco normativo nacional e internacional y la igualdad sustantiva, que es el resultado de la aplicación directa de políticas, planes y programas que contribuyan al alcance real de iguales oportunidades para todas las personas (CNIG, 2014: 31).

La CEDAW enmarca la igualdad en el ejercicio de derechos, pero es enfática al señalar que, para hacerlos efectivos, es necesario eliminar cualquier distinción, exclusión o discriminación que los pueda anular, que se expresan en un trato diferencial o de inferioridad que se le da a una persona por razones de pertenencia étnica-cultural, convicción religiosa o filiación política, género, u otras.

4.2.3. Discriminación

El concepto discriminación hace referencia al trato de inferioridad dado a una persona o grupo de personas por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de identidad de género, de orientación sexual, de expresión de género, de filiación ideológica, entre otros. Las modernas constituciones prohíben la discriminación, a partir de la proclamación de la igualdad de las y los ciudadanos ante la ley. Como establece Demarchi, la discriminación de género, llamada también “sexismo”, expresa la desigualdad de las mujeres en las diversas dimensiones de la vida social, debido a la supremacía de los varones y las asimetrías de poder entre los géneros; mientras la discriminación por

orientación sexual refiere a las opciones sexuales y a las diversas identidades de género. La discriminación de género es una de las más extendidas en el mundo y, por su pervivencia histórica y “naturalización”, una de las más difíciles de desmontar (Arboleda, 2012).

El movimiento internacional de mujeres, a partir de la década de los años sesenta, del siglo XX, logra promover a través de sus luchas por la igualdad, la no discriminación, la vida libre de violencias, la adopción de marcos nacionales e internacionales de protección especial a su integridad, libertades fundamentales, dignidad y modos diversos de experimentar la vida.

Cuando estas luchas buscan, adicionalmente, responder a las condiciones de subordinación u opresión de las relaciones económicas o de producción como las relacionadas con el derecho al trabajo, la propiedad, el capital, el trato justo y digno, entre otros, forman parte de la historia de los derechos humanos desde una perspectiva crítica.

Además, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas tiene como antecedente los procesos insurreccionales que datan de fines del siglo XIX en Suramérica y Centroamérica. A través de estos procesos se logró reformas agrarias, lucha contra las discriminaciones, protección a los derechos colectivos incluido el derecho al territorio y a instituciones propias, entre otros. En Ecuador, también hay una historia de los derechos humanos como las protagonizadas por el movimiento obrero (sobre todo en Guayaquil) para obtener aumento de sus salarios, respeto de la jornada laboral de ocho horas, compensaciones mínimas por accidentes, en resumen, por condiciones dignas de trabajo, donde también participaron las mujeres.

En este contexto, la otredad históricamente se constituye en los sujetos de discriminación, que desde una óptica patriarcal son nombrados por los grupos dominadores, civilizadores, asumiéndolos como inferiores, como alejados de la norma, de lo establecido como el no ideal.

Las mujeres y las personas LGBTI+ en su diversidad cultural, etaria, étnica, de discapacidad, de género y movilidad, son quienes al ser considerados

social y políticamente inferiores por los roles y estereotipos de género que sostienen a las sociedades excluyentes, son discriminados y excluidos de las políticas estatales.

En la vida cotidiana, la discriminación y exclusión se expresa en el acto consciente o inconsciente de diferenciación, distinción, segregación, restricción, visibilización y separación a personas, grupos o culturas, con base en criterios y juicios de valor negativos que se construyen socialmente (...). La discriminación estimula la desigualdad, exclusión, inequidad y pobreza (Senplades, 2013a).

En este sentido, la igualdad y no discriminación en razón de género es el principal sustento de las políticas de igualdad, las mismas que se convierten en instrumentos para alterar o corregir la realidad que afecta sobre todo a las mujeres y personas LGBTI+. Se orientan a modificar el orden de género, las relaciones de poder asimétricas, a erradicar la estructura patriarcal, heteronormativa, tanto en el ámbito público como en el privado. Pretende trastocar los patrones culturales sexistas perennizados en prácticas, ideas, creencias, mitos, sistemas. Exige eliminar la violencia basada en el género infligida mediante actos machistas, sexistas, lesbo-homo-trans-fóbicos que, en su forma más extrema, lleva al femicidio y a los crímenes de odio.

Las políticas de igualdad género, entendidas como el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y garantizadas por el Estado, están dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de las mujeres, hombres y personas de las diversidades sexo-généricas, siendo el eje de derechos fundamental en su diseño y ejecución. Su denominador común es garantizar la igualdad de acceso, de trato, y de resultados, es decir, asegurar que todos y todas puedan disfrutar de sus derechos, y cuenten con los medios y recursos para ejercerlos (García, 2008: p. 61).

La igualdad de género describe el concepto según el cual todos los seres humanos, hombres, mujeres y personas de las diversidades sexo-genéricas son

libres de tomar decisiones informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, su vida, orientación sexual y libertad estética (Art. 66, numeral 9 y 221 de la CRE), sin ningún tipo de limitación impuesta por los estereotipos, los roles fijados en función del género o los prejuicios.

La igualdad entre mujeres, hombres y personas de las diversidades sexo-genéricas es un prerequisite indispensable para lograr un verdadero desarrollo humano que mejore efectivamente la vida y las oportunidades de las personas. Esto supone el pleno y universal derecho al disfrute de la ciudadanía, no solamente política sino también civil y social, lo que implica un tratamiento de las personas de acuerdo a sus necesidades específicas (América Latina Genera, s/f).

4.2.4. La Interseccionalidad y su Relación con la Igualdad y no Discriminación.

Las luchas por la igualdad se han caracterizado fundamentalmente por estar centradas en una dimensión de las distintas formas de desigualdad; o bien el género, o el origen, o la etnia, o la clase. Este foco en una dimensión ha sido clave para centrar los esfuerzos en combatir tanto las causas como los efectos que los procesos de producción de la desigualdad tienen sobre cada uno de los grupos sociales que aglutinan estas luchas. El marco normativo internacional sobre el principio de no discriminación se basa primordialmente en la protección frente a cualquier distinción que se haga con base en una de las categorías protegidas tales como: raza, género, sexo, origen étnico, nacionalidad, religión, lengua, orientación sexual, discapacidad, edad; entre otras (Arroyo, s/f).

Desde la década de los 80, activistas y teóricas feministas, sobre todo afrodescendientes, entre las que se destacan Ángela Davis y Kimberlé Crenshaw, han enfatizando en la necesidad de tomar en consideración el fenómeno de la interseccionalidad. Es decir, tener en cuenta la interrelación entre las desigualdades a la hora de definir estrategias de acción política, ya que las iniciativas dirigidas a la solución de una desigualdad no son neutrales hacia otras desigualdades.

Por lo tanto, la interseccionalidad no es un concepto nuevo desde los movimientos sociales y distintas disciplinas del conocimiento, pues precisamente sus demandas han prestado atención a la desigualdad que viven algunas personas que a menudo son calificadas como “colectivos”, “minorías”, “sectores” o con otros términos similares. Este interés se puede localizar en los debates feministas norteamericanos en los años setenta con las críticas antirracistas, o con las teorías de lesbianas feministas e incluso antes, con el marxismo feminista que habla de los “sistemas duales” de clase y género. Estas autoras se fijan en los efectos simultáneos de raza, género y clase social, que van ampliándose para incluir la sexualidad, migraciones, edad, (dis)capacidad, etc. (Platero, Raquel; 2012:137)

Se trata de una propuesta teórica que propone el análisis de la discriminación como un fenómeno complejo, que permita revelar la existencia de varias identidades, que combinadas generan diferentes tipos de discriminación, por la estructura de exclusión y desigualdad de las sociedades. Es un enfoque o una metodología de análisis que aborda cómo distintas formas de opresión se intersectan en las personas y dan lugar a formas de desigualdad social e introduce el concepto de raza y etnia dentro de la perspectiva de género.

Como herramienta analítica permite entender cómo se cruzan e interactúan varias formas o sistemas de subordinación y opresión a partir de los elementos constitutivos de identidad, al reconceptualizarla como múltiple y contradictoria. Ayuda a establecer el impacto de dicha convergencia, en situaciones de no acceso a oportunidades y no ejercicio de derechos. Además, toma en consideración los contextos históricos, sociales y políticos, así como reconoce experiencias individuales únicas, que resultan de la conjunción de diferentes tipos de identidad desde una noción de conciencia múltiple.

La interseccionalidad reconoce que las personas no experimentan la discriminación en un vacío, sino dentro de un contexto social, económico y cultural determinado, en donde se construyen y reproducen los privilegios y desventajas. Es decir, las personas, son discriminadas no por quiénes son, sino por lo que se piensa que son o representan; en virtud de la asignación de

estereotipos sociales o culturales negativos (Arroyo, s/f).

“Es una perspectiva donde ya no se habla de la mujer, sino de las mujeres porque somos conscientes de las diferencias de clase, etnicidad, raza, generación, sexualidad, entre otras” (Viveros, 2017: 118), porque no todas padecen el mismo tipo de discriminación y marginación. Esta situación se traslada también a la masculinidad, pues no son iguales las oportunidades laborales que tiene un hombre blanco-mestizo que un hombre afrodescendiente, por ejemplo. Situación similar vive la población LGBTI+, donde la discriminación social que deben enfrentar por su orientación sexual e identidad de género puede verse exacerbada por su condición de clase o su autoidentificación étnica, así como por su lugar de nacimiento; entre otras particularidades que deben vivir las personas en una coyuntura social determinada.

La interseccionalidad, además, permite mirar cómo el género puede dar lugar a la diferenciación de clase. Un ejemplo de ello es cuando las mujeres reciben un salario menor que los hombres, por el mismo trabajo. Esta realidad ocasiona que su condición de género afecte su condición económica. En otras ocasiones, tal como lo menciona Mara Viveros (2016), la raza, al articularse con el género, ocasiona jerarquías entre feminidades y masculinidades, donde obviamente las feminidades blancas estarán sobre las masculinidades afrodescendientes.

El reconocimiento de la interseccionalidad le permite al personal policial intervenir reconociendo que las personas de acuerdo a su género, raza, condición económica, situación migratoria, salud, entre otras categorías son discriminadas socialmente. Por lo tanto, con base al principio de igualdad y no discriminación deben ser tratadas con igualdad²⁴. Además, desde la

²⁴ La igualdad de trato en términos más concretos y cercanos a la intervención de las políticas públicas es un trato equivalente considerando las diferencias y desigualdades. Es decir, es la igual valoración que se otorga a las características de las personas en forma diferenciada, en la asignación, dotación, distribución y otorgamiento de medios o beneficios dirigidos o destinados a favorecer o facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres y los hombres, aun cuando sus aspiraciones, necesidades e intereses sean diferentes. (CNIG-ONU Mujeres, Elaboración Isabel Muñoz, 2013).

interseccionalidad pueden aplicar los protocolos específicos, por ejemplo, para casos de actuación policial relacionados con violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar o el protocolo policial para detención o aprehensión de personas de grupos de atención prioritaria.

4.2.5. Enfoque de Género

Reconoce que las sociedades establecen normas sociales a partir de las diferencias que existen entre hombres, mujeres y personas LGBTI+. Estas normas pueden dar lugar a formas de desigualdad social y afectar la vida y las oportunidades de las personas; no obstante, pueden ser transformadas, pues son construidas en un contexto social y cultural específico. Además, visibiliza que cada acción, protocolo, programa, política y actuación que ejercemos en la sociedad, más aún como servidoras y servidores públicos, impacta de forma diferenciada a hombres, mujeres y personas LGBTI+.

Por esta razón, es importante el análisis y la implementación de las acciones de las y los servidores policiales sobre la comunidad, de manera diferencia entre las y los sujetos de derechos.

El enfoque de género ha permitido que los gobiernos implementen políticas públicas y leyes ligadas al género debido a acuerdos internacionales tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, hoy en día, los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) y varias conferencias regionales sobre los derechos humanos de las mujeres que se realizaron por las demandas y articulación del movimiento feminista a nivel internacional, que han dado lugar a varios consensos y declaraciones como la Conferencia de Beijing, la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Consenso de México), la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Consenso de Quito), entre otras.

El que todavía se demande que los Estados transversalicen el enfoque de género al interior de sus instituciones y en sus planes, programas y políticas

se debe a que las estructuras de poder no se han modificado de manera sustancial y subsisten distinciones de género profundamente arraigadas en las sociedades que se reflejan también en las diferencias de clase, de etnia y generacionales, entre otras. El logro de establecer el reconocimiento de los derechos de las mujeres como componente fundamental de los derechos humanos, que debe ser expresado simbólica, normativa e institucionalmente ha sido un esfuerzo de las luchas y recomendaciones de las organizaciones feministas a nivel internacional. La inclusión de las demandas de igualdad de género en las políticas es una condición esencial para avanzar en la construcción de sociedades más democráticas que permitan a sus ciudadanos y ciudadanas ejercer sus derechos en forma plena (CEPAL, 2010: 42).

4.2.6. Sistema Sexo Género

Es un modelo socio cultural dominante en occidente que considera que el género y el sexo abarcan solo dos categorías rígidas: hombre/mujer; masculino/femenino. Por lo tanto, excluye a las personas que no cumplen con esta división binaria del género

En otras palabras, es un conjunto de prácticas, representaciones, símbolos, valores sociales y culturales, normas, instituciones y demás, que las sociedades crean a partir de las diferencias sexo-genéricas estatuidas como hegemónicas, definiendo relaciones sociales desiguales, que impiden el pleno ejercicio de los derechos a los seres humanos desde su diversidad.

Para Rubín (1996) el sistema sexo-género es la forma en cómo la sociedad organiza las relaciones entre los géneros y aprueba una serie de estratificaciones, de acuerdo a la importancia que tiene la procreación en una sociedad específica. Por esta razón, indica que en la cima del sistema sexo género se encuentran las parejas heterosexuales, casadas, con hijos e hijas y en la base de la pirámide se encuentran todas las personas que transgreden con la noción binaria del género, quienes son discriminadas o excluidas si no cumplen con las normas de deseo, de identidad o de sexualidad que establece la sociedad (Rubín, 1989).

Por tanto, el sistema sexo-género organiza cada sociedad de acuerdo a una época histórica específica, establece modelos a seguir en cuanto a al deseo, a la identidad de género y construye normas legales que se basan en el binario opuesto –masculino/femenino – hombre/mujer-. Pero además, este sistema sexo-género se fundamenta en el patriarcado lo que ha determinado relaciones de poder entre los géneros, donde lo femenino ha sido catalogado como “inferior” a lo masculino, dando lugar a que el sujeto universal de la historia sea el hombre heterosexual, “ganador” de guerras y procesos de conquista a lo largo de la historia de la humanidad y es a partir de sus necesidades o logros que se establecen leyes, políticas y programas, dejando de lado las particularidades de las mujeres e incluso de otros hombres.

4.2.7. *Sexo*

El sexo se refiere a las diferencias biológicas entre las personas. Generalmente se dice que una persona es de uno u otro sexo por la forma y funciones de sus órganos sexuales. Es decir, es un hecho biológico, producto de la diferenciación sexual de la especie humana y que es denominado por la biología y la medicina como sexo cromosómico, gonadal, hormonal, anatómico y fisiológico (Gamba, 2008). Eso implica que el sexo no hace referencia a únicamente a la genitalidad de las personas. Por ejemplo, existe:

- * Sexo genético: combinación XX y XY.
- * Sexo gonadal: órganos internos (ovario y testículos, por ejemplo).
- * Sexo genital: órganos sexuales externos (vagina y vulva / pene).

Si bien desde el positivismo se considera al sexo como un dato duro y está relacionado con el cuerpo biológico de las personas, varias feministas han rechazado este determinismo han resaltado el carácter relacional más bien de la feminidad y masculinidad, dando lugar al surgimiento del género como un concepto ligado y anclado a lo social, en su relación con lo biológico (Scott, 2008). Asimismo, el sexo comprendido desde el binario hombre y mujer,

configura la heterosexualidad obligatoria²⁵ que termina ocultando, discriminando, excluyendo y violentando a cualquier persona no se identifique con su sexo biológico de nacimiento.

Por otro lado, en los debates sobre sexo y género, Butler (1990) considera que la categoría de sexo, en sí misma, es una categoría cultural, ya que el hecho mismo de ser considerado natural “es una formación discursiva que opera como una base naturalizada para la diferenciación entre naturaleza/cultura y las estrategias de dominación que esa distinción sostiene” (Butler, 1990: 104), pues el cuerpo, a lo largo de la historia ha sido un signo cultural (Íbid).

En este sentido, es importante conocer cómo el sexo se relaciona con el género y da lugar a la configuración del deseo, la identidad y la construcción de normas, símbolos y cultura.

4.2.8. *Género*

La categoría de género es una definición de carácter histórico y social que abarca el conjunto de valores, roles, símbolos y actitudes que se asigna a una persona a partir de su sexo, “pero que no está directamente determinado por éste” (Scott, 2008:53). El género se construye desde lo masculino y lo femenino, y da lugar a una serie de comportamientos atribuidos a varones y mujeres (o a lo masculino y lo femenino), internalizados mediante los procesos de socialización²⁶.

- * Es una **construcción social e histórica** por lo que puede variar de una sociedad a otra y de una época a otra;
- * Es una relación social porque descubre las normas que determinan las relaciones entre mujeres y hombres;

²⁵ Hace referencia a la capacidad de una persona, de sentir una atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo y, a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas (CNIG, 2017).

²⁶ Los puntos que se señalan a continuación han sido obtenidos del texto de Susana Gamba (2008), denominado ¿Qué es la perspectiva de género?

- * Es una relación de poder porque nos remite al carácter cualitativo de esas relaciones de subordinación y hegemonía;
- * Es una relación asimétrica (que) admite distintas posibilidades (dominación masculina, dominación femenina, relaciones igualitarias), (pero) en general éstas se configuran como relaciones de dominación masculina y subordinación femenina;
- * Es abarcativa porque no se refiere solamente a las relaciones entre los sexos, sino que alude también a otros procesos que se producen en una sociedad: instituciones, símbolos, identidades, sistemas económicos y políticos, etc.;
- * Es transversal porque no están aisladas, sino que atraviesan todo el entramado social, articulándose con otros factores como la edad, estado civil, educación, etnia, clase social, etc.;
- * Es una propuesta de inclusión porque las problemáticas que se derivan de las relaciones de género, sólo podrán encontrar resolución en tanto incluyan cambios en las mujeres y en los hombres;
- * Es una búsqueda de equidad que sólo será posible si las mujeres conquistan el ejercicio del poder en su sentido amplio (como poder crear, poder saber, poder dirigir, poder disfrutar, poder elegir, ser elegida, etcétera).

De otra parte, existe cierto consenso en que es necesario establecer distinciones entre sexo y género para mirarlos desde sus articulaciones y sus tensiones.

Para Judith Butler (1990) el género conforma la identidad de las personas, a través de repetir los comportamientos sociales del género que la persona se supone es. Es decir, a partir de que los sujetos repiten las conductas que deben cumplir de acuerdo al cuerpo biológico de nacimiento, es esta repetición lo que se convierte en una norma que regula la articulación entre sexo y género. “Los actos y los gestos, los deseos organizados y realizados, crean la ilusión de un núcleo de género interior y organizador, ilusión preservada mediante el discurso con el propósito de regular la sexualidad dentro del marco obligatorio de la heterosexualidad reproductiva” (Butler,

1990: 267). Cuando esta aparente coherencia entre el género y cuerpo biológico se rompe, aparecen identidades que son leídas por la cultura dominante a través de la discriminación.

El género por lo tanto permite reconocer cuatro aspectos: simbólicos (la idea de Eva, la virgen María, las princesas), normativos (interpretación de los símbolos y define qué es y lo que deben hacer las personas), institucionales (organización social y roles en el trabajo, la familia, la escuela, la sociedad), y subjetivos (configuración de identidades), (Ávila, 2009; XV).

El conocer qué implica el género permite analizar:

- * Las relaciones de poder que se dan entre los géneros, son en general favorables a los varones como grupo social (aun cuando en su interior hay diferencias entre lo masculino hegemónico y subordinado) y discriminatorias para las mujeres (aunque la discriminación sea diferente entre las mujeres diversas) y personas LGBTI+ (Gamba, 2008);
- * Las relaciones entre los géneros dependen de una cultura y un lugar determinado, incluso están relacionadas con la geografía donde habitan las personas;
- * Que el género atraviesa todo el entramado social y se articula con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión (Gamba, 2008).
- * Ha logrado establecer una dicotomía entre “lo público” y “lo privado”;
- * Ha configurado unas normas “aceptadas” de comportamiento que deben seguir hombres y mujeres, de lo contrario son “acusados o acusadas” socialmente como culpables de cualquier acto de violencia y violencia extrema que ocurra en su contra por no cumplir con las normas de género;
- * Permite ampliar la idea del binario hombre/mujer y comprender que existen distintas identidades que tienen los mismos derechos en razón al principio de igualdad y no discriminación.

4.2.9. Roles de Género

Los roles de género son refieren a las normas sociales y de conducta que, dentro de una cultura específica, son ampliamente aceptadas como socialmente apropiadas para las personas de un sexo específico. Suelen determinar las responsabilidades y tareas tradicionalmente asignadas a hombres, mujeres, niños y niñas (véase división sexual del trabajo). A menudo los roles de género están condicionados por la estructura del hogar, el acceso a los recursos, impactos específicos de la economía mundial, una situación de conflicto o desastre, y otros factores relevantes localmente, tales como las condiciones ecológicas. Al igual que el género, los roles de género pueden transformarse con el transcurso del tiempo, especialmente con el empoderamiento de las mujeres y la transformación de las masculinidades (CNIG, 2017).

Se puede afirmar que los roles de género nacen del proceso de socialización, es decir, la forma en que se aprende los modelos culturales y las normas de la sociedad en la nacen y crecen las personas que muchas veces apelan a que se valore unas identidades sobre otras.

La socialización del género promovido en base al trabajo de Simone de Beauvoir, se refiere al proceso por el cual las mujeres adquieren características femeninas y comportamientos femeninos, construyendo, de esta forma, un mundo femenino. A través del juego se reconoce los elementos y personas que componen el entorno y se aprende a ser y sentirse parte de dicho entorno, pues es un medio por el cual se practican rutinas, secuencias de comportamientos y apropiación de normas sociales.

Así, desde la niñez los juegos y juguetes preparan a las personas para ir adquiriendo las características adecuadas para cumplir con los roles que la sociedad espera que, según se considere mujer u hombre, se debe cumplir.

Los roles de género son asignados socialmente, en base a ideas y prejuicios que son reproducidos e internalizados en la conciencia individual y

colectiva; se fundamenta que existen actividades específicas que deben ser realizadas por las mujeres y actividades que deben desplegar los hombres. Usualmente esta división conlleva que las mujeres tengan en su haber los roles reproductivos y los hombres, los roles productivos. De hecho, esto conlleva a las mujeres a desempeñarse como secretarias, parvularias, enfermeras; no obstante, los hombres cursan carreras como arquitectos, ingenieros, políticos; ocupaciones que tienen más poder en el ámbito laboral, como también mejores remuneraciones.

Por ende, las mujeres, actualmente se ven obligadas a desarrollar a más del trabajo reproductivo en el hogar, actividades productivas que generen ingresos para su sustento y el de su familia.

Según la encuesta de Uso del Tiempo (EUT 2012) las mujeres trabajan 17:42 horas más a la semana que los hombres a nivel nacional. En lo que corresponde al trabajo no remunerado la EUT 2012 muestra que las mujeres dedican 31:49 horas a este tipo de trabajo y los hombres 9.09 horas a la semana. Ellas realizan trabajo no remunerado casi cuatro veces más que los hombres.

4.2.10. Estereotipos de Género

Son ideas simplificadas, preconcebidas, generalizadas y, por tanto, distorsionadas de la realidad que aluden a un desconocimiento de otra persona o grupo social y que “naturalizan” los papeles, roles y comportamientos que deben cumplir hombres, mujeres y personas LGBTI+ en la sociedad. Los estereotipos de género pueden limitar la capacidad de mujeres y hombres de lograr la autonomía física, económica y en la toma de decisiones.

Los estereotipos de género devienen en “prejuicios” individuales y colectivos. Muchas veces son alimentados con imágenes que transmiten los medios de comunicación y la publicidad en general sobre las supuestas “clases de mujeres” u “hombres” que existen.

Se vuelven problemáticos cuando se convierten en prejuicios y comienzan a limitar la forma en que interactúan las personas, pues influyen en los sentimientos, pensamientos y actitudes hacia otras personas o grupos sociales. Los estereotipos y prejuicios dan lugar a formas de discriminación, exclusión y violencia, se fundamentan en las relaciones de poder²⁷ y generan brechas entre los géneros.

Las brechas de género se refieren a las diferencias que exhiben hombres y mujeres en cuanto a oportunidades, acceso, control y uso de los recursos que permiten garantizar bienestar y desarrollo humano. Asimismo, se relaciona a los diferentes puestos de hombres y mujeres, y el desigual acceso a poder y a recursos y servicios como acceso a trabajo remunerado, educación, salud, tenencia de tierras, crédito, asistencia técnica, vivienda, información, conocimientos. Es decir, es la expresión concreta de la inequidad, exclusión o discriminación que vive un grupo o individuo en la sociedad.

El tema de la desigualdad y la existencia de brechas sociales, se vincula fuertemente con la doctrina de los derechos humanos, que introdujo una nueva forma de entender el desarrollo. Esta perspectiva integra las dimensiones económicas, sociales y culturales como un marco para la definición de políticas públicas, basadas fundamentalmente en la promoción, protección, resguardo y garantía de condiciones mínimas asociadas al bienestar y el desarrollo de las personas. Este enfoque considera que cuando dicha perspectiva se instala en el ordenamiento institucional y jurídico de las sociedades, “contribuye a arraigar orientaciones éticas a los propósitos colectivos, y por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que permitan superar las carencias y disminuir desigualdades” (CEPAL, 2000).

Un ejemplo de las brechas de género son las desigualdades y violencias que viven las personas. Según el Sistema de Registro de Víctimas de Trata de

²⁷ Las relaciones de poder hacen referencia a las disparidades en la garantía de los mismos derechos y oportunidades que tienen los hombres, las mujeres y las personas LGBTI+. “El género es un sistema social que divide el poder. Por tanto, es un sistema político... a lo largo del tiempo las mujeres han sido económicamente explotadas, relegadas a la esclavitud doméstica, forzadas a la maternidad, sexualmente objetivadas, físicamente ultrajadas, utilizadas en espectáculos denigrantes, privadas de voz y de cultura auténtica y del derecho al voto, excluidas de la vida pública” (MacKinnon, 1989).

Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REGISTRATT) se conoce que entre 2017 y agosto de 2020, el total de casos de trata registrados fue de 579, de los cuales 2 están registrados como género no determinado, 80 son hombres y 469 las víctimas son mujeres, que equivale al 85,8% del total de víctimas y el 89,4% del total de casos de trata es con fines de explotación sexual.

Según datos del Registro de Violencia en las Instituciones Educativas (REDEVI) del MinEduc, en el año 2018 se registraron 273 casos de violencia sexual donde las víctimas fueron niñas y adolescentes con discapacidad, de las cuales el 64% tenían discapacidad intelectual. De estos casos, 164 fueron cometidas por personas “cercanas a la víctima” y 79 por personal del sistema educativo (CNIG, 2019).

66 de cada 100 mujeres de estado conyugal divorciadas, separadas y viudas, han experimentado algún tipo de violencia por parte de su pareja a lo largo de su vida (INEC, 2019).

En diciembre de 2022, la tasa de empleo adecuado/pleno se ubicó en 41,1% para los hombres y 28,8% para las mujeres (ENEMDU, diciembre 2022).

El 40% de la población LGBTI+ ha sido discriminada en el ámbito laboral (INEC, 2013).

4.3. Masculinidades y Feminidades

Se refieren al conjunto de actitudes, comportamientos y subjetividades que marcan lo que se considera masculino y femenino en una sociedad específica. Las identidades femeninas y masculinas cambian según el momento histórico y la sociedad específica. Por ejemplo, no es igual la representación de lo femenino y masculino en el 2022 que en 1920 y tampoco es igual la representación de lo femenino en las mujeres indígenas samis de Noruega que en las mujeres blanco-mestizas ecuatorianas. Por lo tanto, es importante tomar en cuenta que las identidades se construyen de acuerdo a la forma de vivir las relaciones de género, de etnia, generacionales, de clase, etc.

Las características que se les asigna una sociedad determinada a las feminidades y masculinidades, son percibidas como “naturales” y “estáticas”, lo cual estructura las normas, el “deber ser” y los roles de género que deben seguir las personas a través de sus actitudes, sentimientos y tareas específicas impuestas socialmente.

4.3.1. *Feminidades*

Este concepto hace referencia al sujeto “mujer” que ha luchado para alcanzar sus derechos a lo largo de la historia, pero también a distintas identidades femeninas que involucran a “las mujeres”, es decir, se estructura en base a la interseccionalidad y la identidad de género de las personas.

Es precisamente el desarrollo del concepto de género lo que da lugar a la comprensión de lo que implica “lo femenino” en una sociedad determinada. Durante el siglo XX los debates feministas académicos pasaron por una serie de discusiones y desarrollos teóricos sobre las formas en que se concebían las relaciones entre mujeres y hombres. A mediados de la década de los setenta del siglo XX, varias intelectuales y académicas de los Estados Unidos procedentes de las ciencias sociales como la antropología y la sociología propusieron el concepto “género” para explicar el carácter cultural de la construcción social de los sexos y refutar el determinismo biológico que había entendido las relaciones de los sexos entre hombres y mujeres como una cuestión natural.

Entrada la década de los ochenta, los estudios de Joan Scott desentrañarán algunos elementos para ampliar la comprensión del término género. Para Scott “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder” (Scott, 1996: 287). De acuerdo a esta definición, el género equivale a un concepto amplio que implica no sólo las relaciones opuestas entre los sexos de hombres y mujeres y la dualidad social masculino/femenino, sino un conjunto de relaciones de poder que pueden manifestarse entre personas del mismo sexo o del sexo contrario.

4.3.2. Masculinidades

Los estudios de masculinidades surgen en la academia anglosajona durante la década de los setenta. Los estudios de género constituyen la base para desarrollar investigaciones acerca de las masculinidades y los hombres dentro de las ciencias sociales. La difusión de los estudios sobre masculinidades se dio a partir de los ochenta, particularmente en América Latina se empezaron a insertar desde mediados de los noventa.

De manera alterna a los estudios de género, surge en la academia norteamericana lo que se conoció como los Men's studies, cuya "particularidad consiste en dejar de lado al hombre como representante general de la humanidad y adoptar el estudio de la masculinidad y las experiencias de los hombres como específicas de cada formación socio-histórica-cultural" (Minello Martini, 2002: 13).

Los estudios sobre las masculinidades hay que entenderlos desde una perspectiva amplia que genere una comprensión de su construcción y configuración desligada de las ideas esencialistas que consideran a "lo masculino" como un aspecto intrínseco de los varones y dado naturalmente. Las ideas con respecto a la masculinidad varían constantemente de un contexto social a otro, cada cultura asigna determinados saberes y significados a la masculinidad, por ello, no es un concepto monolítico y sin historia.

El proceso de construcción de las masculinidades se da "a partir de la interacción cotidiana con los otros" (List Reyes, 2004: 105). Cada individuo construye en un contexto socio cultural determinado una forma particular de masculinidad, no se puede considerar a ésta como una esencia natural incorporada al individuo ni como algo "inmutable, sino que es un producto social que cambia a lo largo de la historia" (Guasch, 2006: 22).

Históricamente ha sido posible identificar el privilegio que se le otorga a determinadas formas de masculinidad en detrimento de lo femenino y de otras masculinidades no dominantes. No obstante, es prioritario reflexionar

sobre las masculinidades más allá de una idea básica de oposición binaria masculino/femenino, sino más bien desde una perspectiva fluida donde lo masculino atraviesa los cuerpos de hombres y mujeres, y se configura en función de otras categorías como la clase, la raza y la sexualidad.

En cuanto a la teorización sobre las masculinidades encontramos a varios autores anglosajones y europeos que han estudiado a las mismas desde diversos enfoques tanto sociológicos como antropológicos. Robert W. Connell fue uno de los pioneros en insertar el tema de la construcción social de la masculinidad desde una base teórica social de los estudios de género. Este autor nos muestra que la masculinidad no es un hecho fijo en todas las sociedades. Él cuestiona la consideración de la masculinidad como un asunto de contraposición con la feminidad y exclusivamente de los hombres, ya que al definirla de esta manera se descartan situaciones en las que las mujeres pueden ser masculinas y algunos hombres femeninos (Connell, 1997: 109-11).

Otro autor considerado clásico dentro de estos estudios es, Mathew Gutmann (2000) quién realizó un estudio en la ciudad de México que da cuenta cómo la masculinidad no es un concepto monolítico ni ahistórico y demuestra cómo puede variar en determinadas culturas y contextos históricos. El autor muestra las formas en que las relaciones de género entre hombres y mujeres se construyen de forma diferente en variadas agrupaciones sociales.

Por su parte, Michael Kimmel realiza un acercamiento al estudio de la masculinidad desde una perspectiva sociológica y psicoanalítica para ir develando algunos aspectos implícitos en la forma cómo los hombres van desplegando pruebas a lo largo de su vida para sostener su masculinidad. Es interesante notar que este autor coincide con Gutmann al entender a la masculinidad “como un conjunto de significados siempre cambiantes, que construimos a través de nuestras relaciones con nosotros mismos, con los otros y con nuestro mundo” (Kimmel, 1997: 49). También es coincidente el hecho de que el autor mira a las masculinidades como un asunto de relaciones de poder en el que se ven implicados distintos sujetos independientemente de su sexo.

En cuanto a la perspectiva antropológica el trabajo de David Gilmore (1994) explora desde el punto de vista cultural la construcción de la masculinidad. Mediante un recorrido por las distintas formas de concebir lo masculino en diversas culturas, el autor cuestiona algunos equívocos en cuanto al entendimiento de lo masculino y femenino que se han difundido como universales.

De acuerdo a estos aportes, podemos entender que no existe una sola masculinidad sino varias, por esta razón hablamos de masculinidades. En este sentido, hay masculinidades hegemónicas que se construyen a partir de ciertos valores que se han asignado a los hombres culturalmente como “la destreza física, una postura específica, apariencia, moderación, ejercicio del control, servicio y dedicación a una causa superior, valor moral y agresión” (Ramírez y García, 2002: 7).

La masculinidad hegemónica prioriza determinados valores que históricamente han sido aceptados como el honor, la valentía, el heroísmo y la disciplina. Bajo estos parámetros se podría afirmar que lo que se ha construido socialmente es un “modelo normativo de masculinidad” (Guasch, 2003: 114) para medir a todos aquellos varones que no alcanzan ese ideal simbólico y representativo.

Quienes no se ajustan a estos requerimientos son excluidos. Además de estos valores predominantes, la masculinidad hegemónica tiene su fundamento en lo que Butler (2002, 2006) denomina la matriz heterosexual. Dentro de dicha matriz se imprimen prácticas normalizadoras basadas en el modelo binario de sexo y género. También se configuran otros aspectos totalizadores basados en categorías de clase, raza y sexualidad; a saber, hombre blanco, occidental, heterosexual, cristiano y reproductor.

Otro tipo de masculinidades son las subordinadas, es decir, aquellas desplegadas por hombres que no encajan dentro del ideal dispuesto para la masculinidad hegemónica. En esta categoría de masculinidad estarían los hombres afectivos y no agresivos, los hombres débiles y con algún tipo de

discapacidad y los hombres gays que tienen prácticas sexuales con otros varones. En este grupo la masculinidad que recibe mayor subordinación y desprecio es la manifestada por varones gays por cuanto sus prácticas eróticas subvierten el orden sexual y de género dominante.

Las diversas formas en que se construyen y manifiestan las masculinidades ayudan a entender la necesidad de fomentar cambios en estas relaciones de desigualdad que disminuyen la calidad de vida de los seres humanos. En América Latina se han generado diversas investigaciones desde la academia acerca de las masculinidades, entre las que podemos citar las realizadas por Mara Viveros Vigoya de Colombia, Norma Fuller de Perú, José Ramírez de México, Xavier Andrade de Ecuador y José Olavarría de Chile, entre otros. Cada una de estas autoras y autores explican coinciden al igual que los autores anglosajones, en el carácter diferenciado de la masculinidad en el contexto latinoamericano.

La teorización de los estudios de masculinidades desde la academia, han debido trascender al ámbito de las políticas públicas. A este respecto es importante señalar que la aplicación de políticas de género dirigidas a los hombres, son experiencias recientes en países como México, Brasil, Chile y Argentina. Los programas en materia de salud como la paternidad responsable, salud sexual y reproductiva dirigida a hombres, reducción de la violencia en hombres son un referente de transformación de los modelos dominantes de masculinidad. Para los Estados constituye un desafío la construcción de políticas públicas de masculinidades dirigidas a la reducción de las brechas de género, así como hacia la transformación de patrones socioculturales que involucren a los hombres de manera plena en la disminución de la violencia hacia las mujeres y sus pares. El trabajo con los hombres en estos aspectos es fundamental para lograr la transformación de la desigualdad, por cuanto las políticas públicas con enfoque de género aún tienen pendiente esta tarea. (Sancho, Fernando, 2010).

4.3.3. *Violencia de Género*

Si bien el término género se encuentra incorporado en el ámbito académico como también en los discursos cotidianos de políticos, funcionarios, técnicos, periodistas y por la sociedad en general, las acepciones y los usos que se han hecho de este concepto son múltiples y diversas, lo que ha dado origen a una serie de confusiones. Por ejemplo, se ha entendido al género como sinónimo de diferencia sexual, dejando de lado el planteamiento central que alude a cómo la desigualdad social de las mujeres se basa en esas diferencias y en el establecimiento de relaciones de poder que las coloca en un rol subordinado con respecto a los hombres, y en una situación de desventaja en la sociedad.

De ahí la importancia de retomar su potencial analítico para explicar las relaciones sociales y de poder que se establecen en los distintos ámbitos del quehacer social y humano, en tanto los contenidos de género están presentes en los mitos y símbolos culturales, en las normas y doctrinas, en las instituciones y organizaciones sociales y en los referentes de identidad individual y colectiva.

Asumiendo que “el poder es una construcción social e histórica, es una categoría relacional y dialéctica que las personas no la poseen, sino que la ejercen al interactuar con otras y con su entorno” (Camacho, 2003: 35-36), desde las construcciones sociales de género se ha distribuido el poder de forma desigual, otorgando mayor autoridad y jerarquía a los hombres, y colocando a las mujeres en una situación subordinada. Es necesario precisar que el poder puede ser utilizado con muchos fines y que no siempre es sinónimo de dominación; sin embargo, cuando se recurre a él para imponer o someter a otro —a las mujeres o personas que se definen o asumen como femeninas, en el caso de la violencia de género— se trata de un uso abusivo del poder.

Desde ese punto de vista, siguiendo a Foucault (1978), el poder no es algo que se posee, sino que se ejerce, lo que supone un carácter relacional y un desequilibrio. De ahí que el poder sea el resultado de un incesante juego de

relaciones sociales asimétricas, que puede darse en cualquier ámbito. Esta comprensión es clave para explicar las causas de las distintas violencias que se ejercen contra las mujeres a lo largo de su vida, tanto en el ámbito familiar y de las relaciones personales como en el ámbito público.

Como sostiene la antropóloga mexicana, Marcela Lagarde, ese poder desigual es el que sustenta la violencia hacia las mujeres. Las prohibiciones ideológicas y jurídicas no impiden que la violencia sea característica de las relaciones entre hombres y mujeres, y de las instituciones en que éstas ocurren: la conyugalidad, la paternidad y la familia, pero también de las relaciones regidas por el contrato, de las organizaciones sociales y políticas. Más todavía, la violencia a las mujeres ocurre sin que medie ninguna relación social previa, salvo la pertenencia genérica.

De esta manera, la violencia a las mujeres es un supuesto de la relación genérica patriarcal previa a las relaciones que establecen los particulares; las formas que adquiere son relativas al ámbito en que la violencia acontece (Lagarde, 2005: 258)²⁸.

El carácter genérico de esta práctica también se reconoce en la “Introducción” de la Declaración de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, aprobada en diciembre de 1993, en la cual se señala que:

“[...] la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre” (ONU, 1993).

²⁸ Citado en CNIG, INEC, Ministerio del Interior, AECID (2014:20). *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*.

En síntesis, la asimétrica distribución del poder que persiste en la sociedad, el rol subordinado, la discriminación y la exclusión de las mujeres constituyen la causa y el fundamento de la violencia de género hacia ellas, como también explican su reproducción y persistencia.

Por ello, es necesario cuestionar la utilización generalizada de los términos de violencia doméstica o violencia intrafamiliar, en lugar de nombrarla como violencia contra las mujeres; pues dichas denominaciones aluden al ámbito en que se suscitan los diferentes tipos de violencia que pueden ocurrir entre los miembros de una unidad familiar, ocultando la violencia específica que viven las mujeres en ese entorno, en el marco de formas estructurales y de relaciones de poder inequitativas.

Para tener precisión de criterio y claridad política, lo que corresponde es hablar de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, en el laboral, en el político, en el comunitario, en el educativo, en el eclesiástico, y en todos aquellos en que se manifieste (Carcedo, 2010: 12). La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes.

De acuerdo con los enunciados básicos de la Convención de Belém do Pará, incorporados en su preámbulo, la violencia aparte de ser una ofensa contra la dignidad humana es una de las formas más graves de discriminación que sufren las mujeres, pues aparte del daño directo que genera a los derechos, a la integridad personal y a la salud, pone en riesgo el goce de los otros derechos y libertades conexos, que definen el concepto de vida digna. En su artículo 1, manifiesta que:

“Debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

La Recomendación General N° 35 de la CEDAW establece, en el

numeral 9, el concepto de violencia contra la mujer, tal como se define en la Recomendación General N° 19 y en otros instrumentos y documentos internacionales, hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género. En consecuencia, en la presente recomendación, la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia.

En el Ecuador, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), define a la violencia de género contra las mujeres, como:

“Cualquier acción o conducta basada en su género, que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado”.

La violencia de género ejercida contra las mujeres constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y para el disfrute por parte de la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y es una forma muy eficaz de perpetuar las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres.

4.4. Tipos de Violencia

La violencia se expresa en diferentes formas y se da lugar en los distintos entornos en los que interactúan las personas.

Los tipos de violencia que establece la LOIPEVCM son:

1. **Física.** Todo acto u omisión que produzca o pudiese producir daño o sufrimiento físico, dolor o muerte, así como cualquier otra forma de maltrato o agresión, castigos corporales, que afecten la integridad física, provocando o no lesiones, ya sean internas, externa o ambas, esto como resultado del uso de la fuerza o de cualquier objeto que se utilice con la intencionalidad de causar daño y de sus

consecuencias, sin consideración del tiempo que se requiera para su recuperación.

2. **Psicológica.** Cualquier acción, omisión o patrón de conducta, dirigido a causar daño emocional, disminuir la autoestima, afectar la honra, provocar descrédito, menospreciar la dignidad personal, perturbar, degradar la identidad cultural, expresiones de identidad juvenil o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una mujer, mediante la humillación, intimidación, encierros, aislamiento, tratamientos forzados o cualquier otro acto que afecte su estabilidad psicológica y emocional.

La violencia psicológica incluye la manipulación emocional, el control mediante mecanismos de vigilancia, el acoso u hostigamiento, toda conducta abusiva y especialmente los comportamientos, palabras, actos, gestos, escritos o mensajes electrónicos dirigidos a perseguir, intimidar, chantajear y vigilar a la mujer, independientemente de su edad o condición y que pueda afectar su estabilidad emocional, dignidad, prestigio, integridad física o psíquica; o, que puedan tener repercusiones negativas respecto de su empleo, en la continuación de estudios escolares o universitarios, en promoción, reconocimiento en el lugar de trabajo o fuera de él. Incluye también las amenazas, el anuncio verbal o con actos, que deriven en un daño físico, psicológico, sexual, laboral o patrimonial, con el fin de intimidar al sujeto de protección de esta Ley.

3. **Sexual.** Toda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza e intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares y de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual (ITS), así como la prostitución forzada, la trata con fines de explotación sexual, el abuso o acoso sexual, la esterilización forzada y otras prácticas análogas.

También es violencia sexual la implicación de niñas y adolescentes en actividades sexuales con un adulto o con cualquier otra persona que se encuentre

en situación de ventaja frente a ellas, sea por su edad, por razones de su mayor desarrollo físico o mental, por la relación de parentesco, afectiva o de confianza que lo une a la niña o adolescente, por su ubicación de autoridad o poder; el embarazo temprano en niñas y adolescentes, el matrimonio en edad temprana, la mutilación genital femenina y la utilización de la imagen de las niñas y adolescentes en pornografía.

4. **Económica y patrimonial.** Es toda acción u omisión que se dirija a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres, incluidos aquellos de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes de las uniones de hecho, a través de:
 - a) La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes muebles o inmuebles;
 - b) La pérdida, sustracción, destrucción, retención o apropiación indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales;
 - c) La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o la privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; así como la evasión del cumplimiento de sus obligaciones alimentarias;
 - d) La limitación o control de sus ingresos; y,
 - e) Percibir un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo.

5. **Simbólica.** Es toda conducta que, a través de la producción o reproducción de mensajes, valores, símbolos, iconos, signos e imposiciones de género, sociales, económicas, políticas, culturales y de creencias religiosas, transmiten, reproducen y consolidan relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, naturalizando la subordinación de las mujeres.

6. **Política.** Es aquella violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de

derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

7. **Gineco-obstétrica.** Se considera a toda acción u omisión que limite el derecho de las mujeres embarazadas o no, a recibir servicios de salud gineco-obstétricos. Se expresa a través del maltrato, de la imposición de prácticas culturales y científicas no consentidas o la violación del secreto profesional, el abuso de medicalización, y la no establecida en protocolos, guías o normas; las acciones que consideren los procesos naturales de embarazo, parto y posparto como patologías, la esterilización forzada, la pérdida de autonomía y capacidad para decidir libremente sobre sus cuerpos y su sexualidad, impactando negativamente en la calidad de vida y salud sexual y reproductiva de mujeres en toda su diversidad y a lo largo de su vida, cuando esta se realiza con prácticas invasivas o maltrato físico o psicológico.
8. **Sexual Digital.** Es toda acción que implique principalmente la vulneración o restricción del derecho a la intimidad, realizada contra las mujeres en el entorno digital, a través de cualquiera de las tecnologías de la información y comunicación, mediante la utilización de contenido de carácter personal o íntimo, que contenga la representación visual de desnudos, semidesnudos, o actitudes sexuales que la mujer le haya confiado de su intimidad o que ha sido obtenido por cualquier otro medio.

Se entenderá por Tecnologías de la Información y la Comunicación, al conjunto de recursos tecnológicos, utilizados de manera integrada, para el procesamiento, administración y difusión de la información a través de soportes diseñados para ello.

Cabe mencionar que los diferentes tipos de violencia contra las mujeres previstos en la Ley, pueden concurrir en contra de una misma persona, de

manera simultánea, en un mismo contexto y en uno o varios ámbitos.

4.4.1. Ámbitos de la Violencia

Los ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres son los diferentes espacios y contextos en los que se desarrollan los tipos de violencia de género contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes y adulta mayores. Están comprendidos entre otros los siguientes:

- 1. Intrafamiliar o doméstico.** Comprende el contexto en el que la violencia es ejercida en el núcleo familiar. La violencia es ejecutada por parte del cónyuge, la pareja en unión de hecho, el conviviente, los ascendientes, los descendientes, las hermanas, los hermanos, los parientes por consanguinidad y afinidad y las personas con las que la víctima mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación.
- 2. Educativo.** Comprende el contexto de enseñanza y aprendizaje en el cual la violencia es ejecutada por docentes, personal administrativo, compañeros u otro miembro de la comunidad educativa de todos los niveles.
- 3. Laboral.** Comprende el contexto laboral en donde se ejerce el derecho al trabajo y donde se desarrollan las actividades productivas, en el que la violencia es ejecutada por personas que tienen un vínculo o convivencia de trabajo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica. Incluye condicionar la contratación o permanencia en el trabajo a través de favores de naturaleza sexual; la negativa a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; el descrédito público por el trabajo realizado y no acceso a igual remuneración por igual tarea o función, así como el impedimento a las mujeres de que se les acredite el período de gestación y lactancia.
- 4. Deportivo.** Comprende el contexto público o privado en el cual la violencia es ejercida en la práctica deportiva formativa, de alto

rendimiento, profesional, adaptada/paralímpica, amateur, escolar o social.

5. **Estatual e institucional.** Comprende el contexto en el que la violencia es ejecutada en el ejercicio de la potestad estatal, de manera expresa o tácita y que se traduce en acciones u omisiones, provenientes del Estado. Comprende toda acción u omisión de instituciones, personas jurídicas, servidoras y servidores públicos o de personal de instituciones privadas; y, de todo tipo de colectivo u organización, que, incumpliendo sus responsabilidades en el ejercicio de sus funciones, retarden, obstaculicen o impidan que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y a sus servicios derivados; y, a que ejerzan los derechos previstos en esta Ley.
6. **Centros de Privación de Libertad.** Comprende el contexto donde la violencia se ejerce en centros de privación de libertad, por el personal que labora en los centros.
7. **Mediático y cibernético.** Comprende el contexto en el que la violencia es ejercida a través de los medios de comunicación públicos, privados o comunitarios, sea por vía tradicional o por cualquier tecnología de la información, incluyendo las redes sociales, plataformas virtuales o cualquier otro.
8. **En el espacio público o comunitario.** Comprende el contexto en el cual la violencia se ejerce de manera individual o colectiva en lugares o espacios públicos, privados de acceso público; espacios de convivencia barrial o comunitaria; transporte público y otros de uso común tanto rural como urbano, mediante toda acción física, verbal o de connotación sexual no consentida, que afecte la seguridad e integridad de las mujeres, niñas y adolescentes.
9. **Centros e instituciones de salud.** Comprende el contexto donde la violencia se ejerce en los centros de salud pública y privada, en contra de las usuarias del Sistema Nacional de Salud, ejecutada por el personal administrativo, auxiliares y profesionales de la salud.

10. Emergencias y situaciones humanitarias. Comprende el contexto donde la violencia se ejerce en situaciones de emergencia y desastres que promuevan las desigualdades entre hombres y mujeres, que pongan en riesgo la integridad física, psicológica y sexual de mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.

4.4.2. Ciclo de la Violencia

En el ciclo de la violencia de género formulado inicialmente por Leonor Walker (1984, 1989, 1991) emerge la asimilación de que el ejercicio de la violencia de género, podría sustentarse en una esquematización de los roles de género culturalmente asimilados. Fuerza, poder y dominio aparecen como roles propios de la identidad masculina y como contrapartida la identidad femenina ha sido elaborada con los atributos de debilidad, sumisión y necesidad de protección. Estos roles fundamentan estructuras de desigualdad y un medio para alcanzarlos y defenderlos es la agresión.

El ciclo de la violencia es un modelo desarrollado para explicar la complejidad y la co-existencia del abuso con comportamientos amorosos, en relaciones de pareja. La violencia doméstica es una de sus formas, cuyo objetivo es el de ejercer control y dominio sobre la mujer para conservar o aumentar el poder del hombre en la relación. Las mujeres víctimas de este tipo de violencia están sometidas a un ciclo compuesto por una serie de comportamientos repetitivos en el tiempo, cada vez más frecuentes y graves, sin distinción de edad, raza, religión, estado civil o clase social.

El ciclo de la violencia es un patrón de comportamientos bien estudiado, que presenta las siguientes fases:

- * **Fase 1: Negación de la violencia.** La mujer no se reconoce como tal o minimiza la situación. Asume el sufrimiento al considerar natural la “irritabilidad” de su compañero que puede atribuir a factores externos

como la falta de trabajo, problemas. Puede culpabilizarse a sí misma, por no ser capaz de calmar a su pareja, justificando los comportamientos violentos como expresión natural de la virilidad. Esta fase refleja la asimilación de los constructos “masculinidad” y “feminidad” que reproducen el papel de dominador-dominado.

- * **Fase 2: Inercia y aumento de tensión.** Al principio, la tensión es la característica del hombre maltratador, se muestra irritable y no reconoce su enfado, por lo que su compañera no logra comunicarse con él. Esto provoca en ella un sentimiento de frustración. Aparecen menosprecios al principio sutiles, ira, indiferencia, sarcasmos y largos silencios. A la mujer se le repite el mensaje de que su percepción de la realidad es incorrecta, por lo que ella empieza a interiorizar que es quién hace algo mal y comienza a culpabilizarse. Esta tensión va creciendo con explosiones de rabia cada vez más agresivas.
- * **Fase 3: Etapa de la violencia explícita.** Estalla la violencia con diversas formas de agresión: física (golpes, heridas), psicológica (amenazas, desprecios, humillaciones) y sexual.
- * **Fase 4: Etapa de la reconciliación.** El agresor muestra arrepentimiento y promete no volver a ser violento, pudiendo mostrarse cariñoso. La víctima refuerza la negación de la violencia y cree que él puede cambiar. Esta etapa se ha denominado de “luna de miel” cuando las muestras de cariño alcanzan niveles de exceso, intentando “contrarrestar” los episodios de violencia. En algunos casos es una etapa de tranquilidad simplemente. En la medida en que se repite el círculo de violencia, esta etapa se va haciendo más corta, hasta desaparecer y quedar solo una mezcla de la etapa de tensión y de violencia explícita.

Figura 11*Círculo de la violencia.**Nota.* Imagen círculo de violencia*Fuente y elaboración:* Consejo Nacional para la Igualdad de Género, (2021).

4.5. La Violencia de Género en el Ecuador

La segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, realizada en el país en el año 2019, tuvo como objetivo generar datos y producir información estadística sobre la prevalencia, frecuencia y magnitud de los distintos tipos de violencia de género (física, psicológica, sexual, patrimonial) que sufren o han sufrido las mujeres, tanto en el ámbito público (escolar, laboral y social) como en el privado (hogar, familia, relación de pareja); sobre el conocimiento y búsqueda de servicios o instancias de justicia para enfrentar la violencia; y sus percepciones sobre la respuesta institucional.

Figura 12

Cuadro de porcentaje de violencia en el Ecuador.



Nota. La figura representa la prevalencia total de violencia contra las mujeres por tipo de violencia.

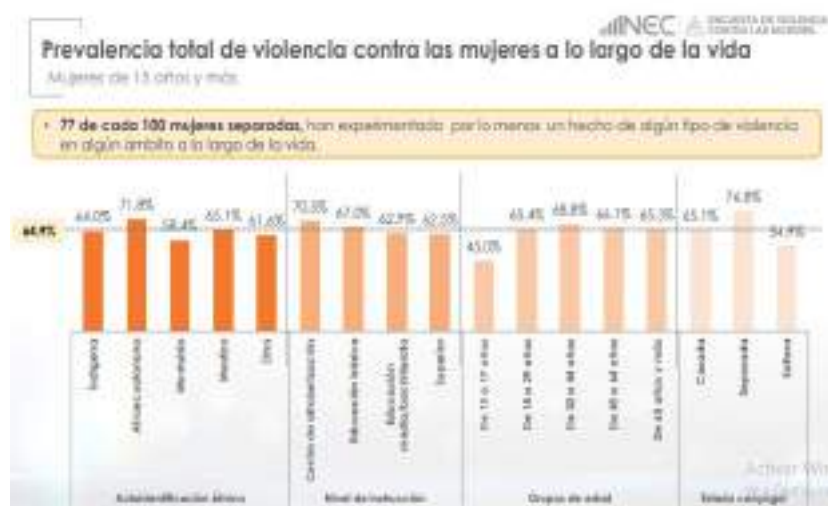
Fuente: Presentación Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU, INEC, 2019

([https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas Sociales/Violencia de genero 2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf)).

En Ecuador, la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2019) reveló que en el país 65 de cada 100 mujeres han sufrido algún tipo de violencia en algún momento de su vida, ya sea ésta de carácter psicológica, física, sexual y/o patrimonial. Es decir, a nivel nacional, 5`785.295 millones de mujeres fueron víctimas de violencia, siendo las mujeres afroecuatorianas y las indígenas las más afectadas (INEC, 2019a).

Figura 13

Prevalencia total de violencia contra las mujeres.



Nota. La figura representa la Prevalencia total de violencia contra las mujeres a lo largo de la vida, por tipo de violencia por auto-identificación étnica, nivel de instrucción, grupos de edad, estado conyugal.

Fuente: Presentación Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres - ENVIGMU, INEC, 2019 (<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas Sociales/Violencia de genero 2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf>).

Como se puede apreciar en el gráfico, se evidencia que 72 de cada 100 mujeres afro-ecuatorianas han experimentado por lo menos un hecho de violencia a lo largo de la vida y se demuestra que 77 de cada 100 mujeres separadas han experimentado por lo menos un hecho de violencia a lo largo de la vida.

La Encuesta además permite conocer la realidad que viven las mujeres respecto a la violencia de género en cada una de las provincias del país, situación altamente preocupante que debe ser tratada y trabajada conjuntamente entre las organizaciones de mujeres de cada provincia, con las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y con la Policía Nacional a fin de dar una respuesta oportuna a las mujeres en cada uno de sus territorios.

4.5.1. Marco Legal para la Erradicación de la Violencia de Género

En forma concomitante a la creciente visibilidad y reconocimiento social que ha alcanzado la violencia contra las mujeres en el Ecuador, la legislación nacional se ha ido modificando de forma progresiva de manera que, en la actualidad, se cuenta con un marco normativo que garantiza el ejercicio a una vida libre de violencia.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce a todas las personas iguales derechos, deberes y oportunidades y establece que nadie podrá ser discriminado por razones de identidad de género, sexo, orientación sexual, entre otras; a la vez que dispone que toda forma de discriminación sea sancionada por la Ley. (Art. 11, Núm. 2).

En el Título II “Derechos”, en el capítulo sexto sobre los Derechos a la Libertad, se reconoce y asegura el derecho a vivir sin violencia, en tanto establece que se reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal, que incluye:

- a) La integridad física, psíquica y moral y sexual.
- 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.
- c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles inhumanos o degradantes. (...) (Art. 66, Núm. 3).

Además, en el capítulo referido a los Derechos de Protección, dispone que “la ley establecerá procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescente, jóvenes...” (Art. 81).

La Constitución no sólo garantiza los derechos expuestos, sino que

prohíbe la publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el sexismo (Art. 19); determina la atención prioritaria a las víctimas de violencia doméstica y sexual (Art. 35); asegura la atención para la mujer adulta mayor víctima de violencia (Art. 36); protección contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones (Art. 46, num.4). La Carta Magna también prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, directa o indirecta que afecte a las mujeres en el trabajo; en el sistema educativo (Art. 331).

La LOIPEVCM promulgada en febrero de 2018, determina 4 grandes ejes para su implementación:

- * Eje de Prevención,
- * Eje de Atención,
- * Eje de Protección; y.
- * Eje de Reparación.

Cada uno de estos ejes contiene disposiciones y obligaciones para toda la institucionalidad pública, según sus atribuciones y funciones.

Además, la LOIPEVM dispone la creación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SINAPEVIM) el mismo que tiene por objeto prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno.

El SINAPEVIM está conformado por 18 entidades nacionales y locales, que se encuentran coordinadas por el ente rector que, en este caso es el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Cada una de estas instituciones, cuenta con obligaciones y atribuciones específicas a las que tienen que dar cumplimiento.

4.6. Política Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género

Hasta 2006, la respuesta estatal a la problemática de la violencia por razones de género se concentró en el área de justicia, es decir en la persecución de la infracción penal. El panorama empieza a cambiar a partir del 2007, cuando se establece como política prioritaria la erradicación de la violencia de género contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en el país, mediante Decreto Ejecutivo No. 620 del 2007 se crea el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (PNEVG).

El PNEVG contó con 5 ejes estratégicos:

1. Transformación de patrones socioculturales;
2. Construcción y fortalecimiento del sistema de protección integral;
3. Acceso a la justicia;
4. Implementación del sistema único de registro; y,
5. Reforzamiento de la institucionalidad.

El PNEVG reorientó la política pública hacia una respuesta integral (prevención a través del cambio de patrones socioculturales, protección, acceso a la justicia, reparación) ante el problema de la violencia contra las mujeres; pues hasta 2006 ésta se había centrado en el ámbito de la justicia. Es decir, en la persecución de la infracción penal, mediante la aplicación de la Ley 103 y del funcionamiento de las comisarías de la mujer y la familia, en funcionamiento desde 1994.

El PNEVG permitió concretar la política pública y que el Estado, en tanto garante de derechos, asuma sus responsabilidades para erradicar la violencia de género y diseñar una política intersectorial, asignando recursos para ello; pues anteriormente muchas de las acciones habían sido financiadas por distintas agencias de cooperación internacional y ejecutadas por organizaciones de la sociedad.

A partir de la promulgación de LOIPEVCM (2018), se le dispone al ente rector “Formular el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, en coordinación con los miembros del Sistema”. En el

Reglamento General de la LOIPEVCM se establece la conceptualización y contenidos mínimos que deberá contener el PNEVG.

En el artículo 22 del Reglamento se define al PNEVG como:

“El instrumento de planificación que articula las competencias, políticas, acciones y servicios para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres con especial énfasis en la niñez y adolescencia. El Plan será actualizado cada cuatro años y será evaluado anualmente de manera participativa. El Plan se sustentará en la información proveniente del Registro Único de Violencia contra las Mujeres”.

En este sentido el actual plan constituye una política pública de carácter intersectorial, estratégica de mediano y largo plazo, diferenciada de la planificación operativa institucional.

4.6.1. Femicidio

El término femicidio nace a partir del trabajo de Diana Russell y Jill Radford, quienes utilizaron el concepto Femicide en su texto: Femicide: The politics of woman killing, como el equivalente a crimen de odio contra las mujeres.

Al traducir al castellano el término femicide, es considerada como una voz homóloga a homicidio y solo significa asesinato de mujeres, cuando las autoras definen al femicidio como crimen de odio contra las mujeres, como el conjunto de formas de violencia que en ocasiones concluyen en asesinatos e incluso en suicidios de mujeres.

En este marco, la antropóloga feminista Marcela Lagarde, utiliza el término feminicidio para su diferenciación con femicidio, y propone las siguientes conceptualizaciones:

Feminicidio: Crimen de odio contra las mujeres por ser mujeres, es el punto culminante de una espiral de violencia originada en la relación desigual entre mujeres y hombres en la sociedad patriarcal. “Conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros, y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura

del Estado de Derecho que favorece la impunidad”.

Este es un elemento fundamental a resaltar del feminicidio, ya que implica la responsabilidad (complicidad) del Estado, confirmando a este concepto un significado político con el propósito de denunciar la falta de respuesta del Estado en estos casos y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de garantía, incluso el deber de investigar y de sancionar.

El feminicidio es una ínfima parte visible de la violencia contra niñas y mujeres; sucede como culminación de una situación caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos de las mujeres. Su común denominador es el género: niñas y mujeres son violentadas con crueldad por el solo hecho de ser mujeres y solo en algunos casos son asesinadas como culminación de dicha violencia pública o privada.

De acuerdo con Diana Russell y Jill Radford estos crímenes se producen en todo el mundo y son el resultado de la violencia misógina llevada al extremo, y por ende, son la muestra más visible de múltiples formas plenas de hostigamiento, maltrato, daño, repudio, acoso y abandono. Sociedades del pasado y del presente han convertido el feminicidio en una costumbre y una práctica social para desechar a las niñas a través del infanticidio o en la actualidad, se extiende a la práctica del feticidio selectivo²⁹ en busca de gestar niños, ante la imposibilidad de las parejas de procrear más de una criatura.

La explicación del feminicidio se encuentra en el dominio de género: caracterizado tanto por la supremacía masculina como por la opresión, discriminación, explotación y sobre todo exclusión social de niñas y mujeres. En algunos países de América Latina se adoptó el término femicidio conservando la misma conceptualización del feminicidio.

En la definición de **femicidio** se plantean diversos niveles de comprensión, profundidad y extensión. El nivel más general, concerniente al

²⁹ Aborto selectivo de acuerdo al sexo del bebé.

teórico, comporta el concepto más amplio del femicidio:

“...implica toda muerte de mujeres por razones de violencia específica, y como a nivel teórico entendemos la violencia como una manifestación de la discriminación, cuando la discriminación y todas las formas de control sobre las mujeres matan, también se trata de femicidio” (Carcedo, et al 2007)³⁰.

Ahora bien, es necesario recordar aquí que no todo homicidio de mujer constituye un femicidio. No en todos los homicidios de mujeres está involucrada la violencia específica que se ejerce contra ellas en su calidad de mujeres. Existen otras expresiones de violencia, en particular la llamada violencia social, que producen muertes femeninas con las mismas lógicas y dinámicas que las masculinas, sin que intervengan condiciones de subordinación de género. Así, los asaltos motivados por el robo, las disputas entre grupos, los ajustes de cuentas entre mafias, causan numerosas muertes en las que, en ocasiones, el hecho de que la víctima sea hombre o mujer es básicamente casual.

En el sentido más amplio, femicidio son los asesinatos de mujeres como acto particular y culmen de relaciones violentas. También son los suicidios que se producen en ese contexto y otras formas de muertes violentas en donde el factor de riesgo es ser mujer en una sociedad que discrimina y subordina a las mujeres y cuerpos feminizados al poder masculino y patriarcal.

Esta definición abre un extenso panorama de posibilidades en las que la muerte de las mujeres aparece como consecuencia de la posición de subordinación de éstas en las sociedades patriarcales. A pesar de la pertinencia de esta visión teórica, a la hora de investigar este problema se vuelve necesario delimitar el concepto en un nivel operativo, más restringido, capaz de establecer claramente qué se considera femicidio, lo cual se desarrolla en la normativa y en los protocolos para la investigación de los casos de femicidio en el país.

³⁰ Citado por Ana Carcedo (2011) Femicidio en el Ecuador, una publicación realizada por la Comisión de Transición Hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.

4.6.2. El Femicidio en el Ecuador

El femicidio, en tanto forma extrema de la violencia contra las mujeres, es un problema que se comienza a visibilizar cada vez más en el continente latinoamericano. Sin embargo, sigue siendo una realidad poco reconocida.

En este contexto, varias investigaciones realizadas han confirmado el riesgo mortal que las mujeres viven por el hecho de ser mujeres. Las primeras indagaciones lograron develar la violencia en el ámbito de las relaciones de pareja como un escenario de alto riesgo para la vida de las mujeres, siendo en muchos países el que más femicidios ocasiona.

Trabajos más recientes muestran que el femicidio ocurre además en otros contextos y relaciones que comparten este riesgo mortal, aunque cada uno de ellos incluye dinámicas de control de los agresores sobre las mujeres diferentes. Esto apunta a que las estrategias necesarias para prevenir el femicidio en cada uno de estos contextos también deben ser distintas.

En el plano nacional, Enma Ortega y Lola Valladares (2007) desarrollan la primera investigación sobre femicidio, la cual fue focalizada en la ciudad de Quito. Los resultados de esta labor mostraron un preocupante panorama. Se evidencia que el 41% de los 204 homicidios de mujeres reportados en esta ciudad entre el 2000 y el 2006 fueron en realidad femicidios, siendo la mitad cometidos por hombres cercanos a las víctimas (femicidios íntimos), y la otra mitad por otros hombres (femicidios no íntimos). En el 35% del total, la violencia sexual medió en las muertes de las mujeres.

Estos datos permiten reflexionar que el femicidio no es sólo una realidad latinoamericana, sino que es un problema vigente en el Ecuador y requiere un abordaje integral que vaya más allá de sancionar la violencia doméstica o intrafamiliar como tradicionalmente lo ha hecho. Entre sus conclusiones, las investigadoras manifiestan la necesidad de contar con una conceptualización más amplia de la violencia contra las mujeres, así como de

tipificar el delito de femicidio, para promover un acertado registro, investigación y sanción del mismo, y de esta forma lograr identificar las acciones claves de su prevención y erradicación.

En el año 2011, la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (actual CNIG) desarrolló la investigación denominada Femicidio en el Ecuador, considerada relevante pues es la primera vez que en América Latina la preocupación por el femicidio como fenómeno social con “rostro de mujer”, ha sido tomado como responsabilidad de la institucionalidad pública, por lo que se aspira que este signo de compromiso de gobierno se torne en responsabilidad de Estado.

En el Ecuador, en el marco de la aprobación del Código Orgánico Integral Penal (COIP), se tipifica el femicidio y en su artículo 141, define se lo define como:

Femicidio. La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

En este contexto y con la finalidad de contar con datos estadísticos específicos de los femicidios ocurridos en el país, se conformó el Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia, que valida, consolida y actualiza la información del indicador de femicidio, disponible desde agosto de 2014, fecha en que entra en vigencia el COIP.

Las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, conformaron la alianza para el monitoreo y mapeo de los femicidios en Ecuador, quienes presentaron su desacuerdo con las cifras de femicidio presentadas por la Comisión Especial. En este contexto y con el objetivo de ampliar el análisis del femicidio y su contexto, a partir de julio de 2020 se incluye el indicador de

homicidio intencional en el reporte semanal de la mesa técnica.

El estudio del homicidio intencional no solo es pertinente por la gravedad del delito, sino también porque se trata de uno de los indicadores más fáciles de medir y comparar para hacer el seguimiento de las muertes violentas, que suele considerarse como variable sustitutiva de los delitos violentos y como indicador de los niveles de seguridad en los países (ICCS, 2015). Se define como: “la muerte ilícita ocasionada a una persona con la intención de causarle la muerte o lesiones graves y que pueden ser identificadas como personas fallecidas”.

La información cuantitativa de los femicidios en el Ecuador se actualiza cada semana por el Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia. Información que es pertinente para orientar la toma de decisiones para mejorar los servicios de protección y prevención de este tipo de delito.

Recuerda

La Policía Nacional debe trabajar desde la igualdad de género³¹ pues:

- * La seguridad, experiencia y expectativa de las personas, están asociadas al género y la policía es quien controla la seguridad.
- * Las y los servidores policiales son el primer escalón frente al acceso de justicia (parte policial).
- * La policía no vigila a la comunidad, brinda un servicio a la comunidad.

La Policía Nacional brinda un servicio que promueve la igualdad de género en la comunidad, cuando:

- * Acude de manera inmediata a los llamados de violencia basada en género.

³¹ Estas recomendaciones han sido tomadas de: Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad y ONU Mujeres (2019). Género y labores policiales. Ginebra-Suiza. En: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_ES_Tool-2.pdf

- * Facilita de manera respetuosa las manifestaciones pacíficas sobre todo de mujeres y personas LGBTI+ y garantizan la seguridad de todas las personas que participan en ellas.
- * Realiza reuniones en los barrios para conocer las principales problemáticas que les afectan a las mujeres y personas LGBTI+.
- * Evita estigmatizar a las víctimas de violencia de género, no las culpa ni trata de mediar con la persona agresora.
- * Evita juicios de valor y estereotipos de género en todas sus labores.
- * Consideran la interseccionalidad a lo largo de sus servicios policiales.

Un servicio policial que promueve la igualdad de género dentro de su Institución debe:

- * Poseer políticas y códigos de conducta de la organización sobre discriminación y acoso, intimidación.
- * Tener una infraestructura que garantice la confidencialidad y el respeto.
- * Trabajar en colaboración con fiscales para poder sostener los casos.
- * Contar con capacitaciones sobre género en todos los niveles jerárquicos policiales.
- * Contar con unidades de género.
- * Trabajar desde el enfoque de género, en todos los niveles, sobre todo desde los niveles jerárquicos superiores.

4.7. Conclusiones y Recomendaciones

1. La policía está en la primera línea en atención a la ciudadanía, por lo tanto, es la entidad que debe garantizar la igualdad de trato.
2. La policía, al igual que otros servidores públicos, no puede discriminar o excluir a ciudadanos o ciudadanas por acción o por omisión.
3. Las categorías de sexo y género pueden dar lugar a formas de discriminación, para lo cual la policía debe reconocer en qué situaciones sus actuaciones perjudican, en mayor medida, a mujeres, niñas y personas LGBTI+.

UNIDAD 5 (MINISTERIO DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS)

5.1. Diversidad Sexual

5.1.1. Objetivo de la Unidad

Comprender conceptos claves sobre diversidad sexual y de género, con el fin de generar competencias psicosociales y responder adecuadamente ante situaciones de violencia e incluso prevenirlas, comprendiendo sus causas estructurales y efectos para las personas LGBTI+.

5.1.2. Generalidades

Para hablar de Diversidad Sexual, es necesario conocer algunos hitos históricos a nivel internacional en materia de visibilidad y derechos humanos, que han permitido que las personas LGBTI+ puedan en los actuales momentos reconocerse como sujetos de derechos.

- * **1969.** USA. Disturbios en Stonewall Inn (Nueva York, 28 de junio). Inicio del movimiento LGTBI+ contemporáneo. Tras una redada policial en un local de encuentro gay, Marsha P. Johnson y Sylvia Rivera, mujeres trans, protagonizan la primera manifestación reivindicativa por sus derechos. En esta fecha se conmemora el mes del orgullo LGBTI+.
- * **1973.** USA. Asociación Estadounidense de Psiquiatría elimina la homosexualidad de su manual de trastornos mentales (DSM-III).
- * **1990.** Organización Mundial de la Salud (OMS) deja de considerar a la homosexualidad una enfermedad y la retira de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE).
- * **2011.** ONU. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos incorpora el derecho a la igualdad de trato ante la ley y la protección contra la discriminación. Informa sobre leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género.

- * **2018.** La Organización Mundial de la Salud elimina la transexualidad de los trastornos mentales y la retira de la Clasificación Internacional de Enfermedades, 11ª Revisión.

En este mismo contexto, existen algunos hitos legislativos y de política pública a favor del bienestar de personas LGBTI+ en Ecuador.

- * **1997. junio 14** – Redada en el Bar Abanicos (Cuenca). Se realizan 63 detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles y degradantes.
- * **Noviembre 27** – Se elimina el artículo 516 inciso primero del Código Penal – despenalizando “el homosexualismo entre varones adultos”.
- * **1998.** Se incluye el principio de igualdad y no discriminación por orientación sexual en la Constitución de 1998. Convirtiéndose en la tercera en el mundo en contar con este principio.
- * **2008.** Entre los avances de la nueva Constitución se suman la incorporación del principio de igualdad y no discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género. Se reconoce el derecho a la libertad estética, a elegir libremente el nombre, reconocimiento de la unión de hecho entre personas (y no únicamente entre mujer y hombre), el reconocimiento de las familias en su diversidad, entre otros.
- * **2009.** La Asamblea Nacional concreta la tipificación de los delitos de odio por orientación sexual e identidad de género. Un proceso que había sido demandado desde 2004.
- * **2012.** El Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género realizan el primer estudio de caso: Encuesta sobre Condiciones de Vida de la población LGBTI+, generando una relación importante entre el Estado y la ciudadanía para iniciar una evaluación del cumplimiento de las obligaciones del Estado. Respondieron 2.805 personas, entre los resultados más importantes se

menciona:

- *El 71% reportó haber vivido una experiencia de discriminación en su entorno familiar.*
 - *El 58% no estaba afiliado al seguro social, ni tenía acceso a otro tipo de seguro de salud.*
 - *El 27,3% señaló haber experimentado atentados contra la integridad personal por agentes de seguridad, de las cuales el 94,1% manifestó haber sufrido gritos, insultos, amenazas y burlas; y un 45,8% haber sido detenido de forma arbitraria.*
- * **2012.** Se expide el Acuerdo Ministerial 767 para la prohibición del funcionamiento de “centros de tortura que ofrezcan y realicen esfuerzos de corrección de la orientación sexual, identidad o expresión de género (ECOSIEG). Este hecho se da durante la gestión de Carina Vance quien había asumido el Ministerio de Salud siendo una mujer abiertamente lesbiana.
- * **2013.** El pastor Nelson Zavala es denunciado por basar su campaña presidencial mediante discursos homofóbicos. El Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador lo encuentra responsable y es sancionado por incurrir en discurso atentatorio a los derechos humanos de las personas LGBTI+.
- * **2015.** La Asamblea Nacional incluye un delito que establece retribuciones económicas a personas que sean despedidas por motivos de orientación sexual dentro de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.
- * **2016.** Se declaró el 27 de noviembre como el “Día Nacional de la Diversidad Sexo-Genérica” por parte de Asamblea Nacional.
- * **2019.** Se legaliza el matrimonio entre personas del mismo sexo por la Corte Constitucional.
- * **2021.** Se crea la Subsecretaría de Diversidades dentro de la Secretaría de

Derechos Humanos para atender las necesidades de la población LGBTI+ en el Ecuador.

- * **2022.** Se expide el “Plan de Acción de Diversidades LGBTI+, 2022-2025”, primera herramienta para la formulación de políticas públicas intersectoriales.
- * **2022.** A través de la coordinación interinstitucional la Subsecretaría de Diversidades y el Instituto Nacional de Estadística y Censos ejecutan las siguientes operaciones estadísticas sobre población LGBTI+:
 - Incorporación de las variables sobre género y orientación sexual en la boleta del VIII Censo de Población, VII de Vivienda y I de Comunidades.
 - Levantamiento de información de la población LGBTI+ recluida en los centros de privación de libertad del país.
 - Encuesta Piloto de Condiciones de Vida de la Población LGBTI+. Operación previa al levantamiento de la primera encuesta nacional que se realizará en el país en 2023.
- * **2022.** La Corte Constitucional emitió la sentencia 52-18-IS-22 sobre el cambio de sexo en los documentos de identidad de las personas trans.

Tabla 12

Conceptos Básicos

Término	Concepto
Personas LGBTI+	Corresponde a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros, transexuales, travestis, intersexuales y otras personas de diversa condición sexo-genérica
Sexo	En un sentido estricto, el término se refiere a las diferencias biológicas en el binario: hombre y mujer; hace referencia a las características genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas sobre cuya base una persona es clasificada como macho o hembra al nacer ³² .
Género	Se refiere a las funciones y atributos contruidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que

³² Organización de los Estados Americanos OEA (2012). Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes. Disponible en: <https://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28504S.pdf>

	se atribuye a esas diferencias biológicas. En función del género, las personas somos masculinas, femeninas, no binarias o con diversos grados de masculinidad y feminidad. La mayoría de personas masculinas se identifican como hombres y la mayoría de personas femeninas se identifican como mujeres. Sin embargo, existen personas que no se asumen como hombres ni como mujeres. Cabe señalar que la masculinidad y la feminidad pueden estar presentes en cualquier persona independientemente de su sexo asignado al nacer ³³ .
Identidad de género	La vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento. Incluye la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales ³⁴ .
Cisgénero	Describe a una persona cuyo género y sexo asignado al nacer están en consonancia. Por ejemplo: Un hombre que nace con sexo macho y se identifica con género masculino y una mujer que nace con sexo hembra y se identifica con el género femenino. Se entiende como lo opuesto de transgénero ³⁵ .
Expresión de género	Se entiende como la manifestación externa del género de una persona, a través de su aspecto físico, la cual puede incluir el modo de vestir, el peinado o la utilización de artículos cosméticos, o a través de manierismos, de la forma de hablar, de patrones de comportamiento personal, de comportamiento o interacción social, de nombres o referencias personales, entre otros. La expresión de género de una

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (2014). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género. Pág.: 13.

³⁴ Principios de Yogyakarta. (2007). Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Pág.: 6.

³⁵ Organización de Derechos Humanos. (2019). Midiendo todas las brechas. Guía para la Operacionalización de los Indicadores del Protocolo de San Salvador desde una Mirada Transversal LGBTI. Pág.: 19.

	persona puede o no corresponder con su identidad de género auto-percibida ³⁶ .
Orientación sexual	Se refiere a la atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a las relaciones íntimas y/o sexuales con estas personas. La orientación sexual es un concepto amplio que crea espacio para la auto-identificación ³⁷ .

Nota: Tabla de conceptos

Fuente y elaboración: Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, (2023).

5.2. Marco Normativo

En torno al marco normativo para este documento se ha considerado la normativa universal, regional y nacional de obligatorio cumplimiento en torno a tópicos a favor de los derechos fundamentales de las personas LGBTI+:

5.2.1. Normativa Universal

- 1. Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, (ART.2)** Derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna.
- 2. Principios del Yogyakarta**, reconocen una serie de mandatos en materia de Derechos Humanos enfocados en la orientación sexual e identidad de género.

5.2.2. Normativa Regional

- 1. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Art. 2 (Ratificado por Ecuador el 08 diciembre de 1977)**, igualdad de las personas ante la Ley y deberes consagrados en esta declaración sin distinción.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica - Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo. Pág.: 18. Literal g).

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica - Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo. Pág.: 18. Literal l).

2. **Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto San José, Art. 1 y 2 (Ratificado por Ecuador el 24 julio 1984)**, compromiso Estatal de respetar los derechos y libertades reconocidos en la convención sin distinción alguna y a adoptar disposiciones de no distinción y no discriminación.
3. **Carta Andina de Derechos Humanos Art. 10, 11 y 12 (Adoptada por Ecuador el 26 de julio del 2002)**, reafirman su decisión de combatir toda forma de discriminación, fortalecimiento de los planes educativos y programas de educación en derechos humanos, y desarrollo de las acciones necesarias para asegurar la protección de los derechos humanos.
4. **Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (texto completo, Artículos del 1 al 26) (Ratificado por Ecuador el 13 julio 2021)**, versa sobre la discriminación, definiciones y protección de la misma.
5. **Sesión 43 de la OEA**, se aprueba la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia que menciona expresamente la identidad de género y la orientación sexual como factores para la discriminación de las personas LGBTI+.
6. **Recomendación No. 43 Marco Normativo para la Protección de los Derechos Humanos de las personas LGBTIQ+ en la región Andina**, buscan establecer diferentes acciones que promuevan el ejercicio de derechos sin ningún tipo de discriminación.

5.2.3. Normativa Nacional de Obligatorio Cumplimiento

1. Constitución de la República del Ecuador

Artículo 11: Nadie podrá ser discriminado por razones de sexo e identidad de género. El Estado sancionará mediante la ley, toda forma de discriminación y adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real. Los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación. Los derechos son progresivos y es deber del estado hacer cumplir los derechos garantizados en la Constitución.

- * **Artículo 83 numeral 14:** establece «respetar y reconocer las diferencias de género, y la orientación e identidad sexual».
- * **Artículo 66 numeral 3:** Derecho a la integridad personal que incluye una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.
- * **Artículo 67:** reconoce y protege los diversos tipos de familia que incluiría a las homoparentales.

2. Código Orgánico Integral Penal

Art. 176.- Discriminación. - será sancionado con pena privativa de libertad de uno a tres años. Si la infracción puntualizada en este artículo es ordenada o ejecutada por las o los servidores públicos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

Art. 177.- Actos de odio. - será sancionado con pena privativa de libertad de uno a tres años. Si los actos de violencia provocan heridas a la persona, se sancionará con las penas privativas de libertad previstas para el delito de lesiones agravadas en un tercio. Si los actos de violencia producen la muerte de una persona, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

3. Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles

Artículo 94, al cumplir la mayoría de edad y por una sola vez, la persona por autodeterminación podrá sustituir el campo sexo por el de género que puede ser: masculino o femenino.

4. Sentencias de la Corte Constitucional

- a) Corte Constitucional del Ecuador (2017). Sentencia No.133-17-SEP-CC (Cambio de la identidad en los documentos oficiales).
- b) Corte Constitucional del Ecuador (2017). Sentencia 001-17-SIO-CC (Procedimiento para el juzgamiento y sanción de delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio). Esta sentencia aún no se ha ejecutoriado.
- c) Corte Constitucional de Ecuador (2018). Sentencia No. 184-18-SEP-CC (Reconocimiento de hijos de familias homoparentales). Quito, Ecuador.
- d) Corte Constitucional de Ecuador (2019). Sentencia No. 11-18-CN/19 (Matrimonio igualitario). Quito, Ecuador.
- e) Corte Constitucional de Ecuador, (2022). Sentencia No. 52-18-IS/22 (Cambio de la identidad en los documentos oficiales en beneficio de las personas intersex y trans).

5.3.Desarrollo (Marco Teórico, Enfoque)

5.3.1. La Sexualidad y Nuestro Entorno

Para dimensionar las diversidades sexuales, es necesario entender la sexualidad y nuestro entorno, ya que está influenciada por diferentes factores,

ya sean estos: biológicos, psicológicos y socioculturales; esto quiere decir que es innata, que nace y muere con cada ser humano; que está influida por el período prenatal, por los imaginarios sociales y particulares, el sexo, el medio y la cultura; los entornos: social, familiar, educativo, laboral y los medios de comunicación masiva.

La sexualidad no es solo tener relaciones sexuales, sino que también es el sistema de comunicación mediante el cual los seres humanos expresamos nuestra función sexual (biológico), dentro de un estilo propio de cada grupo humano, y particular de cada individuo; la expresión de sentimientos, valores espirituales y humanos, los roles y las relaciones de pareja.

Una existencia saludable requiere de una sexualidad saludable. En el análisis de la sexualidad al hacer referencia a comportamientos humanos, algunos de estos fueron considerados aberraciones, desviaciones, perversiones (conceptos ya desactualizados) sin embargo, aún se considera el ejercicio de la sexualidad como algo sucio, pecaminoso, incorrecto, apropiado o inapropiado, normal o anormal, ético o no, natural o antinatural, tan sólo dependiendo del punto desde donde lo contemplemos y donde nos encontremos. En este sentido, el análisis de la sexualidad debe ser objetivo, descriptivo y libre de prejuicios. De ahí que al pensar en dar un nombre a las múltiples posibilidades que el ser humano tiene para construir su sexualidad, se haya pensado en el concepto de Diversidad Sexual. Esta es muy amplia, ya que se puede ser diverso por el sexo, la orientación sexual, el género, y en las expresiones comportamentales.

La diversidad sexual no nos hace ni buenos ni malos y debe ser contemplada desde la tolerancia, entendiendo a ésta, como un proceso activo que implica reconocer, respetar, aceptar y valorar al otro o a la otra en su diversidad. En este sentido, cuando las personas califican una conducta como normal o adecuada, lo hacen tomando en cuenta uno de estos puntos de vista:

1. **Estadístico.** - Se trata de establecer el comportamiento de la mayoría de las personas, sin percatarse de que saber lo que hace la mayoría no es fácil, por esta razón es que muchos sexólogos prefieren referirse a esto con términos como minorías sexuales.
2. **Sociológico.** - Se basan en el comportamiento que se acostumbra en la mayoría de una sociedad. Esto puede variar de una sociedad a otra y este comportamiento puede ser diferente según el país, la religión y las costumbres.
3. **Psicológico.** - Tiene que ver con la salud sexual de la persona, una conducta es considerada como un problema cuando hace que la persona se sienta angustiada y con sentimientos de culpa o le cause dificultades para desarrollar sus roles de vida (social, laboral y personal).

Definir las variantes sexuales es muy difícil. En general la gente piensa que lo que se acostumbra a ver en el ambiente social que se vive es lo “normal”, “lo aceptable”, “lo decente” y “lo moral”. Esto ocurre muchas veces por el desconocimiento de otras culturas.

5.3.2. Los Roles de Género: Actitudes y Creencias

Cuando hablamos de roles de género nos estamos refiriendo a las normas establecidas socialmente para hombres y para mujer; estas normas o reglas no son creadas por las personas individualmente, son reglas sociales dictadas tradicionalmente para la sociedad en general; son los hombres y mujeres los que incorporarán estas reglas sociales a su estilo de vida y adoptan para sí lo que consideran que es normal o anormal para cada uno de ellos o ellas.

Es en esta fase social del ser humano, en donde se está desarrollando, es donde se evidencian las más variadas manifestaciones del machismo, palabras como: “eso es cosas de mujeres”, “yo soy hombre y puedo hacer lo que quiera”, “tú no tienes derechos porque no eres hombre, etc.”, son palabras y/o expresiones que denotan las características de sociedades machistas que han perpetuado la invisibilidad de las mujeres como actoras sociales y más

aún de las personas que son diferentes a la norma socializada (heterosexualidad).

Dentro de la sociedad “lo normal” es que existan hombres y mujeres con roles sociales Heterosexuales, pero cuando un hombre o una mujer adopta roles comportamentales típico del otro sexo son vistos como “a normal” ya que su orientación sexual o identidad de género no encaja en una sociedad que predominantemente es machista y que carece de un desconocimiento de la diversidad sexual.

Cuando un hombre asume comportamientos, ademanes y accesorios del sexo opuesto, por deducción social esto significa que es “homosexual”; esto no quiere decir que necesariamente lo sea ya que los accesorios y ademanes no determinan la orientación sexual e identidad de género de una persona. En el caso de las mujeres homosexuales, son desterradas del mundo de la reproducción ya que solo el hecho de asumir roles del sexo opuesto, estas no pueden ser madres, limitándolas en sus derechos y rechazándolas por querer adquirir el poder socializada del hombre.

Los conceptos de la moral juegan un papel fundamental en el fortalecimiento de los roles de género, esto genera una negativa para el desarrollo de las personas LGBTI+ ya que estas manifestaciones afectan de manera psicológica y cultural en su desarrollo social.

5.3.3. Las Orientaciones Sexuales

La Orientación Sexual es la atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género o sexo diferente al suyo, o de su mismo sexo o género, o de más de un sexo o género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. Todas las personas tienen una orientación sexual, la cual es inherente a la identidad de la persona. Acorde a esta definición las orientaciones sexuales pueden ser:

1. **Heterosexualidad**

Atracción física, emocional y sexual hacia personas de diferente sexo. Por ejemplo: un hombre que se siente atraído por una mujer y viceversa³⁸.

2. **Bisexualidad**

Hombres o mujeres que sienten atracción física, emocional y sexual por personas de ambos sexos. Hombre bisexual o mujer bisexual³⁹.

3. **Homosexualidad**

Hace referencia a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un mismo género y a la capacidad mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. «Existe la tendencia en los colectivos LGBTI+ a reivindicar el término lesbiana (para hacer referencia a la homosexualidad femenina) y *gay* o *gai* (para hacer referencia a la homosexualidad masculina o femenina⁴⁰)»

4. **Pansexualidad**

Se refiere a quienes sienten atracción física, emocional y sexual hacia otra persona independientemente de su sexo, género, identidad de género y orientación sexual⁴¹.

5. **Asexualidad**

Persona que puede o no sentir atracción física, afectiva o emocional por otras, pero que por lo general no experimenta atracción sexual⁴².

5.3.4. *Las Identidades Sexuales: ¿Quiénes son las personas LGBTI+?*

Corresponde a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros, transexuales, travestis, intersexuales y otras personas de diversa condición sexo-genérica:

³⁸ Organización de los Estados Americanos OEA (2012). Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes. Pág.: 3.

³⁹ Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Glosario de Diversidades Sexuales, disponible en <http://www.comisiondetransicion.gob.ec/glosario-de-diversidades-sexuales.html>.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes. Pág.:4.

⁴¹ Adaptado de: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED (2016). Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. Ciudad de México. Pág.: 28

⁴² Red para la Educación y la Visibilidad de la asexualidad, "Sobre asexualidad" (Consulta en línea). <http://www.asexuality.org/sp/>.

1) **Lesbiana**

Término político para identificar a mujeres que sienten atracción física, emocional y sexual por otras mujeres⁴³.

2) **Gay**

Hombres que expresan atracción física, emocional y sexual por otros hombres⁴⁴.

3) **Bisexual**

Hombres o mujeres que sienten atracción física, emocional y sexual por personas de ambos sexos. Hombre bisexual o mujer bisexual⁴⁵.

4) **Trans**

Término paraguas utilizado para describir diferentes variantes de la identidad y/o expresiones de género (incluyendo personas transexuales, transgénero, travestis, entre otras), cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer no corresponde con la identidad y/o expresiones de género de la persona⁴⁶.

5) **Transgénero**

Las personas transgénero se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto al que social y culturalmente se asigna a su sexo de nacimiento, y quienes, por lo general, sólo optan por una reasignación hormonal —sin llegar a la intervención quirúrgica de los órganos pélvicos sexuales internos y externos— para adecuar su apariencia física y corporalidad a su realidad psíquica, espiritual y social⁴⁷.

⁴³ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2015). CIDHLGBTIViolencia - Conceptos Básicos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>

⁴⁴ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2015). CIDHLGBTIViolencia - Conceptos Básicos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>

⁴⁵ Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Glosario de Diversidades Sexuales, disponible en <http://www.comisiondetransicion.gob.ec/glosario-de-diversidades-sexuales.html>.

⁴⁶ Organización de los Estados Americanos OEA (2012). Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes. Disponible en: <https://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28504S.pdf>

⁴⁷ Stryker, Susan (2008), "Transgender History, Homonormativity, and Disciplinarity" [en línea]. Radical History Review 100. Pág.: 145-157. Disponible en: <http://rhr.dukejournals.org/content/2008/100/145.citation>

6) Trans femenina o mujer trans

Comprende a las personas que, al momento de nacer, fueron asignadas al género masculino, pero su identidad de género se inscribe en el ámbito de lo social y culturalmente construido, concebido y leído como femenino. Entre ellas se inscriben quienes se identifican como mujeres trans, mujeres transgénero, mujeres transexuales y las travestis, entre otras⁴⁸. Las mujeres trans expresan mediante su comportamiento, habla y estética lo que usualmente se asigna a las mujeres en determinada sociedad o cultura.

7) Trans masculino u hombre trans

Comprende a las personas que fueron asignadas al género femenino al momento del nacimiento, pero su identidad de género se inscribe en el ámbito de lo social y culturalmente construido, concebido y leído como masculino. Los términos «hombre trans», «trans masculino», o bien «varón trans», suelen ser los más utilizados por este grupo de personas. En este universo también se encuentran quienes se identifican como hombres transexuales y los hombres transgénero⁴⁹. Los hombres trans modifican su comportamiento, habla y estética para corresponderse con lo que ha sido socialmente asignado a los hombres, aunque no necesariamente realizan intervenciones corporales.

8) Transexual

Las personas transexuales se sienten y se conciben a sí mismas como pertenecientes al género opuesto que social y culturalmente se asigna a su sexo biológico y que optan por una intervención médica -hormonal, quirúrgica o ambas- para adecuar su apariencia física-biológica a su realidad psíquica, espiritual y social⁵⁰.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Pág.: 40. Párrafo: 76.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). Informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Pág.: 42. Párrafo: 82.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica - Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo. Pág.: 18. Literal i).

9) Travestis

En términos generales, se podría decir que las personas travestis son aquellas que manifiestan una expresión de género –ya sea de manera permanente o transitoria– mediante la utilización de prendas de vestir y actitudes del género opuesto que social y culturalmente son asociadas al sexo asignado al nacer. Ello puede incluir la modificación o no de su cuerpo⁵¹.

10) Intersexuales

Personas que nacen con características biológicas de ambos sexos. En algunos casos las personas intersexuales presentan combinaciones cromosómicas, hormonales, gonadales y genitales. Pueden, o no, ubicarse en el binario: hombre/mujer⁵².

11) Símbolo “+”

Se refiere a las diferentes autoidentificaciones de sexo, identidad de género u orientación sexual que emergen en los contextos más actuales. Entre ellas podemos mencionar a las personas asexuales (que no se sienten atraídas sexualmente ni por hombres o mujeres), pansexuales (aquellos que se sienten atraídos por otras personas independientemente de su género), *queer* (no se etiquetan con ningún sexo o género) entre otras.

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica - Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo. Pág.: 18. Literal j).

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Pág.: 30.

Figura 14*Inclusión Social*

Nota. Imagen muestra inclusión

Fuente y elaboración: Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, (2023).

5.3.5. Entendiendo la Violencia por Orientación Sexual e Identidad de Género (OSIG)

Partimos de un sistema binario del sexo y del género, que se concibe como un modelo social y cultural dominante en la cultura occidental que “considera que el género y el sexo abarcan dos, y sólo dos, categorías rígidas, a saber, masculino/hombre y femenino/mujer. Tal sistema o modelo excluye a aquellos que no se enmarcan dentro de las dos categorías (como las personas trans o intersex).

El género “es un elemento constitutivo de las relaciones sociales, las cuales se basan en las diferencias percibidas entre los sexos, y en general es una forma primaria de las relaciones simbólicas de poder” (Scott, 2008, 65). El género y los estereotipos asociados a él, van a atribuir normas de conducta, normas de ser y estar en la sociedad, la sociedad nos asigna diferenciadamente papeles que debemos cumplir, papeles que nos colocan en posiciones desiguales, a estos papeles los llamamos roles de género.

Los estereotipos de género nos dicen que el hombre debe ser rudo, fuerte, líder, etc, mientras las mujeres deben ser sumisas, delicadas, siempre

pensar en los demás, cuidadoras, obedientes. De igual manera se socializa la expectativa dominante e imperante de las relaciones heterosexuales, cis-sexuales, monógamas, como únicas y válidas, siendo todo lo que se salga de estas normas sociales es repudiado.

¿Pero cómo sostiene este sistema? Justamente, a través de los procesos de socialización se transmiten estos valores y creencias a través de la familia y otras instituciones y redes sociales como la escuela o la iglesia. De esta forma se normalizan y reproducen estos estereotipos, roles y relaciones de poder. Los estereotipos de género inciden en la estructuración psíquica de las personas, crean subjetividades, participan en el proceso de formación de sus identidades, valores y expectativas que actúan como mandatos sociales, por ello, todo lo que se sale de la norma resulta objeto de discriminación y violencia.

Por otra parte, es importante problematizar elementos constitutivos de la violencia por OSIG como el prejuicio, que se define como “una antipatía basada en una generalización inflexible y errónea, que puede ser sentida o expresada, dirigida hacia un grupo como totalidad o hacia un individuo por ser miembro de un grupo” (Allport, 1954, 9). Así como la demonización, patologización y desnaturalización de las existencias y resistencias LGBTI+ que han perpetuado lógicas de violencia, discriminación, exclusión a través de los años.

De lo anterior, otro elemento de gran envergadura es la religión, existe evidencia de “una relación entre religiosidad y la homonegatividad; las personas religiosas son en general más homonegativas que personas no religiosas” (Jäckle y Wenzelburger 2014 en Bosh 2015, 28). A su vez, también es necesario diferenciar los roles de género y las conductas hacia la homosexualidad masculina y femenina.

Es así que “las mujeres muestran actitudes más favorables que los hombres tanto hacia la homosexualidad masculina como hacia la homosexualidad femenina, y por otra parte se observan mayores diferencias

de género en las actitudes hacia la homosexualidad masculina que hacia la homosexualidad femenina” (Barra 2002, 281).

El que las mujeres presenten actitudes más favorables que los hombres hacia las personas homosexuales de ambos sexos. “Se podría explicar por la confluencia de diversos factores. Por una parte, debido a su socialización los hombres tienden a adherir más rígidamente que las mujeres a las normas de roles de género, por lo cual evaluarían más negativamente a aquellos que representarían una especie de violación de las normas de roles de género, como serían las personas homosexuales” (Barra 2002, 281).

5.3.6. Aspectos a considerar sobre la Violencia y Discriminación a Personas LGBTI+

Ahora, bien, existen sistemas normativos que estructuran la violencia y discriminación hacia las personas LGBTI+, por ello comprender su conceptualización e incidencia es imperante, por ejemplo, tenemos:

1. Heteronormatividad

Se refiere al sesgo cultural a favor de las relaciones heterosexuales, conforme al cual dichas relaciones son consideradas “normales, naturales e ideales” y son preferidas sobre relaciones del mismo sexo o del mismo género. La heteronormatividad se compone de reglas jurídicas, sociales y culturales que obligan a las personas a actuar conforme a patrones heterosexuales dominantes e imperantes.⁵³.

2. Heterosexismo

Se trata de una forma de ideología y sistema de organización social de las relaciones afectivas entre personas que consideran que la heterosexualidad monógama y reproductiva es la única natural, válida éticamente, legítima socialmente y aceptable, negando, descalificando, discriminando y violentando otras orientaciones sexuales, expresiones

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Pág.: 41. Párrafo 31.

e identidades de género⁵⁴.

3. Cisnormatividad

Se refiere a «la noción de que las personas con genitales machos están destinadas por la naturaleza y al mismo tiempo deben... volverse masculinos, esto es, hacerse hombres, mientras que las personas con genitales hembras están destinadas y deben volverse femeninas, esto es, mujeres».

4. Cissexismo

Ideología o forma de pensamiento que, buscando sustento en la ciencia, considera que la concordancia entre el sexo asignado al nacer, así como la identidad y expresión de género de las personas, es la única condición natural, válida éticamente, legítima socialmente y aceptable. Esta ideología niega, descalifica, discrimina y violenta otras identidades, expresiones y experiencias de género, como las de las personas trans, intersexuales o no binarias. Considera que solamente existen, o deberían existir, hombres y mujeres, sin dar cuenta de que aquéllos y éstas, o son cisgénero, o son trans, o son intersexuales.

5. Prejuicio

Percepciones generalmente negativas, o predisposición irracional a adoptar un comportamiento negativo, hacia una persona en particular o un grupo poblacional, basadas en la ignorancia y generalizaciones erróneas acerca de tales personas o grupos, que se plasman en estereotipos⁵⁵.

6. Estereotipo

Un estereotipo presume que todos los miembros de un cierto grupo social poseen atributos o características particulares. En

⁵⁴ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED (2016). Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. Ciudad de México. Pág.: 21.

⁵⁵ Guía para la acción pública contra la homofobia [en línea]. México, CONAPRED, 2012, Pág.: 15. http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP-HOMO-WEB_Sept12_INACCSS.pdf

consecuencia, se considera que una persona, simplemente por su pertenencia a dicho grupo, se ajusta a la visión generalizada o la preconcepción⁵⁶.

7. Estigma

El estigma puede entenderse en general como un proceso de deshumanización, degradación, desacreditación y desvalorización de las personas de ciertos grupos de la población. El objeto del estigma es un atributo, cualidad o identidad que se considera "inferior" o "anormal". El estigma se basa en una concepción social de lo que somos "nosotros", en contraposición a "ellos", que confirma la "normalidad" de la mayoría mediante la desvalorización de "los otros"⁵⁷.

5.3.7. Tipos de Violencias

Las personas LGBTI+ viven tipos de violencias a partir de su orientación sexual e identidad de género diferentes a la de las demás personas, es necesario diferenciarlas y dimensionar las consecuencias de estas:

1. Discriminación

(...) Toda distinción, restricción, exclusión o preferencia en razón de nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad o estado de salud con el objetivo de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en condiciones de igualdad (...)⁵⁸.

⁵⁶ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (2015). CIDHLGBTI Violencia - Conceptos Básicos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/terminologia-lgbti.html>

⁵⁷ ONU (2012). Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento, A/HRC/21/42. Párrafo 12.

⁵⁸ Código Orgánico Integral Penal, COIP (2021). Párrafo primero, delito de discriminación. República del Ecuador, Art. 176.

2. Exclusión

Acción de marginar y negar oportunidades a una persona LGBTI+ por causa de su orientación sexual e identidad de género⁵⁹.

3. Delito de odio

(...) Violencia física o psicológica de odio, contra una o más personas en razón de su nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad, estado de salud o portar VIH (...) ⁶⁰.

4. Homofobia

El Odio, miedo, prejuicio y/o rechazo a los hombres gays o a los que parecen serlo. Se expresa en discriminación, ridiculización y otras formas de violencia⁶¹. Este tipo de comportamiento y forma de pensar puede materializarse en formas de violencia como la privación de la vida y el delito de homicidio, que puede ser tipificado como crimen de odio homofobia⁶²

5. Violencia por prejuicio

Concepto que apunta a una comprensión de la violencia como un fenómeno social, en contraposición con la violencia entendida como un hecho aislado. Tal violencia requiere de un contexto y una complicidad social, se dirige hacia grupos sociales específicos tales como las personas LGBTI+ y tiene un impacto simbólico. Incluso cuando este tipo de violencia es dirigido contra una persona o grupo de personas, se

⁵⁹ Marco conceptual de la Investigación sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI, INEC-CDT, 2012.

⁶⁰ Código Orgánico Integral Penal, COIP (2021). Parágrafo segundo, delito de odio. República del Ecuador, Art. 177.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica - Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo. Pág.: 20. Literal q).

⁶² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED (2016). Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. Ciudad de México. Pág.: 21.

envía un fuerte mensaje social contra toda la comunidad LGBTI+⁶³.

6. Violencia de género

La violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia. Si bien las mujeres y niñas sufren violencia de género de manera desproporcionada, los hombres y los niños también pueden ser blanco de ella. En ocasiones se emplea este término para describir la violencia dirigida contra las poblaciones LGBTI+, al referirse a la violencia relacionada con las normas de masculinidad/feminidad o a las normas de género⁶⁴.

5.3.8. Otros Tipos de Violencias

La legislación que criminaliza identidades y expresiones de género no normativas, la violencia generalizada, la invisibilidad de la violencia cotidiana, la violencia en represalia a demostraciones públicas de afecto entre personas del mismo sexo, las violaciones por fuerzas de seguridad del Estado: tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, ataques multitudinarios (por ejemplo tiroteos en discotecas LGBTI+), la violencia médica contra personas intersex y los intentos de “modificar” la orientación sexual y la identidad de género (por ejemplo las clínicas de reconversión) (CIDH 2015).

⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Pág.: 47. Párrafo 44.

⁶⁴ ONU MUJERES. Términos Clave. (Consulta en línea). Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>

Figura 15

Imagen en contra de la violencia.



Nota. La figura representa, una imagen en contra de la violencia

Fuente y elaboración: Misterio de la Mujer y Derechos Humanos, (2023).

5.4. Principales Actores y Entornos en los que las Personas LGBTI+ experimentan Violencia

Es imperante caracterizar y detectar cuáles son los principales actores que propician la violencia basada en OSIG, así como los contextos y entornos en que esta tiene mayor prevalencia, así tenemos:

1. Familia

Es uno de los principales espacios sociales en los que personas LGBTI+ pueden experimentar violencia. El desconocimiento de los padres frente a las diferencias de género u orientación sexual en algunas ocasiones conlleva a castigos físicos que atentan contra la integridad en mayor o menor grado.

2. Pareja

En ocasiones se invisibiliza la violencia al interior de parejas del mismo sexo. Ya que muchas personas no cuentan con redes de apoyo frente a esta situación, se pueden sentir aisladas y encontrarse en situaciones de mayor vulnerabilidad. En ocasiones las manifestaciones de violencia no son tan diferentes que las de personas heterosexuales, pero se pueden ver agravadas

por no “salir del clóset” o, por el contrario, tener miedo de mostrar afecto en espacios públicos por temor a represalias o al rechazo.

3. Instituciones escolares

Otro espacio social en el que se puede llegar a experimentar situaciones de bullying o acoso por parte de los pares. Incluso las formas de violencia verbal pueden provenir de autoridades, profesorado o personal en general de la institución.

4. Trabajo

Al igual que los espacios escolares representa un espacio de socialización en el que no necesariamente se cuenta con la seguridad para mostrar abiertamente la diferencia de género u orientación sexual. Desafortunadamente existen personas LGBTI+ que han sido despedidas por estos motivos, por lo que muchas se ven obligadas a ocultar su orientación sexual llevando una suerte de “doble vida”.

5. Espacios públicos

En ocasiones es muy probable que las personas LGBTI+ o incluso aquellas que no lo son, pero que rompen con los estándares del género se vean expuestas a formas de violencia por discriminación por parte de desconocidos mientras transitan por las calles, parques, centros comerciales, cines, etc. Así mismo estas situaciones pueden provenir de las autoridades policiales, militares u otros funcionarios públicos en instituciones estatales.

5.5. Consecuencias de la Violencia y Discriminación

Las afectaciones de la violencia basada en OSIG son múltiples, no solamente a nivel psíquico, también de conducta, a nivel de nuestras relaciones sociales, familiares y de pareja, en este sentido es importante comprender los efectos negativos de estas violencias en la vida cotidiana de las personas LGBTI+:

5.5.1. *¿Doble o Triple Vulnerabilidad? - Perspectiva Interseccional*

En muchas ocasiones cuestiones como la raza, el sexo, la condición

migratoria, las discapacidades u otras condiciones humanas agravan la posibilidad de sufrir algún tipo de violencia o discriminación sumada a los prejuicios sobre la identidad y expresión de género o la orientación sexual de las personas LGBTI+. Por ello es importante que las personas que tienen una responsabilidad social con la población o un compromiso con el bienestar comunitario logren generar herramientas como la empatía y la resiliencia frente a estas vicisitudes.

5.5.2. Fobia Internalizada

La discriminación, los ataques constantes en redes sociales, altos índices de violencia mantienen a las personas LGBTI+ en constante estrés y estado de alerta, generando inestabilidad emocional, y una suerte de sensación de inseguridad constante. Muchas personas LGBTI+ tienen internalizado el miedo y están constantemente a la espera de recibir ataques sea donde se encuentren o cual sea la actividad que realicen.

Ciertos rasgos propios de la personalidad pueden constituirse en factores de riesgo y derivar en inseguridad. Por ejemplo, la introversión, la ansiedad, la dependencia emocional, baja autoestima, y el estrés, facilitan la aparición de conductas de riesgo que pueden derivar en daño psicológico y emocional; conducir a establecer relaciones sociales y afectivas negativas, o auto situarse en situaciones de riesgo. Al respecto, es aconsejable que si una persona sabe que está atravesando o posee alguno de estos rasgos, en la medida de lo posible, busque ayuda psicológica para superarlos y así reducir el nivel de vulnerabilidad a nivel emocional. Buscar contención o ayuda psicológica no debe entenderse como sinónimo de trastorno mental.

5.5.3. Estrés de las Minorías

Una de las primeras teorías que apareció para intentar explicar este mayor impacto en la salud mental de la población LGTBI+ fue la Teoría del Estrés de las Minorías Sexuales de Meyer (2003). Según este autor, las personas con una orientación sexual diferente a la heterosexual deben hacer frente a un entorno social lleno de prejuicios, estigma y discriminación. Este

ambiente hostil provoca que las personas LGTBI+ necesiten de un mayor esfuerzo para poder adaptarse al entorno y funcionar de manera cotidiana. Además, esta adaptación debe ser constante y continua, ya que el origen de esta discriminación se debe a estructuras sociales y culturales relativamente bien estables. Por último, también hay que destacar que, dado que esta situación surge de una estructura social, el individuo estigmatizado poco puede hacer por escapar de esta situación estresante. Todo este sobreesfuerzo, que se conoce como estrés social, podría acarrear grandes consecuencias para la salud física y mental de las personas pertenecientes a una minoría social estigmatizada (Meyer, 2003).

Recuerda (puntos claves para recordar la teoría)

- * Sexo no es igual a género
- * La intersexualidad nace contigo, por tanto, es biológico.
- * Existen diferentes orientaciones sexuales, todos y todas tenemos una orientación sexual y en ese contexto la sexualidad de las personas es diversas.
- * La identidad de género no es estática, es un proceso de construcción permanente.
- * No es lo mismo una persona travesti, que una persona transgénero y transexual.
- * A las personas Trans se las debe llamar por cómo se identifica, por cómo se ven, NO por su sexo biológico, aun cuando algunos o algunas no actualicen sus documentos de identidad.
- * Que los diversos tipos de violencia se dan en el círculo o red social de las personas LGTBI+.
- * Que existen tipos de violencia tipificados en el COIP sobre Discriminación y crímenes de Odio por orientación sexual e identidad de género.
- * Que las personas LGTBI+ viven dobles y triples exposiciones a violencia y discriminación a causa de su orientación sexual e identidad de género.
- * Que la sanción por discriminar a una persona LGTBI+ es de 1 a 3 años de prisión, pero si la discriminación viene por parte de una o un servidor público es de 3 a 5 años.

Figura 16*Imagen inclusión*

Nota. Imagen inclusión

Fuente y elaboración: Misterio de la Mujer y Derechos Humanos, (2023).

UNIDAD 6 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL)

6.1. Generacional e Intergeneracional⁶⁵

El tema de las generaciones, ligado a la edad de las personas durante el ciclo de vida, así como la relación entre generaciones - la intergeneracionalidad -, es un campo de reflexión y actuación relativamente reciente en el orden jurídico, conceptual e institucional en el país.

En el Ecuador, este enfoque está explícitamente establecido en la Constitución del año 2008, como producto del avance de la doctrina de Derechos Humanos y de las ciencias sociales.

Para abordar este enfoque, en esta unidad se desarrollan los siguientes temas:

1. Generación
2. Intergeneracionalidad
3. Los grupos generacionales
4. Los pilares de la igualdad
5. Derechos específicos de los grupos generacionales
6. Discriminación en razón de la edad
7. Adultocentrismo
8. Los sistemas de protección de los grupos generacionales

En el desarrollo de la unidad, también se brinda información sobre la situación de los grupos generacionales y algunos prejuicios y estereotipo discriminatorios hacia los grupos etarios.

6.1.1. *Objetivo*

Informar y sensibilizar a los miembros de la Policía Nacional sobre el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional.

⁶⁵ Tomado de “El enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional”, 2015. Página 60. Quito, CNII.

6.1.2. *Introducción*

Siendo el Ecuador un Estado constitucional de derechos y justicia social, está en la obligación de tener al ser humano como eje central de su gestión. Por esta razón, todos los ecuatorianos y ecuatorianas deben gozar de todos los derechos establecidos en la Constitución (CRE. Artículo 6), aplicando los principios de los derechos humanos, incluido el principio de igualdad y no discriminación

Uno de los organismos responsables de las garantías constitucionales es el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII). Para el cumplimiento de sus fines, la Constitución establece que el CNII, al igual que los otros Consejos Nacionales para la Igualdad, debe coordinar con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno (CRE. Artículo 156).

Con la promulgación de la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) en el año 2014, el anterior Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se transformó en Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, ampliando su actuación a los grupos generacionales de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

6.1.3. *Generalidades*

Antes de abordar el enfoque generacional e intergeneracional, es válido responder a la pregunta ¿qué es un enfoque? Para comprender el concepto de enfoque, es habitual utilizar la imagen de ponerse unos lentes, con ciertas características, a través de los cuales se observa el mundo. Esta metáfora nos introduce en la idea de que un enfoque es una manera de ver la realidad, pero también, una forma de tratar los problemas relativos a ella⁶⁶.

Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE), enfoque es la acción y efecto de dirigir la atención hacia algún aspecto de la realidad desde supuestos previos, para observar esa realidad y, eventualmente, actuar sobre

⁶⁶ Bunge, M. & Ardila, R. (2002). Filosofía de la psicología. México: Siglo XXI Editores (2ª ed.)

ella para transformarla ⁶⁷.

Entonces, no es suficiente colocarse unos lentes para ver la realidad desde un enfoque particular, es un proceso más complejo, que no involucra solamente la mirada sino también -para continuar con las metáforas- tener incorporado un chip particular, unas categorías de análisis que conduzcan a analizar la realidad de una manera determinada. Un enfoque permite seleccionar y resaltar ciertos aspectos de la realidad que, desde otras perspectivas, pasarían desapercibidos.

Desde el enfoque intergeneracional, la realidad que se observa es la vida social en su conjunto, sus aspectos económicos, culturales, de convivencia, institucionales y especialmente, las situaciones de desigualdad y discriminación que afectan los derechos de los y las adolescentes, niñas y niños, jóvenes y personas adultas mayores.

Uno de los factores que ha incidido para el desarrollo de la perspectiva intergeneracional, son los cambios demográficos que están sucediendo en el planeta y particularmente el proceso de envejecimiento de la población, que ha tenido profundas consecuencias para los derechos humanos y para la construcción de las ciudadanías del siglo XXI.

La realidad del envejecimiento poblacional y la preocupación de los Estados por los derechos de las personas adultas mayores han puesto en la agenda política la temática generacional. Ya en el año 2002, en las Conclusiones de la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de Madrid, las Naciones Unidas declara:

*“Es necesario fortalecer la solidaridad entre las generaciones y las asociaciones intergeneracionales, teniendo presente las necesidades particulares de los más mayores y los más jóvenes, y alentar las relaciones solidarias entre generaciones”*⁶⁸.

⁶⁷ RAE: enfocar (v. tr.) <http://lema.rae.es/drae/?val=enfocar>

⁶⁸ https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/Plan_Madrid_sobre_Envejecimiento_2002.pdf

En ese contexto, la Constitución de la República del Ecuador incorporó esta temática, en el ordenamiento jurídico y en la visión de sociedad que el Ecuador construye.

La elaboración de los conceptos de generación y de intergeneracionalidad es uno de los aportes a las políticas y nuevas visiones sobre desarrollo, que han nacido con la irrupción de los derechos, reivindicaciones y presencia de las personas adultas mayores, las nuevas miradas de las juventudes y los avances de la doctrina de la protección integral de la infancia.

6.1.4. *La Noción de Generación*

Es limitada la mención al concepto de generación en la literatura especializada y, como muchos otros términos, tiene numerosos sentidos conferidos desde las diferentes perspectivas que lo abordan. Reseñamos algunos de ellos:

1. Para la *demografía*, una generación es el conjunto de los nacidos en un mismo año o en un mismo intervalo de años (por ejemplo, personas de 70 a 80 años).
2. En el *sentido histórico*, es un grupo social que ha vivenciado un conjunto de experiencias en común, culturales, artísticas y sociales (por ejemplo, los jóvenes de la década de los 60).
3. Desde una *perspectiva social* es un subgrupo de edad (por ejemplo, personas adultas mayores, jóvenes, etc.).
4. Para la *antropología*, es el conjunto de aquellos que comparten una misma posición respecto a las relaciones de descendencia o ascendencia, es decir, de acuerdo a la sucesión biológica y cultural, por ejemplo, la generación de los bisabuelos.
5. En el *sentido relacional*, es el conjunto de personas que comparten una relación referida a la esfera familiar-parental (por ejemplo: hijo-padre, abuelo-nieto, etc.).

El CNII ha tomado posición por la definición de generación basada en la edad, que proviene de la perspectiva social y demográfica.

6.2. Lo Generacional en la Constitución

La Constitución del Ecuador incorpora el concepto de ciclo de vida y el reconocimiento de derechos específicos para cada grupo generacional dentro de este ciclo. Así mismo, considera a lo generacional como un principio que debe guiar los sistemas y servicios que garantizan derechos, por ejemplo, en los sistemas de salud, de educación, de inclusión, entre otros (CRE. Artículos 32 y 358). En el capítulo sobre los deberes y responsabilidades de las personas, la Constitución señala la responsabilidad de respetar y reconocer las diferencias generacionales (CRE. Artículo 83.14).

6.2.1. Lo intergeneracional

Lo intergeneracional es un área de conocimientos reciente y el soporte teórico se encuentra en plena elaboración. La mayoría de autores y países tratan las temáticas intergeneracionales en términos de programas y acciones concretas. Se habla no de una teoría o doctrina sino de “campo intergeneracional” aún en construcción, que tiene que ver con teorías, investigaciones, prácticas y, en especial, las políticas públicas y programas intergeneracionales “...encaminados a aprovechar de modo beneficioso el potencial de la intergeneracionalidad (encuentro e intercambio entre personas y grupos pertenecientes a distintas generaciones)”⁶⁹.

De manera general, el término intergeneracionalidad hace referencia a las interacciones, del tipo que sean, entre los miembros de distintas generaciones. Estas interacciones pueden ser entre generaciones que conviven en un mismo tiempo o entre generaciones contiguas, vale decir, anteriores o posteriores.

69

https://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/uploadManual/La_intergeneracionalidad_Juan_Saez_Carerras.pdf

Generalmente, las reflexiones y políticas que se han derivado de introducir la categoría de la intergeneracionalidad en las ciencias sociales y en los planes de desarrollo social, hacen referencia a las generaciones que conviven en un mismo tiempo.

A nivel global, la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido la importancia de la promoción de las relaciones intergeneracionales, para que podamos lograr lo que ha considerado una meta de gran importancia social, promocionada como *“una sociedad para todas las edades”*.

Desde los estudios sociales sobre el desarrollo, existe la constatación de que muchas relaciones absolutamente cruciales para promover el desarrollo humano son intergeneracionales: padres - hijos, abuelos - nietos, maestros - niños, voluntarios - estudiantes, cuidadores - niños, cuidador - adultos mayores y similares.

Los estudios sobre edad y desigualdad han identificado, entre otros, dos fenómenos relevantes: la infantilización de la pobreza y la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Una respuesta orgánica a estos desafíos se está construyendo en la región y, en el caso ecuatoriano, se desarrolló una estrategia concreta de respuesta; nos referimos a la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza, que propuso acciones para detener el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza a través del fortalecimiento de las capacidades de las nuevas generaciones, entre otras medidas.

Otro aporte a la comprensión de lo intergeneracional proviene de la sociología relacional. Desde esta perspectiva, lo intergeneracional, palabra compuesta que tiene el prefijo *inter* (entre), alude a la dimensión del *relacionamiento entre personas*, al *nosotros*, a la pertenencia a la comunidad humana, dimensión tan esencial como la noción de individualidad.

Esta visión obliga a ver al sujeto simultáneamente como individuo y en sus interrelaciones con otros: padres, familia, compañeros, comunidad, con los sujetos pertenecientes a las otras generaciones que conviven en su

mismo espacio de desarrollo y en el tiempo en que se desenvuelve su propia vida.

6.2.2. Lo Intergeneracional en la Constitución

El concepto de intergeneracionalidad es mencionado en la Constitución en tres sentidos:

1. Cuando se prescribe la responsabilidad intergeneracional en el manejo de los recursos naturales y la biodiversidad (CRE. Artículos 317 y 400),
2. En relación con las políticas demográficas, por cuanto se plantea un desarrollo intergeneracional equilibrado (CRE. Artículo 391);
3. En relación con los derechos de participación, específicamente cuando se alude a la necesidad de tener en cuenta el criterio intergeneracional para el desempeño de empleos y funciones públicas (CRE. Artículo 61.7).

En los dos primeros casos, el concepto de lo intergeneracional hace referencia al concepto de justicia intergeneracional, es decir, a la responsabilidad de la actual generación en cuanto al manejo de los recursos naturales frente a generaciones futuras.

6.3. Definiciones Institucionales⁷⁰

Las definiciones que se presentan a continuación, elaboradas por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, representan un esfuerzo de integración conceptual de los diferentes aportes normativos, doctrinarios y de disciplinas sociales y, sobre todo, son producto de la reflexión y la práctica institucional y social para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores. Estos aportes conceptuales han sido elaborados con la participación de numerosos actores de diferentes provincias y territorios del país.

6.3.1. Generación

⁷⁰ Las definiciones elaboradas por el CNII, representan un esfuerzo de integración conceptual de los diferentes aportes normativos, doctrinarios y de disciplinas sociales y, sobre todo, son producto de la reflexión y la práctica Institucional y social para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Una generación es un grupo de personas de un determinado rango de edad que comparten visiones y prácticas, producto de una construcción social, histórica y cultural determinada. Son estos dos aspectos, el rango etario y el compartir visiones y prácticas, los que determinan la generación.

Los grupos generacionales están definidos en función de la edad, en correspondencia con el marco normativo ecuatoriano y con las definiciones de generación sustentadas por la demografía y las ciencias sociales.

Entre esos grupos, el CNII trabaja prioritariamente con niños y niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

6.3.2. Relacionamento Intergeneracional

En contraposición de la estructura adulto céntrica que actualmente prima en la sociedad, las acciones alrededor de lo intergeneracional buscan el relacionamiento solidario, reconocimiento y mutua valoración entre integrantes de diversas generaciones que conviven en un mismo espacio y tiempo.

Este relacionamiento entre generaciones, requiere el desarrollo de condiciones sociales y capacidades para establecer vínculos libres de discriminación, promover la mutua protección y optimizar las potencialidades que ofrece la convivencia armónica entre personas y colectivos pertenecientes a distintas generaciones.

Tabla 13*Conceptos Básicos*

1. Generación	Una generación, es un grupo de personas de un determinado rango de edad que comparten visiones y prácticas comunes.																		
2. Grupos generacionales	<table><tr><th colspan="2">Grupos generacionales</th><th>Normativa</th></tr><tr><td>0 a 12 años</td><td>niñas y niños</td><td>Código de la niñez y adolescencia, artículo 4</td></tr><tr><td>12 a 18 años</td><td>adolescentes</td><td>Código de la niñez y adolescencia, artículo 4</td></tr><tr><td>18 a 29 años</td><td>jóvenes</td><td>Ley orgánica de las juventudes, artículo 1</td></tr><tr><td>29 a 65 años</td><td>adulto/a</td><td></td></tr><tr><td>65 años en adelante</td><td>personas adultas mayores</td><td>CRE, artículo 36</td></tr></table>	Grupos generacionales		Normativa	0 a 12 años	niñas y niños	Código de la niñez y adolescencia, artículo 4	12 a 18 años	adolescentes	Código de la niñez y adolescencia, artículo 4	18 a 29 años	jóvenes	Ley orgánica de las juventudes, artículo 1	29 a 65 años	adulto/a		65 años en adelante	personas adultas mayores	CRE, artículo 36
Grupos generacionales		Normativa																	
0 a 12 años	niñas y niños	Código de la niñez y adolescencia, artículo 4																	
12 a 18 años	adolescentes	Código de la niñez y adolescencia, artículo 4																	
18 a 29 años	jóvenes	Ley orgánica de las juventudes, artículo 1																	
29 a 65 años	adulto/a																		
65 años en adelante	personas adultas mayores	CRE, artículo 36																	
3. Intergeneracionalidad	Hace referencia a las interacciones, del tipo que sean, entre los miembros de distintas generaciones. Estas interacciones pueden ser entre generaciones que conviven en un mismo tiempo o entre generaciones contiguas, vale decir, anteriores o posteriores.																		
4. Adultocentrismo	Se refiere a la discriminación y ejercicio de poder ejercido por los adultos, hombres y mujeres hacia otras generaciones, por no considerarlos con las mismas capacidades y derechos como los adultos.																		
5. Discriminación	Cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada.																		
6. Interseccionalidad	Hace referencia a la situación en la cual una clase concreta de discriminación interactúa con dos o más grupos de discriminación creando una situación única.																		

Nota. Tabla de conceptos básicos.

6.4. Marco Normativo

1. Constitución del Ecuador

La Constitución del Ecuador provee el marco normativo para la construcción de la sociedad y del Estado, basado en los principios de la doctrina de los derechos humanos. El texto constitucional define las orientaciones fundamentales para el reconocimiento y garantía de los derechos humanos universales y específicos.

Desde el mismo preámbulo, la Constitución proclama la decisión de construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad; una sociedad que respete, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades [8].

Es decir, se hace explícita la decisión de acabar con las inequidades sociales, las desigualdades y discriminaciones contra personas o colectivos. Estos principios permean y representan el soporte normativo y jurídico para el accionar de todos los Consejos Nacionales para la Igualdad responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ⁷¹.

Así mismo, la Constitución reconoce derechos específicos, además de los comunes a todas y todos los ciudadanos, a las personas o colectivos que han estado históricamente o están en desventaja social y no acceden al ejercicio de los derechos universales.

Los consejos para la igualdad tienen un conjunto de atribuciones constitucionales que les faculta para incidir en las políticas públicas con el objetivo de “elevar” a las personas y colectivos que se encuentran en desventaja social, a un nivel que les permita el ejercicio pleno de sus derechos tanto universales como específicos.

La garantía, protección, promoción y restitución de los derechos humanos de los grupos generacionales y el ejercicio de esos derechos en las relaciones intergeneracionales es la razón de ser del CNII. A este Consejo se le ha asignado la responsabilidad de velar, no sólo por los derechos universales sino también

⁷¹ Constitución de la República del Ecuador, 2008 (CRE). Preámbulo.

por los derechos específicos que protegen a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

2. Derechos Universales y Derechos Específicos

La Constitución concede igual jerarquía a todos los derechos humanos, lo que significa que no hay derechos de primera, segunda o tercera generación o que unos derechos son más importantes que otros.

Sin embargo, estos avances en la consideración de los derechos, no ha impedido la diferenciación entre *derechos universales*, comunes a todos los seres humanos, y *derechos específicos*, relacionados con la existencia de una gran variedad de condiciones y situaciones de grupos y personas que requieren atención especializada, protección especial o atención prioritaria.

Los derechos específicos se relacionan con la existencia de situaciones o condiciones particulares de personas y colectivos que los coloca en una situación de desventaja social por motivos tales como su condición etaria o por haber sido objeto de discriminación o violencia, entre otros.

La Constitución reconoce derechos específicos para niñas, niños y adolescentes cuando, en el artículo 45 establece que gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad; les garantiza además el cumplimiento del principio del interés superior y la prevalencia de sus derechos sobre los de las demás personas (CRE, artículo 44).

En cuanto a las personas adultas mayores, la Constitución dispone que deben recibir atención prioritaria y especializada, en especial en los campos de inclusión social y económica y protección contra la violencia (CRE. artículo 36) mientras que las y los jóvenes son reconocidos como actores estratégicos del desarrollo para lo cual el Estado se compromete a promover su participación e inclusión en los espacios del poder público (CRE. Art. 39).

6.4.1. Marco Normativo de Niñez y Adolescencia

El artículo 44 de la CRE, establece el interés superior de niñas, niños y adolescentes como una consideración primordial. Este principio se enuncia así en la Constitución:

“El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas” (CRE. Art. 44).

Sobre los derechos de los niños, el artículo 45 de la Constitución se dispone que:

“Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar”.

1. El interés superior del niño⁷²

El interés superior del niño es un principio jurídico-social de aplicación preferente en la interpretación y práctica social de cada uno de los derechos humanos de los niños y adolescentes; es un principio garantista y una limitación a la discrecionalidad por cuanto obliga a que, en cualquier medida que se tome respecto de las niñas, los niños o los adolescentes se adopten sólo aquellas que protejan sus derechos y no las que los conculquen.

El interés superior del niño no significa de manera alguna lo que los adultos o las instituciones crean o conciben como más conveniente o beneficioso para los niños, niñas y adolescentes en una situación particular, ni las convicciones de estos adultos, ni su experiencia, ni su

⁷² La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), en el artículo 1 establece que “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes de la mayoría de edad”. Para la CIDN, en esta definición se incluye niñas y adolescentes.

cultura o tradiciones; la medida de cumplimiento de este principio no es la discrecionalidad ni el libre arbitrio, sino los derechos y garantías de los niños.

A decir de María Gracia Morai, “...los derechos humanos surgen como límites al ejercicio del poder...”, lo cual significa sin duda que, a partir del reconocimiento de los niños como sujetos de derechos, el ejercicio de la autoridad, tomada como poder supremo y omnímodo, sin reglas ni principios que lo limiten, ya no es posible, todo lo cual no quiere decir que se pierde autoridad, sino que ésta se ejerce en consonancia con el respeto a la dignidad humana y a los derechos de los niños.

En efecto, los derechos de los niños no niegan ni contradicen la autoridad de padres, maestros, responsables o representantes, sino que esta autoridad estará rodeada de límites y prohibiciones de hacer y de no hacer. La conducta y las prácticas de las personas quedan así delimitadas y objetivamente circunscritas al contenido y alcance de cada derecho en particular, y de los principios de derechos humanos en general.

Por ejemplo, la autoridad del padre o la madre, o de ambos, para orientar y corregir, está limitada entonces por el derecho a la integridad personal de sus hijos, por el derecho a no ser maltratados, que es igual a decir que se encuentra limitada esa autoridad por el principio del interés superior del niño. La autoridad sin límites y sin respeto al ser humano deja de ser autoridad para convertirse en autoritarismo, propio de las conductas autorizadas por la anacrónica doctrina de la situación irregular, negadora de derechos.

El maestro podrá ejercer su autoridad como responsable de sus educandos, por ejemplo, para ordenar y disciplinar el comportamiento en el aula. El debate y el dilema, pues, no se encuentra en el ejercicio de la autoridad, sino en lo que entendemos por esta autoridad y las formas en que se asumen. Quien ejerce la autoridad está en la libertad de respetar o no los derechos de los niños en la práctica de esa autoridad,

sin embargo, si elige el segundo camino, el de ejercer autoridad represiva, injusta e inhumana, no sólo no merece ser autoridad (no merece ser padre, o no merece ser maestro, o no merece ser juez, por ejemplo), sino que además debe atenerse a las consecuencias de su acto arbitrario.

Tampoco el interés superior del niño consiste en lo que el niño quiere o desea, o lo que piensa que le es más beneficioso, porque, así como este principio limita la toma de decisiones por parte de los adultos, no permite que sea tampoco el niño el que vulnere o coloque en situación de amenaza sus propios derechos. Si el deseo del niño o niña, o su creencia, es contraria a sus derechos, o los viola o amenaza, aplicar el principio del interés superior significa prohibir esa conducta, con respeto a su dignidad y con alto grado de humanidad. Un ejemplo de ello está en la posible conducta de un niño o niña que al integrarse a una secta religiosa pueda atentar contra su vida. Conforme a esta consideración, el propio niño puede ser el amenazante o violador de sus derechos, y en ese sentido una medida de protección puede ser dictada aún en contra de su voluntad.

En definitiva, no todo lo que el niño exprese u opine o forme parte de la toma de sus decisiones, resultaría respetuoso de sus propios derechos o garantías, lo cual no significa de manera alguna que se deje de escuchar su opinión, pero no necesariamente “...tomar en cuenta su opinión.” signifique actuar conforme a ella, si esa opinión conduce a una violación o amenaza de derechos.

En un sentido práctico de las políticas públicas, significa que a la hora de su diseño y ejecución, primero y en primer lugar estará el análisis de la situación de los niños, la aplicación de políticas, incluyendo acciones, planes, programas y presupuestos hacia esta población, dirigidos a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, antes que otro sector social, pero si acaso no fueren suficientes los recursos nacionales para la aplicación de las medidas que impone el principio de prioridad absoluta, también con prioridad se debe

recurrir a la cooperación internacional, lo que en la práctica de la política de solicitud de cooperación significaría colocar en primer plano de la ayuda a los niños, antes que los compromisos derivados de otras acciones del Estado.

En relación con los mecanismos de protección integral de la infancia, la Constitución dispone el funcionamiento de sistemas especializados y otorga rango constitucional al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNDPINA) encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Son parte de este sistema especializado las instituciones públicas, privadas y comunitarias (CRE. Artículo 341).

2. Acerca del término “adolescente”

El término adolescencia fue introducido en la literatura científica en el año de 1904, por el psicólogo y educador estadounidense F. Stanley Hall (1846- 1924) para referirse al periodo de desarrollo entre la infancia y la etapa adulta [1].

No fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando el término empezó a generalizarse. Hall, considerado el fundador de la psicología del desarrollo, planteaba que esta etapa era decisiva para la vida, constituyendo una especie de segundo nacimiento del hombre.

La palabra adolescente viene del latín *adolescens*, *adolescentis* que significa ‘que está en periodo de crecimiento, que está creciendo’ y es el participio presente del verbo latino *adolescere* ‘criarse, ir creciendo, estar creciendo, madurar’. Este verbo latino está compuesto del prefijo *ad-* ‘hacia’ y el verbo *alescere* ‘crecer’.

El participio pasado de *adolescere* es *adultum* ‘el que ya está crecido’, mientras que el participio presente *adolescens* significa ‘el que está en la etapa de crecimiento’. La adolescencia es, por tanto, una etapa del desarrollo, del proceso de crecimiento en el ciclo de vida. Del acusativo latino *adolescentem*, al perder la *m* final, salió el castellano *adolescente*, lo mismo que de *adultum* se derivó *adultu* y luego *adulto*.

De otro lado, el verbo *adolescer* es una forma castellana que como verbo transitivo significa ‘causar dolencia o dolor’, ‘tener o padecer algún defecto’ como intransitivo significa ‘caer enfermo’. Este verbo es un compuesto del antiguo verbo castellano *dolecer*, ‘enfermar’, ahora caído en desuso [2]. Ocurre, sin embargo, que algunos autores, al tratar el tema de la adolescencia se les dispara la imaginación – quizás por la cercanía fonética de los términos- y asocian arbitrariamente adolescencia con el verbo castellano *adolescer*, relacionado con *dolecer* ‘enfermar’. En base a este error, interpretan la adolescencia como una etapa de “crecimiento con dificultades”, “una etapa de carencias” e interpretan que adolescencia quiere decir *adolescer* de algo y por tanto, el adolescente carece o *adolesce*.

En definitiva, etimológicamente, *adolescente* y *adolescencia* no tiene nada que ver con la idea de que se *adolesce* de alguna cosa o falta algo.

El término remite no a una etapa de carencias, sino de crecimiento, de desarrollo.

6.4.2. Marco Normativo de Jóvenes

La CRE, establece en el artículo 39 la garantía de los derechos de las jóvenes y los jóvenes, promoviendo el efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento (CRE, art. 39):

6.4.3. Marco Normativo de Personas Adultas Mayores

De acuerdo con la CRE, las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, así como inclusión social y económica, y protección contra la violencia (artículos 35 y 36).

Por su lado, el artículo 4 de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM, 2019) establece que, para la aplicación de los derechos, constituyen principios fundamentales, entre otros, los principios de igualdad formal y material y el principio de protección. Para ello, corresponde al Estado el deber de garantizar la existencia de servicios especializados que brinden atención con calidad y calidez en todas las etapas del envejecimiento, según lo definido en el artículo 9 literal c) de la LOPAM.

La LOPAM crea el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SNEPIDPAM), cuya rectoría pertenece al MIES (LOPAM, artículo 61). Este sistema protegerá de manera integral los derechos de las personas adultas mayores “(...) mediante el diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de normas, políticas, mecanismos y servicios públicos y privados, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada” (LOPAM, artículo 55).

6.4.4. Adultocentrismo

La sociedad ecuatoriana, tiene un carácter profundamente adultocéntrico, que se expresa en un conjunto de discriminaciones en razón de la edad con la presencia, en el imaginario social, de usos y prácticas cargadas de estereotipos que desvalorizan y desprecian la dignidad de personas que pertenecen a los grupos generacionales de responsabilidad directa del CNII: adolescentes, jóvenes, niñas y niños y personas adultas mayores.

En este análisis, es importante tener en cuenta que la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez y la adultez mayor son construcciones sociales que en el transcurso del tiempo han tenido y tendrán diferentes interpretaciones y significados que dependen siempre del momento y la cultura en el que se desarrollan.

El adultocentrismo se manifiesta en prácticas sociales discriminatorias, condicionadas histórica y estructuralmente por el colonialismo y el patriarcalismo que, como es sabido, no se reduce a las discriminaciones en razón de género, sino que se manifiesta en múltiples discriminaciones que actúan inter seccionalmente como racismo, xenofobia, homofobia, sexismo, etc.

El origen del patriarcado, los colonialismos y del adultocentrismo, se remonta a una estructura cultural, pasada y actual, de relacionamiento desigual -simbólico y práctico- afianzado sobre la base del poder que ejerce una persona o un grupo de personas sobre otras.

Las personas que son consideradas mayores en relación con un ideal de edad establecido en una sociedad pueden convertirse en víctimas de la discriminación por edad. Este fenómeno fue estudiado por primera vez de forma sistemática en 1969 por Robert Butler, quien lo denominó “ageism”, traducible al español como discriminación por edad o “viejismo” (Salvarezza, 1999).

Butler lo define como un rechazo subjetivo hacia la edad avanzada y a los aspectos negativos asociados a esta. Butler resalta tres aspectos interrelacionados:

1. Actitudes discriminatorias,
2. Prácticas discriminatorias; y,
3. Prácticas institucionales y políticas que perpetúan estereotipos hacia las personas adultas mayores.

La discriminación por edad ocurre mediante prácticas que excluyen o tratan negativamente a personas mayores debido a que se les atribuye ciertas características negativas como falta de fuerza física o intelectual, ideas de enfermedad, discapacidad y/o dependencia, que, si bien, son condiciones por las que puedes atravesar las personas, se ven exacerbadas por la presencia de cargas negativas hacia esas personas, por ejemplo, en el lenguaje y el trato.

De la misma forma, la discriminación por edad puede afectar a las personas consideradas social o culturalmente como demasiado jóvenes para el ejercicio de determinadas competencias, sea un trabajo, una posición o un servicio, por asociarlos con falta de madurez o aptitudes. Esta forma de discriminación hacia jóvenes se llama adultocentrismo o adultismo (Duarte 2012).

Es necesario hacer una reflexión relativa al adultocentrismo y a los adultos. Es claro que, de ninguna manera el análisis de las características adultocéntricas de la sociedad o del adultocentrismo, nos puede conducir a culpabilizar a los adultos individuales de esta estructura que, no pocas veces, también los convierte en víctimas.

El adultocentrismo lo llevamos todos y todas, está incorporado en nuestra estructura subjetiva y lo reproducimos permanentemente en las relaciones sociales e intergeneracionales; así, el adulto no es el único que actúa de forma adultocéntrica, es, al mismo tiempo victimario y víctima de una estructura social y cultural discriminatoria y excluyente.

“El adultocentrismo como matriz sociocultural no implica contar con una clave que «explica todo», y que por su sola referencialidad otorgará respuestas totales para diversas situaciones sociales; más bien se trata de un sistema de relaciones económicas y político institucionales y de un imaginario de dominación de las sociedades capitalistas y patriarcales, que al ser develados como tales aportan en la mejor comprensión de las dinámicas sociales. Para ello requiere de contextualización y consideración de algunas especificidades sociales en su utilización, tal que mantenga un rendimiento que permita identificar las expresiones manifiestas y latentes de este dominio, así como aquellas posibilidades de transformación” (Duarte, 2012, pág. 120).

6.5. Principio de Igualdad y no Discriminación [10]

Este principio se desagrega en los denominados *pilares de igualdad* que nos muestran las obligaciones del Estado para concretar la igualdad y no discriminación,

desde las dos grandes obligaciones del Estado como son la obligación de respeto (abstención) y la de garantía (prevenir, investigar, sancionar y reparar).

6.5.1. Pilares de Igualdad

1. Igualdad ante la ley

Este pilar tiene dos aspectos:

- * La igualdad frente al contenido de las normas; y,
- * La igual protección de la ley.

La *igualdad ante la ley* se vincula con las garantías normativas que el Estado está obligado a realizar; las normas, por tanto, deben cumplir con los estándares mínimos de cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación en el ámbito generacional. De esta manera se materializa la obligación del Estado de no introducir en su cuerpo normativo regulaciones discriminatorias o que violenten derechos (Dulitzky, 2008).

La *igual protección de la ley* está referida a la aplicación de las normas. Esto significa la obligación de las autoridades administrativas o judiciales encargadas de aplicar la ley de no incurrir en discriminaciones o vulneraciones de derechos.

6.5.2. Igualdad de Derechos y Deberes

Este pilar parte del reconocimiento fundamental de que no todas las personas somos iguales, sino diferentes, que poseemos características que nos constituyen como tales. El reconocimiento de las diferencias permite el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad en cuanto considera las necesidades y especificidades de cada individuo.

La igualdad de deberes y derechos se materializa en la existencia de políticas públicas que garanticen derechos a través de servicios diferenciados que atiendan a las especificidades de cada sujeto o grupo generacional o que los servicios en general cuenten con estándares, condiciones, personal, instrumentos, etc. que atiendan a las diferencias de los titulares de acuerdo al momento particular dentro de su ciclo de vida.

6.5.3. Igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades se materializa en la posibilidad de que las personas tengan igual oportunidad de acceso a los servicios públicos y privados. El cumplimiento de la igualdad de oportunidades permite equilibrar las desigualdades estructurales que han impedido que todas las personas tengan las mismas posibilidades para el desarrollo de sus capacidades.

6.5.4. Distribución equitativa de la riqueza

Este pilar tiene que ver con la necesidad de corregir desigualdades estructurales derivadas de un reparto inequitativo de los recursos sociales a través de la implementación de un modelo económico y de desarrollo de corte humanista, comprometido con el logro de la justicia social, la equidad, la disminución de brechas de desigualdad y la consideración de los seres humanos y su desarrollo como centro y objetivo de su accionar.

El Estado está obligado a realizar acciones destinadas a eliminar las desigualdades económicas, por ejemplo, a través de políticas redistributivas de rentas o recursos, el establecimiento de impuestos que redistribuyan la riqueza y otras regulaciones en el ámbito de los ingresos como el acceso preferente a crédito, el impulso a micro emprendimientos, etc. a personas y grupos en situaciones de desventaja social.

En este sentido, la distribución equitativa del gasto público puede ser una herramienta para fortalecer las capacidades de los grupos generacionales excluidos histórica o estructuralmente; prevenir la acumulación de rezagos y la desigualdad de oportunidades que éstos conllevan. El gasto puede beneficiar a la población si los recursos generan un valor adicional, como calidad educativa o servicios de salud confiables, o si favorecen a los grupos con mayores carencias y desventajas. De lo contrario, el gasto público puede representar un derroche para la sociedad.

La distribución equitativa de la riqueza, en la práctica haría efectivo el principio de universalidad de los derechos humanos según el cual, todas las personas poseen los mismos derechos. Dicho principio valida el destinar recursos de manera preferencial para garantizar el cumplimiento de los

derechos de las poblaciones marginadas, o cuyos derechos están en riesgo de ser vulnerados. (Unicef-PNUD. México, 2015. Págs. 25-27).

6.5.5. Igualdad de Trato

La igualdad de trato se considera, tanto en la relación de los agentes del Estado con los ciudadanos y ciudadanas, como en el trato entre las personas en la convivencia cotidiana.

La Organización de Estados Americanos ha planteado, en el Código de Ética del funcionario público, el

“... otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el funcionario mantenga con sus subordinados” (artículo 25).

Desde esta concepción, la igualdad de trato significa la obligación de los funcionarios y funcionarias públicas, de atender las demandas y necesidades de los y las ciudadanas, sin ningún tipo de exclusión o discriminación. Para el logro de este pilar, el Estado tiene la obligación de definir políticas de sensibilización, prevención – y si es necesario de sanción –, de tal suerte que se potencie un cambio cultural para impulsar una cultura no discriminatoria y que incluya la lucha contra prejuicios y estereotipos que sustentan y perpetúan la exclusión, la discriminación y, muchas veces, el desprecio por el otro.

La igualdad de trato se debe dar también a las relaciones que se generan entre los particulares. Aquí también se requiere la acción de un rol estatal activo en el cumplimiento de su obligación de prevención, principalmente en el deber de eliminar los estereotipos culturales que fomentan y fortalecen las conductas discriminatorias, por ejemplo, en las políticas educativas, pero también el compromiso de actores claves como los medios de comunicación social, la academia, etc.

Algunos ejemplos de prejuicios y estereotipos son hacia los grupos generacionales son:

1. Hacia las personas adultas mayores

- * Representan una carga familiar y social.
- * Ya cumplieron su etapa productiva (no solo económica).
- * Sus saberes y experiencia están obsoletos.
- * Son improductivos.
- * No son útiles socialmente.
- * Se vuelven como niños (infantilización).

2. Jóvenes

- * Son potencialmente violentos.
- * No se rigen por valores.
- * Son vagos e intransigentes.
- * No saben trabajar, son irresponsables.
- * Desorganizados, inconstantes.

3. Adolescentes

- * Inestables
- * Soñadores
- * Burros – zebras
- * Inmaduros
- * Irresponsables
- * Vagos

4. Niñas y niños

- * Poco razonables

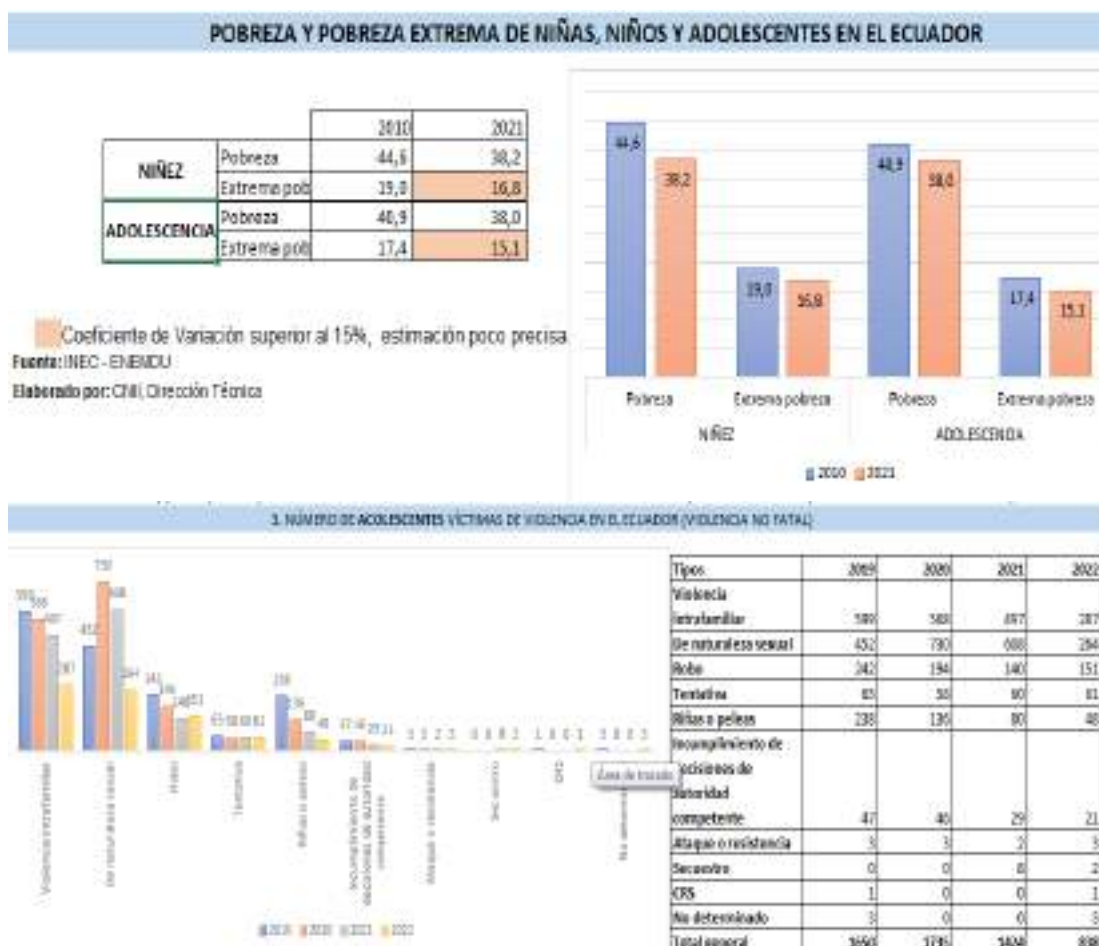
- * Débiles
- * Preguntones
- * Inquietos

6.5.6. Situación de los Grupos Generacionales

La garantía de derechos de los grupos generacionales, se efectiviza diseñando y ejecutando políticas y acciones basadas en información sobre realidad demográfica y su situación de cumplimiento de derechos.

Figura 17

Situación de los Grupos Generacionales.



			Dic. 2010	Dic. 2015	Dic. 2021
Desempleo	Nacional		5,0	4,8	4,1
	Jóvenes de 18 a 29 años	Nacional	9,9	9,7	7,9
		Urbano	11,8	11,5	9,7
		Rural	5,7	5,8	4,0
		Hombre	8,0	7,8	5,6
		Mujer	12,9	12,7	11,8
Pobreza	Nacional		32,8	23,3	27,7
	Jóvenes de 18 a 29 años	Nacional	25,7	18,4	24,9
Pobreza Extrema	Nacional		13,1	8,5	10,5
	Jóvenes de 18 a 29 años	Nacional	9,5	6,5	7,9
EGB completa	Nacional		51,7	58,9	63,0
	Jóvenes de 18 a 29 años	Nacional	72,3	76,8	86,8
		Urbano	82,0	84,4	87,6
		Rural	49,1	58,8	84,9
		Hombre	70,4	76,6	85,6
		Mujer	74,3	77,1	88,2
BGU completa	Nacional		38,7	46,0	51,5
	Jóvenes de 18 a 29 años	Nacional	55,7	61,0	73,5
		Urbano	65,5	69,1	76,2
		Rural	32,5	41,5	66,7
		Hombre	53,4	60,1	71,7
		Mujer	58,2	61,8	75,4
Suicidio*		Nacional	913	1.084	1.071
		Nacional (Jóvenes)	361	398	330
		Nacional (Jóvenes)	39,5	36,7	30,8

		Urbano (Jóvenes)	38,65	35,88	30,28
		Rural (Jóvenes)	41,31	38,65	32,08
		Hombre (Jóvenes)	39,45	35,78	30,99
		Mujer (Jóvenes)	39,76	39,55	30,14
Homicidio		Nacional	2330	997	1050
		Nacional (Jóvenes)	952	375	328
		Nacional (Jóvenes)	40,9%	37,6%	31,2%
		Urbano (Jóvenes)			
		Rural (Jóvenes)			
		Hombre (Jóvenes)			
		Mujer (Jóvenes)			

Nota: La figura representa la situación de grupos generacionales.

Fuente: Consejo Nacional Intergeneracional, 2023.

6.6. Mecanismos para garantizar los derechos de los grupos generacionales

6.6.1. Sistemas de Protección de Derechos

La perspectiva intergeneracional contempla el deber del Estado, acogiendo el mandato constitucional que dispone como su más alto deber del Estado el garantizar el cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos a través de tres grandes mecanismos: normas, jurisprudencia y políticas públicas (CRE. Artículo 11.8).

Una garantía es todo mecanismo para hacer efectivo un derecho. Un derecho no está garantizado simplemente por estar consignado en el texto constitucional o en una norma; se requieren mecanismos concretos para que sea efectivo en la práctica (Silva, 2008).

“Sin esas garantías, los derechos no serían más que declaraciones retóricas, derechos ‘sobre el papel’”. “Para garantizar un derecho no es suficiente proclamarlo, es necesario además disponer de los mecanismos adecuados para su protección” (Guastini, 2001: 220).

En cumplimiento de esta obligación, el Estado ecuatoriano ha organizado la institucionalidad pública, protectora de derechos, y ha

dispuesto la creación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad social SNIES (CRE. Art. 340), cuyo objetivo es asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos.

Este Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES), contiene subsistemas especializados de protección como:

- * El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA)
- * El Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores - SNEPIPAM. (LOPAM. Art. 3, 9, 54 y siguientes);
- * El Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de género contra las Mujeres (Ley para la prevención y erradicación de la violencia de género. Artículo 48 y siguientes).
- * Sistema Nacional de Protección Integral a las Personas con Discapacidad

Para abordar este fundamental mecanismo de garantía integral de derechos, es importante introducir algunas nociones básicas sobre la pregunta ¿qué es un sistema?

Un sistema es una reunión o conjunto de elementos relacionados que interactúan entre sí para lograr un fin determinado.

Las características esenciales de un sistema son:

- * Está compuesto no solo por elementos sino también por relaciones (vínculos) entre ellos; ambos son esenciales para que haya sistema.
- * Orden: se trata de un todo organizado, en algunos casos de manera jerárquica.
- * Especialización: cada elemento heterogéneo cumple una función o rol diferenciado.
- * $1+1 = 3$, en el sentido que el todo es más que las partes o, lo que es lo mismo, un componente aislado no puede realizar lo que el conjunto si puede.

- * Cada elemento influye en el otro: un cambio en un elemento incide en el conjunto de los otros elementos y en el todo.

Existen sistemas naturales, artificiales y sociales. En este módulo nos centramos en los sistemas sociales y específicamente en los sistemas de protección de derechos los cuales tienen características esenciales de todo sistema.

Los sistemas de protección son medios para hacer efectivas las acciones de reparación pues su actuación no se limita, o no se debe limitar, a brindar servicios judiciales o de atención médica, psicológica o legal; debe materializar medidas compensatorias y de resarcimiento a las personas o colectivos que han visto vulnerados sus derechos, también en los aspectos laboral, de inclusión social, educativos y otros.

Estas características las tiene el SNIES, descrito en la Constitución como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo (CRE Art. 340).

6.6.2. Enfoque sistémico

El enfoque sistémico, en concordancia con la existencia y funcionamiento de los sistemas de protección integrales y especializados previstos en la Constitución, supone la articulación y complementariedad institucional para cumplir con sus respectivas responsabilidades y alcanzar un objetivo común. Las personas son atendidas integralmente, por diversas instituciones que abordan las diferentes aristas legales, sociales, psicológicas, médicas.

El enfoque sistémico, contrario a la visión sectorial de los servicios, permite una respuesta eficaz y conjunta frente a una problemática que solo puede ser resuelta desde una actuación convergente y colaborativa de los actores que intervienen (CNNA, 2001: 11).

El SNIES se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte

Los organismos que componen un sistema de protección se pueden clasificar según sus atribuciones en 3 tipos:

1. Organismos rectores.
2. Organismos de atención, protección.
3. Organismos de sanción y reparación.

Los sistemas de protección están comandados por un organismo que ejerce la rectoría, por ejemplo, en el Sistema Protección de las Personas Adultas Mayores – SNEPIPAM-, la rectoría le corresponde al MIES.

Los organismos de protección que actúan frente a situaciones de amenaza o vulneración de derechos y tienen la competencia de dictar y ejecutar mecanismos de protección, investigación, sanción y reparación de derechos como los siguientes:

1. Junta Cantonal de Protección de Derechos
2. Fiscalía General del Estado
3. Consejo de la Judicatura
4. Unidades Judiciales
5. Defensoría Pública y consultorios jurídicos
6. Defensoría del Pueblo
7. Tenencias Políticas
8. Comisarias Nacionales de Policía
9. Intendencias de Policía
10. Jueces de Paz
11. Instancias de la justicia indígena

Las acciones y organismos de protección, investigación, sanción y reparación tienen organismos auxiliares de protección como:

1. Policía Nacional

2. Dirección Nacional de Investigación contra la Violencia de género, mujer, familia, niñez y adolescencia, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (DINAF)
3. Dirección Nacional de Policía Especializada para niñas, niños y adolescentes (DINAPEN), Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF),
4. Unidad Nacional de Investigación contra la Integridad Sexual (UNCIS),
5. Unidad Nacional de Investigación y protección de niñas, niños y adolescentes (UNIPEN).

6.7.Sistema Cantonal de Protección Integral de Derechos

Los sistemas señalados son desconcentrados, por tanto, están propuestos para su organización en los niveles provincial, cantonal y parroquial.

El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) define en el artículo 4.h de los Fines de los gobiernos autónomos descentralizado “La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes”

El Sistema Cantonal de Protección Integral (SCPI) local es el conjunto articulado y coordinado de organismos públicos y privados que forman parte de los sistemas especializados y sectoriales para la protección integral de derechos a todos los habitantes del cantón durante el ciclo de vida garantizando el ejercicio de derechos y el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación. Para su creación, funcionamiento y fortalecimiento, se promoverá la participación ciudadana.

El sistema cantonal de protección integral, asegura el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, debe ser instituido por los Concejos Municipales (Art. 57, bb,

COOTAD) en el marco de la Función del Gobierno municipal de: Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales (Art. 55, j, COOTAD).

Sistema Cantonal de que garantizan la protección integral de derechos durante el ciclo de vida garantizando el principio de igualdad y no discriminación. Su funcionamiento sistémico se basa en la coordinación y articulación de todos sus organismos que intervienen de manera especializada en la garantía de los derechos. Este promoverá una amplia participación ciudadana, asegurando la vinculación de la sociedad civil con el Estado, con mirar a cualificar la gestión pública a través de la exigibilidad de derechos.

6.8.Organismos del sistema de protección local

- * Organismo de formulación de políticas públicas: Son aquellos que ejecutan el proceso de construcción de política pública. a. Gobierno autónomo descentralizado. b. Consejo Cantonal de Protección de Derechos.
- * Organismos de ejecución de políticas, programas, planes, proyectos y acciones: Son personas naturales y jurídicas, públicas, privadas o comunitarias, organizaciones no gubernamentales, entidades de cooperación internacional; que ejecutan las políticas públicas mediante planes, programas, proyectos, servicios, acciones, destinadas a prevenir, atender, restituir y reparar los derechos de los habitantes del cantón.

¿Cómo activar un sistema de protección?

El CNII y los organismos que conforman los sistemas de protección, han desarrollado e implementado mecanismos y metodologías en numerosos territorios denominadas “Rutas de reparación integral en casos de violación de derechos”. Las rutas, como mecanismos de garantía y protección de derechos humanos, guardan relación orgánica con los sistemas de protección o, en todo caso, con el funcionamiento en sistema de los organismos e instancias que lo componen.

Las Rutas se activan cuando la vulneración ya ha sido cometida, es decir, no son preventivas sino de respuesta a violaciones de derechos. Es importante tener en cuenta que las Rutas no son el sistema de protección este sí encargado de aspectos como la promoción, prevención, protección y restitución de derechos (Morlachetti, 2013:12).

Sin embargo, las Rutas, al lograr que se sancione a los victimarios y se reparen los derechos de las víctimas, hacen prevención secundaria, entendida como las acciones integrales para evitar que la amenaza o vulneración de derechos vuelva a ocurrir o complicarse y que las secuelas generadas por ella sean mayores, por ejemplo, la sanción a un abusador sexual previene secundariamente que se produzcan nuevas víctimas. Son una suerte de caminos al interior de los sistemas de protección que los activan y dinamizan para el cumplimiento de su cometido.

Los sistemas de protección también son medios para hacer efectivas las acciones de reparación pues su actuación no se limita, o no se debe limitar, a brindar servicios judiciales o de atención médica, psicológica o legal; debe materializar medidas compensatorias y de resarcimiento a las personas o colectivos que han visto vulnerados sus derechos, en los aspectos laboral, de inclusión social y comunitaria y otros.

6.9. Objetivos de las Rutas

1. Orientar a las personas y comunidades sobre qué hacer y a dónde acudir en casos de violación de derechos. Es indispensable que la ciudadanía esté informada sobre las instituciones y servicios a las cuales pueden acudir para denunciar, solicitar atención emergente o medidas de protección.
2. Identificar a las instituciones que brindan servicios públicos para garantizar una respuesta inmediata, eficiente e integral a las personas o colectivos que han sufrido alguna violación de sus derechos. Las instituciones públicas tienen la responsabilidad de atender a las personas a través de sus servicios.

En ocasiones las personas no conocen los servicios que brindan el Estado para su bienestar y cómo acceder a ellos. Las rutas buscan dar una respuesta a las preguntas de la ciudadanía sobre estos temas.

Una característica de las rutas es que fueron pensadas para dar respuesta a situaciones que requieren protección especial, por tratarse de vulneraciones de derechos con afectaciones severas a los derechos y dignidad de las niñas, niños y adolescentes; por el contrario, las situaciones que entrarían en el ámbito de la protección integral son atendidas por las políticas públicas sectoriales y por el propio sistema de protección.

Mientras que las políticas de protección integral buscan que todas las niñas y niños, sin excepción, vean garantizados sus derechos; las políticas de protección especial, por contrario, apuntan a la restitución de derechos de quienes sufren o han sufrido situaciones especiales de desprotección.

La protección especial requiere atención preferencial y especializada frente a situaciones especiales de desprotección que además impiden el ejercicio de otros derechos, los violentan y ponen en riesgo la integridad de las niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, las víctimas o sobrevivientes de violencia sexual requieren protección especial y, adicionalmente, no deben ser tratadas como víctimas sino como sujetos de derechos, condición que nunca se pierde.

Las rutas no son el sistema de protección, este sí encargado de aspectos como la promoción, prevención, protección y restitución de derechos (Morlachetti, 2013:12).

Sin embargo, las rutas, al lograr que se sancione a los victimarios y se reparen los derechos de las víctimas, hacen prevención secundaria, entendida como las acciones integrales para evitar que la amenaza o vulneración de derechos vuelva a ocurrir o complicarse y que las secuelas generadas por ella sean mayores, por ejemplo, la sanción a un abusador sexual previene secundariamente que se produzcan nuevas víctimas.

6.9.1. Características de las rutas

1. Las rutas se activan cuando se ha identificado una violación de derechos (¡¡cuando falló la prevención!
2. Se dan en el marco de una actuación en sistema (enfoque sistémico)
3. Actúa en casos de protección especial (violencias)

4. Orientan a la población y a la institucionalidad sobre cómo actuar y a dónde acudir en caso de vulneraciones de derechos
5. Recorre procesos simultáneos hacia la reparación integral: atención, protección y sanción.
6. Orientan a la población y a la institucionalidad sobre cómo actuar y a dónde acudir en caso de vulneraciones de derechos
7. Convocan el accionar de los organismos del sistema alrededor de un tema específico, de interés colectivo, principalmente casos que requieren protección especial.

El ingreso a la ruta empieza en el momento de la identificación de un caso de vulneración de derechos y termina cuando se han reparado los derechos de la víctima o víctimas de la manera más completa e integral.

Cuando se tiene noticia de un caso de vulneración de derechos, en este caso de violencia sexual, se presentan dos actores, una víctima o grupo de víctimas y un o unos sospechosos

A partir de allí se despliegan 4 grandes procesos:

1. Atención
2. Protección
3. Sanción
4. Reparación

Recuerda

- * “Construyamos una sociedad para todas las edades”
- * “Cuando discriminas, te discriminas”
- * “Que todos vayamos juntos...que nadie se quede atrás...que todo alcance para todos... y que a nadie le falte nada” (Normas de convivencia de las abuelas y abuelos aymaras).

UNIDAD 7 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES DEL ECUADOR)

7.1. Interculturalidad y Plurinacionalidad

7.1.1. *Objetivo de la Unidad*

Analizar los mecanismos de cómo la interculturalidad demanda que el Estado haga efectivo el pleno ejercicio de los derechos culturales, sociales y económicos, a partir de sus políticas, su institucionalidad, sus normativas y sus relaciones con los demás actores sociales.

7.1.2. *Contexto Intercultural*

Ecuador es un país intercultural y plurinacional. En su territorio conviven una diversidad de pueblos y nacionalidades con idiomas y culturas propias; su población está constituida por indígenas, afroecuatorianos, montubios, mestizos, blancos, situación que es reconocida en la Constitución de la República del 2008 en su artículo 1, al reconocer el carácter plurinacional e intercultural del país (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2016). A partir de esta evocación, el Estado y el Gobierno Central han instrumentado un marco legal normativo, reconocido como uno de los más completos y avanzados de Latinoamérica en términos de derechos indígenas (Moreno, 2014). Dicho marco normativo direcciona las políticas públicas en favor de la diversidad de culturas y las prácticas interculturales; en la consecución de la integración y cohesión de sus pueblos, como base de las relaciones de equidad e igualdad, protección de las riquezas culturales; y preservación de la convivencia armónica y pacífica entre las diversas comunidades, naciones y etnias que pueblan la geografía ecuatoriana (Durán y Parra, 2014; Hernández, 2017; García, 2018).

Al respecto, Peralta, et al. (2019), sostienen que, desde el ordenamiento normativo se destacan los códigos y políticas orientados a la normalización de la educación intercultural, con énfasis en los grupos históricamente menos favorecidos como las poblaciones afroecuatoriana e indígena; con el propósito de romper la asimetría respecto a la mayoría de la sociedad ecuatoriana blanco-mestiza (Treviño, Villalobos y Baeza, 2016; Rodríguez, 2018; Espinoza,

2019). Así, en 2010, se encuentra la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) en 2011, donde se reconoce la educación en valores interculturales de las nuevas generaciones como premisa para lograr la verdadera convivencia intercultural, en la cual se garanticen y protejan los derechos de todos y todas los y las ecuatorianos y ecuatorianas, sin exclusión alguna por razones culturales, color de piel, religión o procedencia. Sobre este contexto, se inscribe esta revisión sistemática con el objetivo de analizar las evidencias científicas publicadas entre el 2015 y 2019 en Ecuador y otras latitudes en torno a la educación intercultural ecuatoriana.

Para el Movimiento Indígena, el Estado Plurinacional e Intercultural es un modelo de Estado que implica el reconocimiento constitucional de la coexistencia de varias naciones, nacionalidades, pueblos y culturas como entidades milenarias y ancestrales, dentro de un mismo Estado, con sus propios sistemas de vida, formas de organización y convivencia social, conforme al derecho propio o consuetudinario, reconocido por la constitución de la República del Ecuador de 2008.

El cumplimiento del papel del Estado en la sociedad, demanda una cobertura adecuada, constante e innovación en la gestión pública que permita la inclusión de todos y todas. De este modo, se desarrollan y fortalecen en torno al aumento de objetivos y aspectos como la institucionalidad, lo cual compromete la aplicación de políticas que aborden y prevean la complejidad de las temáticas sociales

Para cumplir las funciones enmarcadas en la Ley es necesario que las autoridades y funcionarios públicos cuenten con herramientas y mecanismos de capacitación. Esto, como una acción planificada de carácter estratégico aplicada de manera organizada y sistémica, mediante la cual las personas adquieran y desarrollen conocimientos y habilidades específicas relativas que posibiliten la aplicación en el puesto de trabajo. La preparación permitirá que se modifiquen ciertas actitudes discriminatorias hacia las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio, mejorando los aspectos institucionales, y el ambiente laboral de la autoridad y el servidor público

propiamente como parte de un proceso de conocimiento de lo que representa la construcción de un Estado intercultural y plurinacional.

El propósito de la unidad gira en torno a dos temas centrales. En primera instancia, el reconocimiento de la importancia de la Interculturalidad como aspecto fundamental de nuestra identidad y el espacio que se tiene para reflexionar acerca de los conocimientos, las creencias, el arte, el derecho, la moral, las costumbres y los demás hábitos, capacidades y cualidades adquiridas por el ser humano como miembro activo de la sociedad. Como segunda medida, el reconocimiento de la Plurinacionalidad como un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana.

Tabla 14

Conceptos Básicos

Término	Concepto
Espiritualidad	Son aquellos "bienes" intangibles, el conocimiento, resultado de la cultura espiritual de la humanidad, la moral y bondad encontrada en los actos de los seres humanos
Costumbres	Manera habitual de obrar una persona, animal o colectividad, establecida por un largo uso o adquirida por la repetición de actos de la misma especie
Diversidad	Refiere a la diferencia, la existencia de la variedad o la abundancia de cosas de distintas características. El término proviene del idioma latín, del vocablo "diversitas"
Estereotipos	Se conoce con el nombre de estereotipo a la percepción exagerada y con pocos detalles, simplificada, que se tiene sobre una persona o grupo de personas que comparten ciertas características, cualidades y habilidades, que busca «justificar o racionalizar una cierta conducta en relación a determinada categoría social
Grupo social	Conjunto de individuos (dos o más personas) que desempeñan un rol social dentro de una sociedad. Este conjunto puede ser fácilmente identificado, tiene forma estructura es duradero

Justicia social	es un valor que promueve el respeto igualitario de los derechos y las obligaciones de cada ser humano en determinada sociedad
Idioma	
Pertenencia	Es la circunstancia de formar parte de un grupo, una comunidad u otro tipo de conjunto. Estas definiciones nos ayudan a entender la noción de sentido de pertenencia, que es la satisfacción de una persona al sentirse parte integrante de un grupo
Pueblo	Se denomina al conjunto de personas de un lugar, región o país. Desde un punto de vista político, el pueblo son las personas que forman parte del Estado, sin ningún tipo de distinciones de raza, género, religión, nivel económico o social. La palabra, como tal, proviene del latín <i>populus</i>
Nacionalidades Indígenas	Son entidades territoriales milenarias constituidas por pueblos u organizaciones locales, asentadas en un espacio territorial, cada uno posee un territorio, idioma, conocimientos y sabidurías propias de sus cosmovisiones propias con normas y procedimientos, convivencias, autoridades que ejercen sus propias instituciones económicas, culturales, políticas, jurídicas y espirituales. Fuente: Datos y Mapeo de Nacionalidades y Pueblos-2015/CODENPE.
Estado Plurinacional	Es la organización política y jurídica de los Pueblos y Naciones originarias y de la sociedad del país. El Estado Plurinacional surge cuando varios pueblos y nacionalidades originarias y la sociedad en general se unen bajo un mismo gobierno y la Constitución. El Estado Plurinacional es distinto del Estado Uninacional que es la expresión y representación de los sectores dominantes.
Autoridades Propias.-	Son las estructuras del gobierno propios de los Pueblos y Naciones Originaria que ejercen el gobierno a nivel nacional y al interno de los territorios indígenas. Es el contenido del ejercicio del poder horizontal, participativos, con consulta, con adopción de decisiones colectivas y llegar al consenso.
Derecho Indígena	Es el conjunto de normas y leyes de los Pueblos y Naciones originarias para estructurar su organización política, económica y socio cultural, para mantener la paz y el orden en nuestras comunidades y pueblos.
Gobierno Plurinacional	Es la estructura que ejerce el poder y gobierno, en base al mandato otorgado por las nacionalidades y pueblos del país y lo ejecutan de manera descentralizada y

	autónoma con la participación directa de cada uno de los pueblos y naciones originarias y la sociedad en general.
Sociedad	Conjunto de personas que se relacionan entre sí, de acuerdo a unas determinadas reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados
Tradiciones	Transmisión o comunicación de noticias, literatura popular, doctrinas, ritos, costumbres, etc., que se mantiene de generación en generación. "no se renuncia a la tradición cristiana, pero se sustituye la omnipresencia de lo religioso por una afirmación de los valores del mundo y del hombre; los cuentos se han conservado en la tradición oral"
Valores	Es una cualidad que confiere a las cosas comunes, hechos o personas una estimación, ya sea positiva o negativa

Nota: La figura representa, conceptos básicos.

Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

7.1.3. Interculturalidad

Hace referencia a la convivencia de dos o más culturas dentro de un mismo espacio, pero con una diferencia crucial: Incluye la expresión, interacción y comunicación entre ellas para enriquecerse entre sí. El carácter de una sociedad intercultural es abierto, imparcial y respetuoso. Por lo tanto, el concepto de multiculturalidad simplemente expresa una realidad, la existencia de dos o más culturas en un mismo lugar que puede o no enfrentarse entre sí. La interculturalidad, por su parte, se manifiesta en el momento en que dos culturas se comunican entre sí y aprecian las diferencias que pueda haber.

7.1.4. Plurinacionalidad

Boaventura de Sousa Santos define a la plurinacionalidad como “el reconocimiento de un concepto distinto de nación, que implica no sólo pertenencia a un ámbito geográfico sino además a una cultura determinada”. Para explicar el fenómeno plurinacional en Latinoamérica, acude a la frase “naciones culturales dentro de una nación cívica”. De tal forma que las

primeras serían las nacionalidades y pueblos indígenas que habitan en el territorio ecuatoriano y la cívica sería el vínculo con el Estado. Sin tratar de minimizar la valiosa explicación, no considero apropiado la creación de denominaciones que resaltan determinados aspectos del vínculo de la nacionalidad, ya que siguiendo este ejemplo se podría argumentar que también existe una nacionalidad religiosa, histórica, étnica, etc. (P.87-96).

Es concebida como el sistema de gobierno y un **modelo de organización política, económica y sociocultural que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad**, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas las regiones y culturas, en base al pleno ejercicio de los derechos de todas las nacionalidades y pueblos, **partiendo del reconocimiento jurídico y político de la diversidad de culturas o pueblos**, es decir, como entidades históricas y políticas diferenciadas que conviven y son parte constitutiva de un Estado. (CONAIE, 2007).

7.1.5. Avances Teóricos sobre el Debate de la Plurinacionalidad

El origen histórico de este término se remonta a la discusión que se suscitó en el II Congreso Mundial de la Internacional Comunista–COMINTERM, realizado en Moscú del 19 julio al 7 de agosto de 1920, en el cual se estableció el término “Republicas nativas independientes” (Becker), para referirse a los afrodescendientes de Sudáfrica y de los Estados Unidos. El mismo COMINTERM, en su sexto congreso, reconoció el potencial revolucionario de las luchas anticoloniales y extendió esta concepción a los pueblos kichwa y aymaras de los Andes, retomando la discusión planteada por Lenin sobre la cuestión de lo nacional y lo colonial.

Becker (2011) señala que desde 1930 hasta 1970 el término nacionalidad fue utilizado por militantes comunistas solamente en ciertos discursos, mientras en la práctica se va a hablar de la raza indígena o del problema indígena como una parte de las masas campesinas que formaban parte de la explotación capitalista en la formación social ecuatoriana. Sin embargo, en los años setenta, la filósofa ecuatoriana, Ileana Almeida (1979, 1984), formada en la Unión Soviética, va a reintroducir el término nacionalidad indígena como una categoría política. Similar tarea llevó adelante el etnógrafo

Soviético Yuri Zubritski (1984), quien encabezó la sección de quechua de radio en Moscú, mantenida de a quien visitó varias veces Ecuador y Perú en la década del setenta. Durante sus estadías tuvo la oportunidad de reunirse con líderes indígenas y gestionó becas para que indígenas ecuatorianos estudien en la Unión Soviética.

Lo que queda claro es que la noción de nacionalidad indígena tiene un origen marxista y fue introducida al interior del movimiento indígena por intelectuales no indígenas cercanos a sus causas. El mérito de su incorporación es que fue absorbida e interiorizada, no como resultado de una costumbre ancestral, sino como parte de una estrategia de construcción política que identifique al Movimiento Indígena y que sea capaz de convertirse en una causa de movilización colectiva en la reivindicación social.

En todo caso, el término como tal pasó a formar parte del discurso del Movimiento Indígena y fue elegido porque los representaba de mejor manera que otros términos tales como etnia, cultura e incluso pueblo, pues “le dotaba de una dignidad y de una proyección de reconocimiento social que ningún otro nombre puede dar” (Guerrero y Ospina, 2003, 182). Según el dirigente Leónidas Iza, presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la nacionalidad expresa, ante todo, identidad de lo diverso, es decir, no solo expresa un factor de clase al aspirar a una equidad en la redistribución de los ingresos económicos, sino también un factor de identidad cultural y étnica al “querer seguir siendo ellos mismos” (Albó 2008,143). También en “(...) el artículo 1 del Convenio No. 169 de la OIT”, señala que (...) ***“son considerados indígenas por tres elementos constitutivo; habitar en el actual país desde la época de la conquista; conservar todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y finalmente mantener cualquier forma de situación jurídica (donde se incluye la noción de nacionalidad paralela a la de pueblo utilizada en el Convenio)”***

7.2. Identidad Cultural.

Es un conjunto de valores, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento que funcionan como elemento cohesionador dentro de un grupo

social. Actúan como sustrato para que los individuos que lo forman puedan fundamentar su sentimiento de pertenencia. Vale destacar que las culturas no son homogéneas. La construcción de identidades es “un fenómeno que surge de la dialéctica entre el individuo y la sociedad” (Berger y Luckman).

La identidad cultural es importante ya que constituye el espacio que tenemos para reflexionar acerca de los conocimientos, las creencias, el arte, el derecho, la moral, las costumbres y los demás hábitos; capacidades y cualidades adquiridas por el hombre como miembro activo de la sociedad. Todos los días, cada uno de nosotros vive construyendo identidad; la construimos desde el reconocimiento de nuestro rostro, la forma como nos dirigimos a los demás y nos reconocen, los pensamientos que expresamos con nuestra familia y nuestros amigos, lo que sentimos hacia las personas, cosas y acciones que desarrollamos, nuestras huellas que dejamos diariamente y en diferentes espacios.

7.2.1. La Cultura

Se refiere al conjunto de bienes materiales y espirituales de un grupo social transmitido de generación en generación a fin de orientar las prácticas individuales y colectivas. Incluye lengua, procesos, modos de vida, costumbres, tradiciones, hábitos, valores, patrones, herramientas y conocimientos.

El estudio de la cultura es el estudio de todos los aspectos de una sociedad, su lenguaje, conocimientos, leyes, costumbres, etc. La cultura se aprende como parte de la experiencia social. Desde niño se adquiere en el entorno una serie de creencias, valores y costumbres que contribuyen a su cultura. Entonces, de acuerdo a sus definiciones, los tipos de cultura pueden ser: Tópica, Histórica, Mental, Estructural, Simbólica, Universal, Total, Particular.

Finalmente, la UNESCO define cultura como “el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores”. Toda

cultura se conforma a partir de seis elementos básicos, que son: Valores, Normas y sanciones, Creencias, Símbolos, Idioma, Tecnología.

7.2.2. Sociedad Intercultural

La sociedad intercultural es un horizonte que debe orientar las relaciones humanas y sociales, también un concepto en construcción que ya se proyecta en el ámbito educativo, en la comunicación, en la música, en las artes, en el ámbito laboral y que revela el nuevo paradigma de una sociedad globalizada, interrelacionada no solo en la economía, también en la política o en la comunicación, donde el mestizaje cultural es interpretado como un factor de enriquecimiento, pero ante todo, la sociedad intercultural es un proyecto esencial para un progreso que defienda valores universales de libertad, igualdad, justicia, tolerancia, solidaridad y que apueste por la profundización de la democracia (Intercultural, s.f.).

1. ¿Para qué sirve la interculturalidad?

Muchos de ustedes, con justificada razón, se estarán preguntando y para qué sirve o en qué nos beneficia la interculturalidad. Vamos a responder esto de la siguiente manera. En el plano personal, sirve para eliminar el racismo y evitar la discriminación al otro. Por mucho tiempo nos han hecho creer que los seres humanos son superiores por el color de la piel, por la lengua que hablan, por la cantidad de dinero que poseen; cuando en realidad el ser humano vale por lo que sabe, por la manera como ayuda a los demás, por la forma como respeta y valora al otro. Entonces, la interculturalidad sirve para vernos como iguales, con talento, con inquietudes, con sueños y aspiraciones.

- * La interculturalidad sirve también para unir un país. En nuestro caso, todos los gobernantes hablan de que debe darse la unidad nacional para que el Ecuador progrese. Pero cómo se puede dar esta unidad si somos culturalmente diversos. Ahí entra la interculturalidad para decir si podemos ser unidos y trabajar por el país, lo único que hay que hacer es respetar esta diversidad, es decir, nos hace entender estas diferencias.

- * Nos permite conocernos entre ecuatorianos, hace que respetemos nuestras diferencias y nos hace reconocer nuestro origen, para sentirnos orgullosos de lo que somos y de dónde venimos. Solo conociendo nuestro origen podemos sentirnos orgullosos de lo que hicieron y aportaron nuestros pueblos.
- * Permite ver a la diversidad cultural como algo positivo que ayuda incluso al crecimiento económico, porque mucha gente del exterior viene por conocer la diversidad del país. Es decir, los turistas vienen a ver formas de vida diferentes a las que ya conocen, conocer otras lenguas y hasta otras formas de vestirse.
- * A los integrantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, aporta en la revaloración personal, a sentirse orgullosos de lo que somos y de dónde venimos, además les motiva a continuar preservando su cultura e identidad.
- * Como propuesta política, busca que se construya una propuesta de Estado, elaborada por todos, que todos tengan las mismas oportunidades para educarse, para participar en política, en la administración pública y que el Estado reconozca que por muchos siglos los pueblos indígenas fueron perjudicados, negándoles el acceso a una buena educación y consecuentemente a tener mejores condiciones de vida.

2. La interculturalidad desde las nacionalidades y pueblos indígenas, montubios y afro-ecuatorianos.

- * Ecuador es el escenario de una gran diversidad étnica y cultural. Este hecho, aunque pareciera evidente o incuestionable a lo largo de nuestra historia ha sido ocultado, sin que se diera un serio esfuerzo por conocer a los pueblos indígenas, afro-ecuatorianos y montubios, por apreciar sus valores, por entender sus especificidades.
- * En realidad, ni siquiera la mayoría mestiza ha hecho empeño por entenderse a sí misma. En los últimos tiempos las cosas han ido cambiando. Se han dado avances. Pero debemos lograr que las

acciones vayan más allá de los enunciados y del discurso, para constituirse en elementos centrales del desarrollo, de la democracia y la justicia social, que promuevan una integración surgida del equilibrio entre diversidad y unidad. Tenemos que ir más allá de la aceptación de la realidad multiétnica y multicultural del país, para construirlo sobre bases nuevas. Una de ellas es la interculturalidad. No es suficiente constatar la heterogeneidad del Ecuador. Hay que realizar los cambios que permitan una relación de equidad entre los grupos que lo componen.

3. Derechos colectivos desde las nacionalidades y pueblos indígenas, afro-ecuatorianos y montubios.

A partir del año 2008, el Ecuador a través de su Constitución, se declara un Estado intercultural y plurinacional (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 1.) y, establece como principio transversal que rige al ejercicio de todos los derechos que, todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos.

En ese sentido, los derechos que se establecen en la Carta Magna se clasifican en: Derechos del Buen Vivir, derechos de la naturaleza, derechos de protección, derechos de libertad, derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, derecho de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y derechos de participación, que reflejan una nueva visión que busca superar las divisiones clásicas, comúnmente utilizadas. Así mismo, en los Artículos 56, 57, 58, 59 y 60 de la Constitución, en el Capítulo cuarto de los Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se reconocen y garantizan los derechos colectivos para las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afro-ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas. (Dirección Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas, 2014).

7.2.3. Aplicación de la Interculturalidad y Plurinacionalidad desde los Espacios de Acción.

1. ¿Cómo aplicamos la Interculturalidad desde nuestro espacio de acción?

- * El proceso de relación intercultural en general puede dividirse en cinco etapas: Encuentro: la identidad, presentación de expectativas.
- * Respeto: Trato con dignidad, Trato como sujetos amigables. Escucha respetuosa y libre expresión de percepciones y creencias. Reconocimiento de la otredad (existencia de otros modelos de percepción de la realidad).
- * Diálogo horizontal: Interacciones con igualdad de oportunidades. Reconocimiento de que no hay una verdad única. Empoderamiento. Construcción de una relación horizontal de "ganar - ganar".
- * Comprensión mutua: Entendimiento del(os) otro(s). Enriquecimiento mutuo, sintonía y resonancia (Capacidad y disposición para comprender e incorporar lo planteado por el otro (a). Empatía.
- * Sinergia: Obtención de resultados que son difíciles de obtener desde una sola perspectiva y de forma independiente. Valor de la diversidad, donde uno más uno son más que dos.
- * Por último, cabe mencionar que para que la interculturalidad sea efectiva, es necesario que se cumplan tres actitudes básicas, como la visión dinámica de las culturas, el convencimiento de que los vínculos cercanos solo son posibles por medio de la comunicación y la conformación de una amplia ciudadanía donde exista la igualdad de derechos. (Silva-Peña, 2016).

2. ¿Cómo aplicamos la plurinacionalidad desde nuestros espacios de acción?

En esta parte se pretende poner el foco de atención en la propuesta de la plurinacionalidad elaborada por los indígenas. La Constitucionalización de tal reivindicación supone un importante logro, pero tampoco puede derivarse de ello la garantía de unas nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. El momento actual que significa una coyuntura crítica: Existe un tablero, pero en él caben distintos escenarios. La plurinacionalidad aparece, así como un concepto abierto, que oscila entre la continuación del anterior modelo multicultural (mediante reformas administrativas de tipo territorial y el reconocimiento de ciertos derechos indígenas, sobre todo en el ámbito lingüístico y cultural) y un cambio

sustantivo que suponga un nuevo impulso democratizador, donde el principio democrático se superponga al del mercado, la soberanía territorial se reparta y las instituciones reflejen una mayor diversidad.

Lograda la constitucionalización, se sucede el momento de dotar de prácticas la plurinacionalidad, algo no siempre sencillo y que incluso está provocando fisuras en la propia CONAIE, ya sea por problemas internos, como la lucha de intereses entre «familias» políticas, la compleja relación con Pachakutik o el distanciamiento entre la dirigencia y las bases; ya sea por motivos externos, como la cooptación de líderes, el intento del Estado de intervenir directamente en las comunidades sin la intermediación de las organizaciones, las reformas institucionales planteadas por el gobierno.

Por lo expuesto por Mignolo, Walter, el movimiento indígena encuentran en sus formas de organización y de resistencia un sustrato que les da continuidad histórica, una memoria subalterna que llena de sentido la noción de lo indígena como sujeto político- histórico, más allá de un movimiento social de carácter coyuntural. Existe así una línea entre el pasado y el presente que no ha sido rota ni con la colonia ni con la República que, sin dejar de contener componentes míticos, ha servido como estrategia identitaria de lucha política en la política contemporánea, (Mignolo, 2007).

Como se ha argumentado, la propuesta de la plurinacionalidad que parte de los pueblos y las nacionalidades indígenas que demanda un cambio radical de la sociedad y del Estado. A pesar de las contradicciones que puedan detectarse en los discursos indígenas y de las ambigüedades que, en ocasiones, caracterizan a sus propuestas, puede afirmarse que, en términos generales, su planteamiento pone en tela de juicio el actual modelo de organización, y evidencia la carencia de un cemento social sólido (reflejado en la incapacidad institucional). Aspectos elementales como el concepto de soberanía quedan ahora en entredicho frente al reto que suponen nuevas realidades como la autonomía territorial o los procesos interculturales, con lo que el principio de unicidad del poder del Estado-nación comienza a erosionarse (Fuente, 2012).

3. Acciones de la sociedad civil y sujetos de derechos colectivos. -

- * Difundir el buen uso y significados de las vestimentas de pueblos y nacionalidades y sus símbolos con pertinencia cultural. Uno de los rasgos característicos de la diversidad cultural, que encierra procesos históricos de afirmación y asimilación es la indumentaria.
- * Promover y fomentar los juegos y deportes ancestrales, tradicionales, autóctonos y populares como medios de recreación personal y colectiva en el área rural y urbana.
- * Promover y asegurar la creación y mantenimiento de bancos de semillas autóctonas nativas gestionados por los agricultores familiares y sus organizaciones.
- * Promover formas colectivas de protección legal y administración de la propiedad intelectual sobre bio-conocimiento de los pueblos y nacionalidades indígenas, montubias y afro-ecuatoriano.

7.2.4. Aplicación de la Plurinacionalidad desde los Espacios de Acción en el Marco de los Derechos Colectivos.

Desde las acciones de la sociedad civil y sujetos de derechos colectivos. –

Criterios de gobernabilidad en un Estado Plurinacional a través de liderazgo, decisiones colectivas en la construcción de procesos participativos a través de las asambleas ciudadanas en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, así mismo también asamblea urbanas y rurales que permita construir planes de vida, modelo endógeno y Decenio afroecuatoriano Capítulo-Ecuador, generando recoger las informaciones de las necesidades y demandas ciudadanas, que planifica adecuadamente articulada a SENPLADES las herramientas técnicas de los PDOTs y Agenda Social, como productos debe hacer rendición de cuentas a los ciudadanos/os las autoridades comunitarias de pueblos y nacionalidades autoridades de elección popular de la implementación de planes, programas y proyectos en marco de la interculturalidad y plurinacionalidad del presupuesto equitativo y participativo: (Ejemplo de tres políticas públicas de pueblos y nacionalidades).

- * Planes de vida, 14 Nacionalidades y 18 pueblos.
- * Modelo Endógeno-Pueblo Montubio
- * Decenio Afroecuatoriano-Capítulo Ecuador Pueblo Montubio

Tabla 15

Construcción y Aplicación de Políticas Públicas desde el Enfoque Intercultural y Plurinacional.

Explicativo de la Diversidad de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador				
Cód.	Nacionalidad/ Pueblos	Idioma/ Lengua	Población Aproximada	Provincia
	Pueblos de la región costa=Yunkasuyullaktakuna			
1	Awá	Awapit	5.513	Carchi, Imbabura y Esmeraldas
2	Chachi	Cha Palaa	10.222	Esmeraldas
3	Epera/Eperara	Siapede	546	Esmeraldas
4	Tsa' Chila	Tsa'fiqui	2.957	Santo Domingo de los Colorados
5	Huancavilca	Castellano	2.063	Guayas
6	Manta	Castellano	311	Manabi
	Pueblos de la región sierra=Punasuyullaktakuna			
7	Chibuleo	Kichwa Shimi	5.383	Tungurahua
8	Kañari	Kichwa Shimi	28.645	Cañar, Azuay Chimborazo

9	Karanki	Kichwa Shimi	11.590	Imbabura
10	Kayambi	Kichwa Shimi	33.726	Imbabura, Pichincha y Napo
11	Kisapincha	Kichwa Shimi	10.105	Tungurahua
12	Kitu Kara	Kichwa Shimi	2.399	Pichincha
13	Natabuela	Kichwa Shimi	1.862	Imbabura
14	Otavalo	Kichwa Shimi	56.675	Imbabura
15	Panzaleo	Kichwa Shimi	61.026	Cotopaxi
16	Puruwá	Kichwa Shimi	136.141	Chimborazo
17	Salasaka	Kichwa Shimi	6.445	Tungurahua
18	Saraguro	Kichwa Shimi	17.118	Loja y Zamora Chinchipe
19	Tomabela	Kichwa Shimi	12.044	Tungurahua
20	Waranka	Kichwa Shimi	16.963	Bolívar
21	Palta	Castellano	424	Loja
22	Pasto	Castellano	1.409	Carchi
	Nacionalidades de la región amazónica=Antisuyukawsaykuna			
23	Achuar	Achuar Chicham	7.865	Pastaza
24	Cofán	A' Ingaie	1.485	Sucumbíos

25	Siona	Paicoca	611	Sucumbíos
26	Secoya/ Siecopae	Paicoca	689	Sucumbíos
27	Shiwar	Shiwar Chicham	1.198	Pastaza
28	Shuar	Shuar Chicham	79.709	Zamora Chinchipe, Sucumbíos, Morona Santiago, Orellana
29	Worani	Wao Terero/ Wao Tededo	2.416	Pastaza y Napo
30	Sapara	Saparo	559	Pastaza
31	Andoa	Andoas	6.416	Pastaza
32	Kichwa Amazónico	Kichwa Shimi	328.149	Pastaza, Orellana, Sucumbíos y Napo
	Otras Nacionalidades que no se auto identifican perteneciente a un pueblo o nacionalidad			
	Otras nacionalidades		20.525	
	No se Autoidentifica		144.988	
	TOTAL		1'018.176	
	Fuente: INEC, Censo 2010			

Nota. Unidad de Interculturalidad y Plurinacionalidad/2021.

Fuente: Unidad 3 Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afro-ecuatoriano y Montubio (2022).

7.3. Justicia Indígena

El derecho indígena nace con los pueblos ancestrales, como resultados de sus costumbre, sus prácticas para regular la conducta de los individuos dentro de su conglomerado social, y se materializa en la forma de administrar justicia dentro de la comunidad, el sistema de derecho indígena es inherente a los pueblos y comunidades pues siempre han existidos, es decir a estado arraigado en la naturaleza misma de los sujetos pertenecientes a estas colectividades, el reconocimiento del derecho indígena, es resultado de la diversidad cultural existentes en el Ecuador, razón por lo cual se define como Estado INTERCULTURAL Y PLURINACIONAL, lo que ha dado lugar al reconocimiento de los derechos colectivos, entre estos el derecho de los pueblos y nacionalidades indígenas a ejercer su propio sistema de justicia al interior de su territorio, (Art, 57 literal 12,19 y 21 y Art.191 CRE).

7.3.1. Derecho Consuetudinario como Fuente de la Justicia Indígena

Es el conjunto de actos, costumbres, normas y reglas no escritas y cuyo origen se encuentra en la repetición continua de actos de naturaleza jurídica, que le otorgan una aceptación general por todos los pueblos y nacionalidades indígenas, la misma que le confiere la fuerza de ley, cuyos actos pasan a constituirse en jurisprudencia.

7.3.2. Características de la Justicia Indígena

1. **Es ancestral**, pues su origen, inherente a la existencia de las comunidades indígenas, que lo han ido poniendo en práctica en el tiempo, sin perder sus costumbres.
2. **Es pública y de carácter colectivo**, sus autoridades son personas de la comunidad, pueblo o nacionalidad que no perciben remuneración alguna pues no es un derecho particular tampoco pertenece a determinada autoridad, sino más bien su ejercicio y aplicación es de carácter comunal y que lleva inmerso el compromiso de ser respetado y aplicado.
3. **Es dinámico**, pues antes de ser un derecho represivo, es un derecho que repara, prioriza, optimiza y tiene al tiempo como medida reparadora lo

que le permite ser ágil y oportuno para dar un tratamiento y una solución al conflicto.

4. **Es eficaz**, La justicia indígena ha demostrado ser eficaz para resolver conflictos, con niveles muy bajos de reincidencia y por el contrario satisfacción y agradecimiento de parte de los involucrados. Sin una burocracia administradora de la justicia, la justicia está en manos del pueblo lo que le dota de la transparencia necesaria para su eficacia.
5. **Es verbal**, pues no se encuentra codificado en textos normativos ni históricos ni de ninguna clase, pues este es un quehacer que se transmite oralmente, aplica principios propios y se fundamenta en el respeto a la palabra, la vida, la armonía integral, el bien común, orden, perdón, respeto a los mayores y tolerancia.

7.3.3. Jurisdicción y Competencia de la Justicia Indígena

La competencia para conocer y resolver los conflictos nace de la Constitución de la República del Ecuador, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento que fue ratificado por el Estado Ecuatoriano, en el año 1998, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptado en el seno de la ONU.

1. **La jurisdicción indígena** se refiere a la potestad de los pueblos indígenas de recurrir a sus autoridades e instancias internas para dar solución a las controversias que se generen dentro de sus territorios, así como a la facultad de tomar decisiones, juzgar y ejecutar hechos de acuerdo con sus normas tradicionales (siempre que los derechos inherentes a todo ser humano estén garantizados).
2. **En cuanto al territorio** el Art. 171 (CRE) manifiesta que ejercerán funciones jurisdiccionales dentro de su territorio. El Convenio 169 de la OIT en su Art. 14.- 1. Señala *“Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por*

ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”.

NOTA ACLARATORIA: Estas normas se ejercen mediante el sistema oral, sin embargo, en algunas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, están establecidos en los reglamentos internos de convivencia familiar y comunitaria que se determina a través de la Asamblea, estatutos, actas de resolución y manuales especiales de aplicación de la justicia indígena.

Características de la autoridad comunitaria.

- * Elegido mediante proceso colectivo
- * Ejerce representación política y legal
- * Sus decisiones siempre están sostenidas de manera colectiva
- * Ejerce las funciones jurisdiccionales
- * Su objetivo es sostener la vida comunitaria en base a sus principios milenarios y normas legales, constitucionales e instrumentos de derechos humanos de carácter internacional

7.3.4. Procedimiento o Etapas de la Justicia Indígena

La observancia de las normas, usos y costumbres y procedimientos que hacen parte del derecho propio de la nacionalidad y pueblo indígena que han sido transmitidos de manera oral de generación en generación, constituyen el entendimiento intercultural del principio constitucional del debido proceso.

La administración de justicia indígena se realiza mediante normas y costumbres propias de cada nacionalidad o pueblo indígena, sin embargo, no siendo las únicas, se pone en consideración algunas etapas básicas:

1. Willachina o aviso o demanda, para llevar a conocimiento de la autoridad el hecho producido y los posibles responsables.
2. Tapuykuna o investigación, que se cumple en varias diligencias, como inspección ocular; testimonios; versiones y documentos.
3. Chimbapurana, es la confrontación entre acusado y acusador, que comienza con la instalación de la asamblea e información de los hechos, aclaración entre las partes y presentación de todas las pruebas.
4. Killpichirina o sanción, adoptada por la asamblea.

5. Pakachina o ejecución de la sanción de ser el caso, ya que puede decidirse el perdón.
6. Tantanakushpa kushirina, es el gozo por la solución del conflicto y la etapa de la amistad, perdón y prerrogativas.

7.4. Sanciones.

Desde la concepción de los pueblos indígenas, la sanción que se aplica al infractor no es solo la sanción física, sino, es una estrategia de recuperar la armonía y rehabilitar a la persona; existen varios procedimientos de acuerdo a cada comuna, comunidad de pueblos y nacionalidades:

1. **Sanción moral.** - Es un procedimiento colectivo.
2. **Sanción física y sanación.** - En este proceso se utiliza algunos elementos que depende de la comunidad, pueblo y nacionalidad: Agua, ortiga, hojas de plantas propias, tabaco, ají, entre otros, que purifican y limpian las malas energías.
3. **Sanciones alternativas.** - La comunidad de manera colectiva define la solución alternativa; puede ser:

Trabajo comunitario, (limpieza, siembra y cosecha de los espacios de la comunidad);
4. **Devolución** de los objetos sustraídos (caso de robo).
5. **Reconocimiento** de los gastos generados por el afectado en caso de accidentes o enfermedad.

7.4.1. Multas.

Recuperación de los daños. - el pago de los gastos realizados por la recuperación de la salud o alguna otra afectación, mediante mano de obra en diferentes actividades inherentes a la familia afectada, de manera continua o en un tiempo determinado, entre otros.

7.4.2. Límites de la Justicia Indígena.

Es importante señalar que el único limitante de la jurisdicción es la competencia y está dada por la naturaleza del conflicto y el lugar de su

cometimiento, este hecho trae inmerso una gran controversia, para que las autoridades indígenas puedan aplicar sus facultades jurisdiccionales, el delito debe ser cometido dentro del territorio de la comunidad y he aquí el problema, pues no existe una adecuada determinación territorial de las comunidades indígenas, sin embargo la sentencia N.o 113-14-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional limita a la justicia indígena, estableciendo en la parte pertinente:

La jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema de Derecho Penal Ordinario, aun en los casos en que los presuntos involucrados y los presuntos ciudadanos pertenecientes a comunidades, responsables sean pueblos y nacionalidades indígenas, así los hechos ocurran dentro de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena.

La administración de justicia indígena conserva su jurisdicción para conocer y dar solución a los conflictos internos que se producen entre sus miembros dentro de su ámbito territorial y que afecten sus valores comunitarios. (Casos emblemáticos)

7.4.3. Sobre el Derecho a la Consulta Previa.

Los principios de plurinacionalidad e interculturalidad exigen una especial atención a la ejecución de los deberes estatales correlativos a los derechos de los pueblos indígenas. La autodeterminación de los pueblos implica el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades y a decidir libremente su desarrollo económico, social y cultural de manera que les permita asegurar su existencia y bienestar como pueblos diferenciados. Esto implica desarrollar un proceso de consulta profunda.

Al desarrollar el contenido del artículo 57, numeral 7 de la Constitución de la República²¹, la Corte reconoce que la consulta previa es un derecho colectivo que garantiza la participación de comunidades, pueblos y nacionalidades en las distintas medidas, planes y programas que puedan afectarles y un mecanismo democrático de diálogo intercultural que permite

la materialización del derecho a la autodeterminación en la adopción de dichas decisiones, del que se desprenden obligaciones concretas para el Estado; y que “exige como mínimo que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente”⁷³, debiendo adecuarse por tanto a la realidad de cada comunidad o pueblo.

La Corte resume en la sentencia los estándares de obligatorio cumplimiento que el Estado debe respetar al realizar la consulta previa, ratificando lo desarrollado por sentencias previas de esta misma Corte⁷⁴, y determinando que los elementos esenciales son: **“el carácter previo de la consulta; la buena fe y la finalidad de llegar a un acuerdo; la consulta adecuada y accesible; el estudio de impacto ambiental; y, la consulta informada.”**⁷⁵ Y rechaza expresamente que la obligación de consultar se agote o cumpla con un trámite meramente formal o informativo.

Este deber incluye la obligación de realizar la consulta de forma previa, es decir, desde las primeras etapas del plan o proyecto. En temas mineros desde “la búsqueda de indicios de áreas mineralizadas”, debe realizarse “por la autoridad encargada de dicho plan o programa desde su inicio, antes de cualquier convocatoria para el otorgamiento de un derecho minero, ya sea petición u oferta para pequeña minería, procesos de subasta o remate para mediana minería y minería a gran escala, y procedimientos de autorización para minería artesanal”⁷⁶. Es decir, las autoridades estatales están obligadas desde antes del otorgamiento de la concesión minera y se extiende a los actos posteriores.

La información otorgada debe ser culturalmente apropiada⁷⁷, traducida al idioma del sujeto consultado, y otorgarle el tiempo adecuado para

⁷³ Sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párrs. 88, 89 y 90.

⁷⁴ Al respecto ver, entre otras, sentencias de la Corte Constitucional 001-10-SIN-CC, 20-12-IN/20 y 22-18-IN/21.

⁷⁵ Sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 87.

⁷⁶ Sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 103, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley de Minería

⁷⁷ Mecanismos culturalmente apropiados que respeten las formas de organización propia de cada comunidad o pueblo indígena. Además, deben realizarla de manera articulada entre las carteras de Estado que tengan competencia en la autorización de permisos y otorgamiento de derechos.

que puedan acceder a la información y deliberar internamente. Debe ser libre, es decir, sin coerción, intimidación, presión o manipulación. Debe ser informada y esto requiere revisar la forma y fondo de la información que se entrega, que deberá incluir los impactos, riesgos y beneficios.

La Corte ratifica e insiste en que la norma constitucional debe interpretarse complementariamente con el bloque de constitucionalidad y, en particular, con el contenido del artículo 6 numeral 2 del Convenio 169 de la OIT que indica que las consultas deben realizarse “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”⁷⁸.

Esto hace que la Corte desarrolle obligaciones adicionales que tiene el Estado en relación a los procesos de consulta previa, libre informada: “(i) el deber de acomodo del plan o proyecto consultado; (ii) el deber reforzado de adoptar decisiones razonadas sobre la base de los resultados de la consulta; y, (iii) la imposibilidad del Estado de exigir sacrificios desproporcionados a las comunidades indígenas que no sean proporcionales en una sociedad democrática.”⁷⁹

En primer lugar, las autoridades estatales tienen el “deber de acomodo”, para lograr flexibilizar los intereses en juego, de tal forma que las necesidades e intereses de los pueblos indígenas puedan ser tomados en cuenta, y con ello, la posibilidad de modificar o cancelar el proyecto o actividad.

7.5. Sobre el Consentimiento Previo, Libre e Informado.

Realizado el proceso de consulta profunda descrito en la sección anterior, la Corte se refiere a los escenarios posibles derivados de la decisión comunitaria: el primero cuando se obtiene el consentimiento, el segundo, cuando no.

⁷⁸ Sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 93. Ver también: Al respecto, la Corte IDH ha establecido que “al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (...). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo”. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2007, párr. 133.

⁷⁹ Sentencia 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022, párr. 116.

En el primer caso, debemos entender, aunque la Corte no lo diga expresamente que para que un acuerdo califique como “consentimiento” debe ser previo, libre e informado. La garantía de cumplimiento de esas condiciones está dada en el proceso de consulta profunda esbozado en la sección anterior. De ahí que los “acuerdos” que en procesos espurios han conseguido los gobiernos en medio de coerción, manipulación, criminalización de la protesta, cooptación de dirigentes, división de comunidades⁸⁰, ofertas indebidas de obras y servicios que el Estado debe cumplir como derechos⁸¹, información limitada y sesgada, plazos que responden a las urgencias de las empresas o del Estado y no a las necesidades de los consultados, etc., no califiquen como el consentimiento legítimo obtenido a partir de una consulta en serio.

Eso dicho, suponiendo que el proceso y el consentimiento reúnen las condiciones indicadas el Estado puede proceder con las actividades propuestas con condiciones adicionales. El derecho a participar incluye el derecho de los consultados a participar de los beneficios del plan o proyecto como lo prevé el artículo 57.7 y así lo ratificó la sentencia. Esta sentencia no elabora sobre el contenido de ese derecho; solo dice que en lo posible se integre laboralmente a comuneros. Esto es cuestionable. Como se dijo, las prestaciones que el Estado debe en garantía de derechos económicos, sociales, culturales no pueden ser usadas como moneda de negociación porque eso vicaría la libertad de la consulta y del consentimiento. De ahí que no pueda considerarse “participación en beneficios” a la entrega de puestos de salud, escuelas, carreteras, viviendas.

Además, el acuerdo debe prever las indemnizaciones por los perjuicios que cause la ejecución de las actividades consentidas. También, efectivos canales de comunicación y participación para que puedan ser escuchados a lo largo de la ejecución del proyecto consentido, puesto que se debe consultar cada fase de este.

En el segundo caso, de no obtenerse el consentimiento, sólo excepcionalmente el Estado puede continuar con el plan o proyecto. Para ello debe

⁸⁰ En la reciente sentencia en el caso Los Cedros, 1149-19-JP, párrafo 307, la Corte Constitucional ha dicho que la consulta no es libre si ocurre bajo “presión, intimidación, coerción o manipulación a la comunidad consultada por parte de entidades públicas o terceros”. Asimismo, que “[n]o cabe que en las consultas se pretenda direccionar el pronunciamiento de la comunidad mediante injerencias inadecuadas: incentivos monetarios, estrategias de división social, amenazas, represalias o criminalización”.

⁸¹ Los derechos económicos, sociales y culturales no pueden ser usados como moneda de cambio para lograr la aceptación de un plan o proyecto minero. Ya lo ha dicho la Comisión IDH.

tomar una resolución debidamente motivada ⁸² en la que explique de forma argumentada las razones por las que no le ha sido posible acomodar el proyecto y considerar las necesidades e intereses del sujeto consultado. En esa resolución se deben establecer las razones objetivas, razonables y proporcionales que justifiquen la continuidad del plan o proyecto pese a la “oposición mayoritaria”.

Pese a lo anterior, el Estado nunca podrá sacrificar a una comunidad o pueblo indígena en favor de la realización de una actividad, plan o proyecto por legítimos que sean los fines que persiga. Así lo dice expresamente la sentencia:

(...) el Estado no puede llevar a cabo planes o proyectos que conlleven sacrificios que resulten desproporcionados para los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y de la naturaleza, incluso cuando estos puedan perseguir la satisfacción de finalidades legítimas en una sociedad democrática.

En todo momento, las autoridades estatales están obligadas a adoptar una perspectiva intercultural al momento de autorizar los planes y proyectos extractivos y a respetar y proteger la visión y análisis que los pueblos y nacionalidades hagan de los impactos que les generaría una actividad en sus formas de vida; algo diferente iría contra lo desarrollado en la propia sentencia, y contra el fundamento plurinacional e intercultural del Estado y los derechos esenciales de autodeterminación y participación de los pueblos indígenas. Ello conlleva que quien debe calificar si un sacrificio es “desproporcionado”, y generará efectos directos y graves en la vida de un pueblo o nacionalidad son los propios pueblos, eliminando la arbitrariedad que existiría si es el Estado es el que debe calificar esa situación.

⁸²Se procederá conforme a la Constitución y la ley”. Al respecto, aun cuando todavía no existe una ley específica de consulta previa en el Ecuador (...), el artículo 83 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que: Art. 83.- Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana (énfasis añadido).

7.5.1. Titulares de Derechos Colectivos a ser Consultados

En el caso de Ecuador, hay tres instrumentos que señalan cuales son los titulares de los derechos colectivos a ser consultados y cuáles son los medios o instituciones propias por las que se debe realizar. En ese contexto señalamos lo siguiente: Pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afro-ecuatoriano y pueblo montubio. Art. 56 – 60 de la CRE: El artículo 56 señala que “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro-ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.” Y, el Artículo “57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los [...] derechos colectivos”.

1. ¿Por qué es importante conformar una Circunscripciones Territoriales Indígenas?

Como alternativa de mejoramiento de vida en sus comunidades, se detalla algunos parámetros necesarios para el fortalecimiento de su gobernabilidad:

- * Ejercer sus derechos colectivos.
- * Contar con un gobierno autónomo propio.
- * Controlar y gestionar el territorio, administrando los recursos naturales.
- * Definir políticas en base a un plan de desarrollo propio basado en el Buen Vivir.
- * Contar con financiamiento del presupuesto general del Estado, y generar recursos.

2. Criterios para identificar a las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Afro-ecuatoriano y Montubio-NPIAM

Entre otros aspectos, a continuación, ponemos en consideración criterios básicos, pero fundamentales para aproximar la identificación de pueblos originarios en el caso de Ecuador.

En ese sentido señalamos lo siguiente:

- * Descendencia directa de los pueblos y nacionalidades en todo el territorio nacional.
- * Contar con una historia, inclusive antes de la constitución de los estados de derechos.
- * Un vínculo directo con la tenencia, conservación y cuidado de su territorio colectivo.
- * Cuentan con instituciones propias a nivel territorial, regional y nacional.
- * Cuentan con prácticas (patrones) culturales propias; como valores, tradiciones y creencias.
- * Modos de vida diferenciados y propios.
- * Tener una lengua materna.

Tabla 16

Marco Normativo

Normativa Nacional	Explicativo de articulado a favor de pueblos y nacionalidades
Constitución de la República del Ecuador CRE	Art.1, Estado Intercultural y Plurinacional. Art.10, Titulares de derechos Art. 56, Las nacionalidades indígenas, el pueblo afro-ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano; Art. 57, Derechos colectivos son 21, literal 7. Consulta previa libre e informada (...). Art. 58; Derechos colectivos de Pueblo Afro-ecuatoriano Art. 59; Derechos Colectivos Pueblo Montubio Art. 60; Los pueblos ancestrales, indígenas, afro-ecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. Art. 71, La naturaleza o Pacha Mama.

	Art. 85; a formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución. Art.86, Las garantías jurisdiccionales (...) Literal 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución. Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...). Art. 98, Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia (...) Art. 171.- Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial (...)
Normativa Internacional	
Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989	Parte I. Política General: Artículo 2 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos; (...) Parte II. Tierras Art. 13, Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos (...) Art. 14. Literal 2, Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Parte IV. Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales Art. 23, literal 3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y

	culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados.(...)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas Resolución aprobada por la Asamblea General, 13 de septiembre de 2007	Art. 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. ART. 11, Literal 2, Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres. Artículo 12, Literal 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos. Art. 13, literal 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados. Art. 15, literal 2, Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

	Artículo 19, Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Artículo 20, literal 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Artículo 25, Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído o ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.
Decenio Internacional para los Afro descendientes 2015-2024,	Agenda 2015-2025

Nota: Marco Normativo Legal.

Fuente: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf, Constitución de la República del Ecuador 2008.

UNIDAD 8 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD)

8.1. Discapacidad

8.1.1. *Objetivo de la Unidad*

Generar conocimientos técnicos y normativos en el personal policial sobre discapacidad enfocados en los aspectos de atención, inclusión, protección y trato igualitario a la población con discapacidad.

8.1.2. *Historia de la Discapacidad a Nivel Internacional*

Según el Informe Mundial sobre la Discapacidad: Se estima que más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad; o sea, alrededor del 15% de la población mundial (según estimaciones de la población mundial del año 2010). Esta cifra es superior a las estimaciones previas de la Organización Mundial de la Salud, correspondientes a los años 1970, que eran de aproximadamente un 10%. (OMS - BM, 2011)

Según la Encuesta Mundial de Salud, cerca de 785 millones de personas (15,6%), de 15 años y más viven con una discapacidad, mientras que el proyecto Carga Mundial de Morbilidad, estima una cifra próxima a los 975 millones (19,4%). La Encuesta Mundial de Salud señala que, del total estimado de personas con discapacidad 110 millones (2,2%), tienen dificultades muy significativas de funcionamiento, mientras que la Carga Mundial de Morbilidad cifra en 190 millones (3,8%), las personas con “discapacidad grave” (el equivalente a la discapacidad asociada a afecciones como la tetraplejía, depresión grave o ceguera). Solo la Carga Mundial de Morbilidad mide las discapacidades infantiles (de 0-14 años), con una estimación de 95 millones de niños (5,1%), 13 millones de los cuales (0,7%) tienen “discapacidad grave”. El número de personas con discapacidad está creciendo. Esto debido al envejecimiento de la población – las personas ancianas tienen un mayor riesgo de discapacidad- y al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a discapacidad, como la diabetes, las enfermedades

cardiovasculares y los trastornos mentales. Se estima que las enfermedades crónicas representan el 66,5% de todos los años vividos con discapacidad en los países con ingresos bajos y medianos. Las características de la discapacidad en un país concreto están influidas por las tendencias en los problemas de salud y en los factores ambientales y de otra índole, como los accidentes de tráfico, las catástrofes naturales, los conflictos, los hábitos alimentarios y el abuso de sustancias.

(...) La discapacidad afecta de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables, los resultados de la Encuesta Mundial de Salud indican que la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos más elevados. Las personas en el quintil más pobre, las mujeres y los ancianos [personas adultas mayores] también presentan una mayor prevalencia de la discapacidad. Las personas con pocos ingresos, sin trabajo o con poca formación académica tienen mayor riesgo de discapacidad. Los datos de las encuestas a base de indicadores múltiples, en países seleccionados ponen de manifiesto que los niños de las familias más pobres y los que pertenecen a grupos étnicos minoritarios, presentan un riesgo significativamente mayor de discapacidad que los demás niños. (OMS - BM, 2011, pág. 7; 8 y 9).

Un gran inconveniente ha sido definir con precisión lo que se entiende por “persona con discapacidad”, puesto que varía considerablemente de acuerdo a la metodología de investigación aplicada en cada país y las modificaciones a través del tiempo, por lo cual la información no ha tenido la exactitud deseable.

8.2. Historia de la Discapacidad a Nivel Nacional

Existen varios estudios de prevalencia de discapacidad en el Ecuador, producto de diferentes investigaciones desde 1981. A la fecha, se han efectuado tres estudios estadísticos muestrales:

“Los impedidos en el Ecuador”, diagnóstico realizado por el INNFA (1981), determina el 12.8% de población con discapacidad;

El estudio “Situación actual de las personas con discapacidad en el Ecuador”, desarrollado por el CONADIS y la Universidad Central (1996), señala que el 13.2% de la población presenta algún tipo de discapacidad; y, “Ecuador: la discapacidad en cifras”, estudio efectuado por el CONADIS y el INEC (realizado en 2004 y publicado en 2005), establece el 12.14% de población con discapacidad.

La Discapacidad en Cifras (2005), se basa en parámetros metodológicos internacionales como el Clasificador Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), que permite definir la tipología, grado y porcentaje de discapacidad, en el contexto sanitario y social del entorno. (CONADIS, 2017).

En 2010, el estudio bio-psico- social-clínico genético denominado “Misión Solidaria Manuela Espejo”, implementado por la Vicepresidencia de la República, determinó que 294.803 personas con discapacidad se encuentran en situación crítica, en ese sentido se implementó una metodología aplicada en Cuba y Venezuela para registrar un conjunto de variables de tipo socio- económico-sanitario y un análisis médico de la discapacidad.

En el VI Censo de Población y V de Vivienda (INEC, 2001), se incluyó la variable de discapacidad, con preguntas de autopercepción, cuyos resultados señalan una tasa de discapacidad de 4.7%. En el VII Censo de Población y VI de Vivienda (INEC, 2010), el 5.6% de la población afirmó tener algún tipo de discapacidad. Entre ambas datas, el incremento es de un punto porcentual. (INEC, 2021).

El Ministerio de Salud Pública, a través del Registro Nacional de Discapacidades, a enero de 2021, determina una prevalencia de la discapacidad del 2,7% de discapacidad, en tal sentido publica la referencia estadística de 471.205 personas con discapacidad calificadas y certificadas su condición de discapacidad, de los cuales el 45,56% tienen discapacidad física, el 23.12% con discapacidad intelectual, el 14,12% con discapacidad auditiva, el 11,54% con discapacidad visual y el 5,55% con discapacidad psicosocial.

<https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>

(CONADIS, 2022)

Contexto

La atención específica a las personas con discapacidad en el Ecuador, se inicia hace más de medio siglo por iniciativa de madres y padres de personas con discapacidad, que en la búsqueda de soluciones encontraron en países desarrollados nuevas alternativas de atención, para cuya aplicación requirieron de la conformación de organizaciones privadas con servicios especializados que den respuesta a la creciente demanda, de preferencia en las áreas de salud y educación.

Entre los últimos hitos históricos más relevantes se pueden citar los siguientes:

En las décadas del 40 al 60, la intervención estructurada y sistemática de las entidades gubernamentales gira en torno a la creación de las primeras escuelas de educación especial, priorizando las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil.

En 1965 se aprueba la primera Ley del Ciego en Ecuador, convirtiéndose en norma pionera de la legislación latinoamericana en este tema.

En la década del 70, gracias a las condiciones económicas favorables relacionadas con la explotación petrolera, el sector público desarrolla importantes acciones en los campos de educación, salud y bienestar social. Se crean varios servicios, organismos técnico-administrativos; y, se emiten normativas y reglamentaciones.

En 1973 la creación del CONAREP (Consejo Nacional de Rehabilitación Profesional), para el diagnóstico, evaluación, formación ocupacional e inserción laboral de las personas con discapacidad. Asimismo, al amparo de otro decreto, se crea el beneficio de exoneración de impuestos para la importación de vehículos ortopédicos para personas con discapacidad física.

En 1977 se expide la Ley General de Educación, que puntualizó como responsabilidad del Estado, la educación especial.

En 1980, se crea la División Nacional de Rehabilitación del Ministerio de Salud Pública, que organizó e implementó los servicios de medicina física y rehabilitación en las diferentes unidades médicas del sistema nacional de salud en varias provincias del país, ampliándose la cobertura asistencial que, con anterioridad, brindaban las unidades médicas de la seguridad social exclusivamente a sus afiliados.

En 1982 se expide la Ley de Protección del Minusválido, mediante la cual se crea la DINARIM (Dirección Nacional de Rehabilitación Integral del Minusválido), del Ministerio de Bienestar Social, asignándole la rectoría y coordinación nacional del trabajo sobre discapacidades. Se reemplaza al CONAREP y pone a disposición el personal capacitado en cinco unidades operativas dependientes del Ministerio de Bienestar Social, para la atención directa a las personas con discapacidad en aspectos de: protección, educación especial, capacitación ocupacional e integración laboral.

Se crearon varios centros de rehabilitación y escuelas de educación especial dependientes del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y otras ONG como: ASENIR (Asociación de Niños con Retardo), FASINARM (Fundación de Asistencia Sicopedagógica para Niños, Adolescentes y Adultos con Retardo Mental), SERLI (Sociedad Ecuatoriana Pro-Rehabilitación de los Lisiados), ADINEA (Asociación para el Desarrollo Integral del Niño Excepcional del Azuay), FGE (Fundación General Ecuatoriana), Fundación Hermano Miguel, CEBYCAM (Centro de Erradicación del Bocio Endémico y Capacitación de Minusválidos), FUNAPACE (Fundación Nacional de Parálisis Cerebral) y Fundación Ecuatoriana de Olimpiadas Especiales, entre las más conocidas.

En 1989 se conforma la CIASDE (Comisión Interinstitucional de Análisis de la Situación de las Discapacidades en el Ecuador).

En 1991, por iniciativa del Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y los Ministerios de Salud, Educación y Bienestar Social, a través del trabajo multidisciplinario e interinstitucional de la CIASDE publica el I Plan Nacional de Discapacidades. Los esfuerzos realizados en Ecuador durante las décadas anteriores, fueron bien intencionados pero desordenados, con duplicidad de acciones y

dispersión de recursos, problemas que asociados a la crisis económica nacional redujeron ostensiblemente la oferta de servicios orientados a las personas con discapacidad.

El 10 de agosto de 1992, se publica la Ley 180 en el Registro Oficial N° 996, normativa que impulsa la atención interinstitucional a las personas con discapacidad con enfoque de derechos y crea el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS), como entidad autónoma y rectora del tema en el país, con el mandato legal de dictar políticas, coordinar acciones públicas y privadas, e impulsar investigaciones sobre discapacidad.

Durante la década de los 90, el CONADIS, impulsó acciones concretas de cobertura nacional, fundamentalmente, en cuanto a la expedición de políticas generales y sectoriales, normatividad sobre regulación de beneficios especiales, definición de competencias ministeriales; promoción y fortalecimiento de las organizaciones de personas con discapacidad a través de cinco federaciones nacionales de y para la discapacidad: FENEDIF (Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física), FENCE (Federación Nacional de Ciegos del Ecuador), FENASEC (Federación Nacional de Sordos del Ecuador), FEPAPDEM (Federación Ecuatoriana Pro Atención a la Persona con Discapacidad Intelectual, Parálisis Cerebral, Autismo y Síndrome de Down), y FENODIS (Federación Nacional de ONG para la Atención de las Discapacidades). Impulsó la capacitación de personas con discapacidad y profesionales relacionados con este ámbito; información y sensibilización comunitaria sobre el tema; y, establecimiento de mecanismos de coordinación de las entidades públicas y privadas.

En el año 2001, Naciones Unidas otorga al país el premio internacional Franklin Delano Roosevelt, siendo el primer país latinoamericano en recibir esta distinción por haber realizado un trabajo destacado, de carácter intersectorial e interinstitucional que logró avances significativos, siendo referente para algunos países de América Latina y el Caribe, gracias al apoyo de RIICOTEC (Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica), y del Real Patronato de España.

El CONADIS ha sido el ente responsable de políticas en discapacidad y articulador de todos los sectores de la comunidad para desarrollar acciones en tres ejes temáticos: prevención, atención e integración, con el propósito de prevenir las discapacidades y elevar la calidad de vida de las personas con discapacidad, en base a la ejecución del I y II Plan Nacional de Discapacidades (2005).

El 25 de septiembre de 2012, se publica la Ley Orgánica de Discapacidad en el Registro Oficial N° 796, normativa que asegura la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. (Asamblea Nacional, 25 sept, 2012).

El 07 de julio de 2014, se publica la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, en el Registro Oficial Suplemento Nro. 283, instrumento normativo que da al CONADIS las competencias de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública en discapacidades, alineado a las disposiciones del artículo 156 de la Constitución de la República del Ecuador. (Asamblea Nacional, 07 julio 2014).

8.2.1. Sujeto de Derecho

A lo largo de la historia han estado suscritos a paradigmas y creencias que han marcado modelos o formas sociales de ver la problemática de la discapacidad. Estos modelos han evolucionado a través del tiempo, en las últimas décadas han dominado concepciones muy relevantes que han dado fundamento a las iniciativas sociales emprendidas y a las políticas que se han venido desarrollando en los contextos nacionales como internacionales. (Sánchez, 2002, págs. 1-5).

8.3. Evolución de los Modelos de Atención a Personas con Discapacidad

8.3.1. Modelo Tradicional (Prescindencia)

Los primeros referentes en cuanto al tratamiento de la discapacidad tenían como base teórica el infanticidio, es decir, mataban a los niños que

nacían con alguna anormalidad visible, se los recluía en prisiones, hospitales o asilos sin diferenciarse de otros marginados o enfermos.

Posteriormente, este acto es condenado por la Iglesia, quien juzga desde la concepción del pecado por lo tanto la discapacidad es un “*castigo divino*”.

“Amigo mío le place a Nuestro Señor que hayas sido infectado con esta enfermedad, te hace Nuestro Señor una gran gracia al quererte castigar por los males que has hecho en el mundo”. (Foucault, 1988, pág. 8).

En este sentido sobresalía el rechazo de las personas “*sanas*” y esto obligaba a la postración de los sujetos “*enfermos*” que inspiraban compasión, caridad o por otro lado los comercializaban para dar espectáculos.

Dentro de este modelo se distinguen dos especies de sub-modelos:

1. Sub-modelo eugenésico

“En cuanto a la exposición o crianza de los hijos, debe ordenarse que no se críe a ninguno defectuoso”. (ARISTÓTELES)

Hace referencia desde la sociedad griega y romana, basándose en motivos religiosos y políticos, consideraban inconveniente el desarrollo y crecimiento de niñas y niños con discapacidad, la misma que era una carga que debía ser arrastrada por los padres o la sociedad, la solución frente a dicho problema se buscaba principalmente a través de la aplicación de políticas eugenésicas⁸³.

El Estado tenía la facultad de evitar que sus ciudadanos fueran deformes o contrahecho ya que en esos casos no serían provechosos a las necesidades de la comunidad. (Palacios, 2008, págs. 34 - 61)

⁸³ **Eugenésico.** - Remite al 'buen origen' o 'buen linaje' en contraposición a mal origen y linaje familiar, con las connotaciones racistas y clasistas que supone (Soutullo, 2006)

2. Medio de subsistencia

El mundo del entretenimiento proveyó en la antigüedad la forma más lucrativa para las personas con discapacidad como objeto de burla grotesca. Aunque con ciertas excepciones: las pocas opciones que tenían las personas ciegas incluían la posibilidad de ser profetas, poetas o músicos.

3. Respuestas sociales:

Las personas con discapacidad que pudieran sobrevivir en la antigüedad eran objeto de un tratamiento cruel, y de persecuciones con resultados que llegaron incluso hasta la muerte. La necesidad psicológica de personalizar el miedo evocado por alguna crisis, fue institucionalizada a través de una práctica, consistente en seleccionar a una víctima como depositaria, en la creencia de que los males en circulación que asediaban la comunidad se depositaban en ella.

4. Sub-modelo de marginación

Las personas con discapacidad se encontraban insertas dentro del grupo de pobres y los marginales, y signadas por un destino marcado por la exclusión y compasión o considerarlas objeto de maleficios o la advertencia de un peligro inminente. El cristianismo se dio a la vez la misión de curar los tormentos físicos y de perdonar los pecados para manifestar que había recibido poder sobre todas las formas del mal.

5. Tratamiento:

En los casos de nacimientos de niños con deformidad morían por falta de la atención más básica, ello como consecuencia de la falta de medios económicos, por un lado, y por otro por la falta de utilización de medios técnicos, es decir, uso de procedimientos médicos que muchas veces eran suplantadas por la fe religiosa.

6. Medios de subsistencia:

Durante la Alta Edad Media, aquellos niños y niñas que sobrevivían y llegaban a mayores, debían apelar a la mendicidad y el asilo de la Iglesia, los que prácticamente se convirtieron en sus únicas posibilidades de subsistencia. Por una parte, la formalización de las limosnas, y por otra la profesionalización del estatus del mendigo, introdujeron un tipo particular de equilibrio en la función de la miseria dentro de la sociedad.

7. Respuestas sociales:

En este contexto, las personas con discapacidad fueron objeto de un doble tratamiento. Por un lado, del trato humanitario y misericordioso que inculcaba la caridad cristiana, y por otro de un tratamiento cruel y marginador, originado como consecuencia del miedo y el rechazo.

8.4. Modelo Rehabilitador

“Ninguno hay tan inválido a quien le falten las fuerzas en absoluto para hacer algo”
- JUAN LUIS VIVES

Las causas que dan origen a la discapacidad pasan a ser científicas. Esta concepción se origina durante el renacimiento y se refiere a la discapacidad en términos de salud o enfermedad; desde esta mirada, las personas deben ser rehabilitadas.

Al proponer que son las causas científicas las que explican el nacimiento de una persona con discapacidad, ciertas situaciones pasan a ser consideradas modificables. La discapacidad, es asumida como una enfermedad, fruto de causas naturales y biológicas, se traduce en la posibilidad de mejoramiento de la calidad de vida de las personas afectadas, como también en el desarrollo de los medios de prevención, tratamientos de rehabilitación y de cierta manera de comprensión del significado de la integración social.

Como resultado de la utilización de los avances científicos y tratamientos médicos, gran parte de los niños y niñas con discapacidad sobreviven o tienen una

mayor probabilidad de supervivencia. En este modelo se busca la recuperación de la persona dentro de la medida de lo posible, y la educación especial se convierte en una herramienta ineludible en dicho camino de recuperación o rehabilitación. El modelo rehabilitador ha sido y de hecho es criticado en cuanto a la filosofía que lo sustenta, en lo que atañe a la consideración de la persona con discapacidad como un ser dependiente, inferior, que necesita ser rehabilitado (rehabilitado) a los efectos de recuperar su dignidad que se da por lesionada o perdida.

Las posibilidades de integración se encuentran disminuidas como consecuencia de la diversidad funcional; sin reparar en las causas o factores sociales. En otras palabras, el énfasis se sitúa en la persona y su “deficiencia”, caracterizada como una anomalía patológica que impide a la persona realizar actividades que se consideran “normales”, es decir, las que pueden realizar la mayoría de las personas que no padecen dichas diversidades funcionales.

La persona con discapacidad es un ser humano que se considera desviado de una supuesta norma estándar, y por dicha razón (sus desviaciones) se encuentra limitada o impedida de participar plenamente en la vida social. (Palacios, 2008)

Esta suposición arrastra, asimismo, una identificación de la diversidad funcional con la enfermedad. Esto comporta el convencimiento de que la “deficiencia / enfermedad”, al ser una situación modificable, debe ser en todos los casos “curada”, y por ende las personas con discapacidad han de ser en todos los casos “rehabilitadas”. Como consecuencia de dichas suposiciones, la vida de una persona con discapacidad tiene un sentido, pero siempre supeditado a dicha rehabilitación, que como se verá, será perseguida a través de ciertas herramientas, entre las que se destacan, intervención estatal en lo relativo a la asistencia pública, trabajo protegido, educación especial, tratamientos médicos y aplicación de avances científicos. (Palacios, 2008, págs. 66 - 80)

1. Medios de subsistencia

La asistencia social pasa a ser el principal medio de subsistencia para las personas con discapacidad. Ello, en algunos casos debido a la imposibilidad de

realizar ningún tipo de tarea rentable, pero en muchos otros a causa de que la subestimación de la que son objeto genera la exclusión del mercado laboral de muchas personas con discapacidad, plenamente capaces de trabajar. Por ello también aparece la modalidad de empleo protegido en casos donde no sería necesario si no fuera por la actitud de discriminación imperante hacia este colectivo.

La supuesta incapacidad para trabajar les hacía merecedoras de ayuda estatal, ya fuera a través de asistencia, a modo de subvenciones, como así también mediante la posibilidad de vivir en instituciones especiales aquellas en las que se tendería a cambiar los hábitos o comportamientos si fuera necesario, o a brindar una asistencia básica.

No obstante, la delicada situación laboral de las personas con discapacidad generó que ciertos remedios pensados como transitorios, excepcionales y temporales, se convirtieran en reglas permanentes. Ello es consecuencia de varias razones, entre las que se destaca la creencia por parte de los empleadores de que las personas con discapacidad no se encuentran preparadas para realizar la mayor parte de los trabajos, sumado ello a una falta de confianza por parte de las mismas personas con discapacidad, que probablemente sea resultado de la imagen que les refleja la propia sociedad.

2. Respuestas Sociales

El tratamiento impartido a las personas con discapacidad desde este modelo se basa en una actitud paternalista, producto de una mirada centrada en la diversidad funcional, que genera subestimación y conlleva a la discriminación. Como se ha adelantado, si bien se busca la recuperación e incluso la normalización de la persona, el situar el centro del problema exclusivamente en la diversidad funcional genera un cierto menosprecio con relación a las aptitudes generales de las personas con discapacidad. Si en el modelo de prescindencia la diversidad funcional se asimilaba al pecado, en este modelo se asimila a la enfermedad. Las personas pasan a ser consideradas normales o anormales, muchas veces según sean consideradas sanas o enfermas.

8.5. Modelo Social

“Una incapacidad para caminar es una deficiencia, mientras que una incapacidad para entrar a un edificio debido a que la entrada consiste en una serie de escalones es una discapacidad” - Jenny Morris

“Nada sobre nosotros sin nosotros”. Activistas del movimiento de vida independiente.

Resultado de los esfuerzos del movimiento de las propias personas con discapacidad, quienes a mediados de la década de los años sesenta del siglo pasado comenzaron a plantearse ciertas estrategias de lucha frente a la situación de opresión social en la que se consideraban inmersas. Desde dicho paradigma se considera que las causas que dan origen a la discapacidad no son ni religiosas ni científicas, sino que son preponderantemente sociales.

Esto significa que más allá de las diversidades funcionales de las personas *“la discapacidad es el resultado de una sociedad que no se encuentra preparada ni diseñada para hacer frente a las necesidades de todos y todas, sino solo de determinadas personas, que casualmente son consideradas personas estándar”*. (Palacios, 2008, págs. 103 - 108).

Este modelo aspira desde el Derecho la plasmación de ciertos principios que tienen una importante influencia sobre las políticas en la materia, vida independiente, accesibilidad universal, diálogo civil, diseño para todos, transversalidad de políticas en materia de discapacidad, entre otros.

Este modelo da especial énfasis a las barreras económicas, medioambientales y culturales que encuentran las personas a las que se consideran con discapacidad. Estas barreras incluyen inaccesibilidad en la educación, en los sistemas de comunicación e información, en los entornos de trabajo, servicios de apoyo social y sanitario discriminatorio, transporte, vivienda y edificios públicos y de entretenimiento inaccesibles y la subestimación de las personas con discapacidad

a quien se les etiqueta como discapacitadas por su imagen o representación en los medios de comunicación. Desde esta perspectiva, *“las personas con discapacidad son discapacitadas como consecuencia de la negación por parte de la sociedad de acomodar las necesidades individuales y colectivas dentro de las actividades generales que supone la vida económica, social y cultural”* (Barnes, 2000)

Considera que, si las causas que originan la discapacidad son sociales, las soluciones no deben apuntarse individualmente a la persona afectada, sino más bien que deben encontrarse dirigidas hacia la sociedad. De este modo, el modelo anterior se centra en la rehabilitación o normalización de las personas con discapacidad, mientras que el modelo bajo análisis aboga por la rehabilitación o normalización de una sociedad, pensada y diseñada para hacer frente a las necesidades de todas las personas, partiendo de los presupuestos mencionados, y a los efectos de una mejor comprensión del modelo a describir, podrían identificarse las siguientes características:

La vida de una persona con discapacidad tiene el mismo sentido que la vida de una persona sin discapacidad, las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, pero para ello deben ser aceptadas tal cual son, ya que su contribución se encuentra supeditada y asimismo muy relacionada con la inclusión y la aceptación de la diferencia.

8.5.1. Métodos de Subsistencia

El método de subsistencia plantea como métodos idóneos a la seguridad social y el trabajo ordinario, y sólo excepcionalmente se acepta el protegido, el modelo social sostiene que el empleo no es la única manera de inclusión dentro de la sociedad, refiriéndose en la búsqueda de la inclusión a través de la igualdad de oportunidades, entre las que se destacan la accesibilidad universal, el diseño para todos y todas, la transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, entre otras.

Las personas con discapacidad en particular aquellas que vivían en instituciones residenciales tomaron la iniciativa e impulsaron sus propios

cambios políticos. Los activistas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad se unieron para condenar su estatus como “ciudadanos de segunda clase”. Reorientaron la atención hacia el impacto de las barreras sociales y ambientales, como el transporte y los edificios inaccesibles, las actitudes discriminatorias y los estereotipos culturales negativos, que discapacitaban a las personas con discapacidad. De este modo, la participación política de las personas con discapacidad y sus organizaciones abrió un nuevo frente en el área de los derechos civiles y la legislación antidiscriminatoria.

8.5.2. El Movimiento de Vida Independiente

Frente al sistema de cuidado de salud, que solo ofrecía ayuda protectora, se abogaba por un innovador sistema de ayuda mutua y de organización grupal. Fue así como las propias personas con discapacidad el autodenominado “movimiento de vida independiente” asumieron que quienes mejor conocían las necesidades de las personas con discapacidad no eran los médicos o enfermeras, sino las propias personas con discapacidad. Y que el mayor deseo de estas personas será estar integradas en sus comunidades desde el colegio al trabajo, de este modo, se establecían algunos de los nuevos principios que les iban a guiar: independencia, autosuficiencia, transversalidad y sobre todo la discapacidad como un problema social. (Universidad de Berkeley, Julio 2008, págs. 109 - 115)

8.5.3. Respuestas Sociales

Se aspira a que la diferencia no sea tolerada, sino valorada como parte de la diversidad humana, es decir, que podría afirmarse que el modelo bajo análisis parte de dos supuestos básicos:

1. Toda vida humana, goza de igual valor en dignidad. Debe destacarse, sin embargo, que esta afirmación resulta muy difícil de ser llevada a la práctica, dado que la misma fundamentación de la idea de dignidad humana actual parte desde un modelo de ser humano capaz.
2. El modelo social se defiende que toda persona, debe poder tener la

posibilidad de tomar las decisiones que le afecten en lo que atañe a su desarrollo como sujeto moral, y por ende debe permitirse tomar dichas decisiones, es decir deben gozar del derecho a participar plenamente en todas las actividades: económicas, políticas, sociales y culturales—en definitiva, en la forma de vida de la comunidad del mismo modo que sus semejantes sin discapacidad.

8.5.4. El Movimiento de la Discapacidad como un nuevo Movimiento Social

Una primera característica de los movimientos sociales, al estar situados al margen de los sistemas políticos tradicionales, y, de hecho, algunas veces son deliberadamente marginados. En este sentido, es indudablemente que el movimiento de la discapacidad no tiene la misma relación con el Gobierno que la que tienen las organizaciones para las personas con discapacidad. En varios modos y en diversos grados los nuevos movimientos sociales también buscan conectarlo personal o cultural con el reino de lo político. Un ejemplo práctico de que el movimiento de la discapacidad se corresponde con las definiciones generales de los nuevos movimientos puede encontrarse en el creciente número de Centros para la Vida Independiente creados en Inglaterra y otros países como Estados Unidos, Australia etc.

La segunda característica de los nuevos movimientos sociales es que ofrecen una evaluación crítica de la sociedad, estableciendo formas alternativas de prestación de servicios bajo el control de las mismas personas con discapacidad.

La tercera característica de los nuevos movimientos sociales, es el resultado de cambios fundamentales en la constitución incrementado el predominio de valores post materialistas sobre aquellos que tengan que ver con el ingreso, la satisfacción de necesidades materiales y la seguridad social.

La última característica de los nuevos movimientos sociales es que en ciertas ocasiones tienden a centrarse sobre cuestiones que trascienden las fronteras nacionales, adquiriendo de este modo un carácter internacional.

8.6. Causas Principales de Discapacidad

Una persona puede tener una discapacidad debido a diferentes causas:

1. **Genéticas, Cromosómicas o Metabólicas** (causas congénitas).- Incluyen las alteraciones transmitidas de padres a hijos (hereditarias); las alteraciones de los cromosomas que no son transmitidas por herencia, por ejemplo el Síndrome Down; también las alteraciones metabólicas de causa desconocida con las que el niño/a nace.
2. **Eventos durante el embarazo.** - Las infecciones maternas, la mala nutrición, el consumo de drogas, cigarrillo o alcohol durante la gestación, pueden ser causa directa de discapacidad en el recién nacido.
3. **Eventos durante o inmediatamente después del nacimiento** (causas perinatales). - Se refiere a las alteraciones que suceden días u horas antes del parto, al momento del parto o las horas siguientes al nacimiento. Entre ellas, las más importantes y frecuentes son: la asfixia, el trauma al nacimiento, la incompatibilidad sanguínea (factor Rh).
4. **Adquiridas.** - Ocasionadas por una gran cantidad de trastornos, enfermedades, eventos o accidentes producidos en el transcurso de la vida, como: accidentes de tránsito, violencia social (delincuencia), violencia intrafamiliar, accidentes de trabajo, procesos degenerativos asociados con la edad, entre otros.

8.7. Tipos de Discapacidad

Al ser la discapacidad una condición del ser humano es muy diversa: no existe una sola discapacidad. Conforme a la Ley Orgánica de Discapacidades, en nuestro país se identifican los siguientes tipos de discapacidad: Física, Psicosocial (Mental), Intelectual y Sensorial (Visual y Auditiva).

La Autoridad Sanitaria Nacional, dentro del marco de sus competencias, expidió el Manual de Calificación de Discapacidades, que se alinea con el Clasificador Internacional del Funcionamiento (CIF); y, las observaciones del

Comité de cumplimiento de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en el que se definen siete (7) tipos de discapacidad que se describen a continuación. (MSP, 2018, págs. 21 - 23)

8.7.1. Discapacidad Física

Son las deficiencias, limitaciones y restricciones funcionales y/o estructurales, irreversibles e irrecuperables de las alteraciones neuromusculoesquelética o de órganos internos, que se traducen en limitaciones posturales, de desplazamiento o de coordinación del movimiento, fuerza reducida, dificultad con la motricidad fina o gruesa. Implica movilidad reducida y complejidad para la realización de ciertas actividades de la vida diaria y/o autocuidado.

8.7.2. Discapacidad Psicosocial

Un trastorno mental es un síndrome caracterizado por una alteración clínicamente significativa del estado cognitivo, la regulación emocional o el comportamiento de un individuo, que refleja una disfunción de los procesos psicológicos, biológicos o del desarrollo que subyacen en su función mental. Habitualmente los trastornos mentales van asociados a un estrés significativo o una discapacidad, ya sea social, laboral o de otras actividades importantes.

Una respuesta predecible o culturalmente aceptable ante un estrés usual o una pérdida, tal como la muerte de un ser querido, no constituye un trastorno mental. Un comportamiento socialmente anómalo (ya sea político, religioso o sexual) y los conflictos existentes principalmente entre el individuo y la sociedad, no son trastornos mentales salvo que la anomalía o el conflicto sean el resultado de una disfunción del individuo, como las descritas anteriormente.

8.7.3. Discapacidad Intelectual

Se caracteriza por limitaciones significativas en el funcionamiento intelectual y en la conducta adaptativa, expresada en las habilidades adaptativas, conceptuales, sociales y prácticas. La discapacidad se origina y manifiesta antes de los 18 años.

8.7.4. Discapacidad Visual

Engloba las deficiencias, limitaciones y restricciones funcionales y/o estructurales, irreversibles e irrecuperables en el sistema de la visión, las estructuras y funciones asociadas con el sentido visual. Es una alteración de la agudeza visual, campo visual, motilidad ocular, visión de los colores y profundidad.

8.7.5. Discapacidad Auditiva:

Son las deficiencias, limitaciones y restricciones funcionales y/o estructurales, irreversibles e irrecuperables de la percepción de los sonidos externos, debido a la pérdida de la capacidad auditiva parcial (hipoacusia) o total (cofosis), de uno o ambos oídos.

8.7.6. Discapacidad de Lenguaje:

Son las deficiencias, limitaciones y restricciones funcionales y/o estructurales, irreversibles e irrecuperables del lenguaje, expresión verbal, causada por alteraciones, anomalías, perturbaciones o trastornos que dificultan de manera persistente permanente e irreversible la comunicación y la interrelación; afectando no solo a aspectos lingüísticos (fonológicos, sintácticos, pragmáticos o semánticos), tanto en el nivel de comprensión/decodificación como de expresión/codificación, interfiriendo en las relaciones y rendimiento escolar, social y familiar de los individuos afectados. La cual no está asociada a discapacidad intelectual moderada, grave o profunda.

8.7.7. Discapacidad Múltiple:

Es la presencia de dos o más discapacidades: auditiva, visual, física, lenguaje, intelectual y/o psicosocial que generan deficiencias, limitaciones y restricciones funcionales y/o estructurales, irreversibles e irrecuperables en varios sistemas del organismo humano.

8.8. Lenguaje Positivo para el Tratamiento a Personas con Discapacidad

Para hablar de inclusión de personas con discapacidad es importante partir desde los criterios de respeto a la dignidad humana; este respeto se inicia en el lenguaje, los términos y expresiones que utilizamos al referirnos hacia las personas con discapacidad.

El lenguaje atraviesa todo el proceso de interacción social y es un elemento que abre o cierra posibilidades de integración y participación.

El uso de un lenguaje adecuado, que reconozca las cualidades de cada ser humano y respete la existencia de la persona más allá de sus circunstancias, refiriéndose a ella sin reproducir estereotipos o subestimándola, es importante en la construcción de espacios inclusivos donde todas y todos podamos sentirnos parte.

Las personas con discapacidad son sujetos de derechos y responsabilidades que constantemente se enfrentan a barreras sociales, comunicacionales, físicas y prejuicios que reproducen la idea de ellas como sujetos de compasión o lástima obstruyendo su equiparación de oportunidades.

Es importante señalar términos específicos que por lo general son utilizados para dirigirse hacia las personas con discapacidad. Es primordial identificar las palabras y los términos que habitualmente se dicen, pero distorsionan la idea de discapacidad y discriminan a las personas; en consecuencia, deben ser eliminados del lenguaje cotidiano y formal. Asimismo, es necesario identificar las palabras y los términos que se deben decir para referirse de manera adecuada, enmarcada en el respeto y la solidaridad, hacia las personas con discapacidad.

A continuación, se anexan ejemplos de lenguaje positivo (se debe decir) como medio para fomentar las relaciones comunicativas incluyentes.

Crear las condiciones para una plena inclusión es un proceso largo que requiere nuestro compromiso real, compromiso que inicia desde el uso de términos que denoten respeto hacia las personas con discapacidad.

Tabla 17**Conceptos Básicos**

Término	Concepto
Accesibilidad:	Comprende todas las medidas que los estados deben tomar para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y la comunicación, incluidos sistemas y tecnologías, y servicios e instalaciones de uso público, a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.
Acción afirmativa:	Conjunto de mecanismos tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.
Ajustes razonables:	Modificaciones y adaptaciones necesarias, que no impongan una carga desproporcionada o indebida, que permitan a las personas compensar alguna deficiencia que les impida el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones.
Ayudas técnicas:	Dispositivos tecnológicos y materiales que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales o intelectuales de las personas con discapacidad.
Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF):	La clasificación proporciona un lenguaje estandarizado y unificado, así como un marco para la descripción de la salud y estados relacionados de la salud. La CIF es parte de la “familia” de clasificaciones internacionales desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud.
Comité ONU:	La Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, dispone el seguimiento mediante la creación de un comité de expertos independientes, denominado Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este Comité examina informes presentados periódicamente por los Estados partes. Basándose en estos informes, el Comité trabaja en colaboración con los Estados Partes interesados y les presenta observaciones finales y recomendaciones. El Comité tiene asimismo competencia para recibir y considerar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas sujetos a la jurisdicción del Estado Parte del Protocolo Facultativo de la Convención, que

	aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de las disposiciones de la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Igualmente, el Comité tiene competencia para llevar a cabo investigaciones cuando reciba información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos recogidos en la Convención.
Formatos Alternativos:	Consiste en presentar la información en diferentes medios adicionales al escrito, para que pueda ser entendida por personas con cualquier tipo de discapacidad. Los formatos alternativos utilizables por personas con discapacidad pueden incluir: braille, macrotipos, grabaciones de audio, interpretación en lengua de señas y formatos electrónicos, entre otros, que cumplan con estándares internacionales de accesibilidad.
Grupos de atención prioritaria:	Son aquellos que históricamente, por su condición social, económica, cultural, política, edad, u origen étnico, han sido vulnerados por la sociedad en general, colocándolos en situaciones de riesgo, por lo que requieren una atención prioritaria por parte del Estado.
Inclusión:	Significa que las leyes, políticas, planes, servicios, la comunidad, deben adaptarse, planificarse, organizarse para garantizar el libre, pleno e independiente desarrollo de las personas, basado en el respeto y aceptación de las diferencias, capacidades y necesidades que garanticen el acceso igualitario, normalizado y participativo. En definitiva, implica que una sociedad incluyente debe promover la integración social en el marco del respeto de los derechos de las personas especialmente el derecho a la vida, al desarrollo y a la participación de las personas con discapacidad.
Lengua de señas:	Lengua de una comunidad de personas sordas, que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística. Forma parte del patrimonio lingüístico de dicha comunidad es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral.
Definición de Persona con Discapacidad, según la Convención de la ONU:	La discapacidad es un concepto que evoluciona y que es el resultado de la interacción entre la deficiencia de una persona y los obstáculos tales como barreras físicas y actitudes imperantes que impiden su participación en la sociedad. Cuantos más obstáculos hay, más limitación para la participación tiene una persona. Las discapacidades incluyen deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales tales como ceguera, sordera, deterioro de la movilidad y deficiencias en el desarrollo

Definición de Persona con Discapacidad, según la Ley Orgánica de Discapacidades y su Reglamento:	Para efectos de este Reglamento y en concordancia con lo establecido en la Ley, se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional.
Vulnerabilidad:	Se aplica para identificar a aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que dificultan y afectan lograr una adecuada calidad de vida.

Nota: Tabla de conceptos básicos.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de personas con discapacidad, (2023).

Desarrollo

El término discapacidad ha evolucionado en cuanto a definiciones y modelos de atención; desde un paradigma tradicional, pasando por un enfoque médico, hasta un modelo social y de derechos.

Desde la antigüedad hasta el siglo XIX, primó el paradigma o modelo tradicional que asocia el concepto de discapacidad con inferioridad y anormalidad, considerando a la persona como objeto de lástima y, en el mejor de los casos, como destinatario de limosnas.

El paradigma biológico, médico o de rehabilitación, considera a la persona con discapacidad como “paciente” que para lograr su recuperación requiere atención especializada siendo receptor pasivo y, por ende, objeto de apoyo. Al considerar el origen bio-médico de la discapacidad, se la describe como una desviación observable de la normalidad de la estructura y/o función corporal-mental que surge a consecuencia de una enfermedad, trauma o condición de salud. Bajo este modelo, en 1980 la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su afán por unificar lenguajes y referentes conceptuales, publicó la Clasificación Internacional de la Deficiencia,

Discapacidad y Minusvalía (CIDDM), que cataloga las consecuencias de las enfermedades y la define de manera específica como la restricción o ausencia de carácter permanente de la capacidad de una persona para realizar una actividad de acuerdo a su edad, sexo y cultura, debido a una deficiencia, entendida como una pérdida o anomalía de una estructura o función por enfermedad genética, congénita o adquirida.

Posteriormente, surge el modelo social, de derechos humanos y autonomía personal, que se centra en la dignidad de la persona, valora el ser y no la condición; justiprecia la diversidad y -en consecuencia- la discapacidad como una característica de lo humano; subraya la interacción entre discapacidad y entorno, focalizando la inaccesibilidad como problema central concomitante tanto a las actitudes como a las posturas sociales, culturales y económicas que dificultan o impiden su participación en la sociedad. Posiciona a la persona con discapacidad como titular de derechos y responsabiliza al Estado de garantizar su ejercicio a través de la implementación de políticas públicas y acciones positivas. No se trata de una problemática familiar y menos individual, tampoco de un grupo ‘minoritario’, es una cuestión social por cuanto son las barreras sociales y físicas las que realmente discapacitan, sin perder de vista que está latente el riesgo de adquirir algún tipo de discapacidad en cualquier momento y/o ciclo de la vida.

En el Ecuador, el sistema de valoración de la discapacidad establece normas para la evaluación de las consecuencias de la enfermedad como la restricción o ausencia de la capacidad para realizar actividades de autocuidado (vestirse, comer, evitar riesgos, aseo e higiene personal), y actividades de la vida diaria como: comunicación, actividad física, función sensorial, funciones manuales, transporte, función sexual, sueño y actividades sociales de ocio; en concordancia con las clasificaciones establecidas por la CIDDM y la CIF, de la OMS.

La evaluación de discapacidades es realizada por un equipo de profesionales en medicina, psicología y trabajo social, quienes, a través de la aplicación de los baremos o tablas de evaluación médica, psicológica y social, determinan el porcentaje de la discapacidad que dependerá, fundamentalmente, de la dimensión de las secuelas para desempeñarse en las actividades de la vida diaria y del auto cuidado.

8.9. Marco Normativo

La exigibilidad de los derechos de las personas con discapacidad, implica partir del reconocimiento de los derechos humanos y la normativa internacional y nacional que se enmarca en ellos, para la garantía de los mismos en igualdad de condiciones con todas las personas.

De ahí la importancia de reconocer la necesidad del respeto de los derechos de las personas con discapacidad, como un grupo de atención prioritaria de nuestro país.

8.9.1. Normativa Nacional

La Constitución de la República del Ecuador, entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, y bajo el Principio de Igualdad y No Discriminación plasmadas en el Artículo 11, N° 2, y considerando que la discapacidad es un ámbito transversal e inherente a la vida del ser humano y no discrimina “por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”, la Constitución de la República logra un gran alcance en cuanto a la clasificación y denominación de los derechos humanos se refiere que se puede sintetizar en la siguiente forma:

La Constitución de 2008 clasifica a los derechos en siete categorías. (1) Derechos del buen vivir, (2) Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, (3) Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, (4) Derechos de participación, (5) Derechos de libertad, (6) Derechos de la naturaleza, y (7) Derechos de protección. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

La Ley Orgánica de Discapacidades del Ecuador (2012), en el Artículo 6 dice: “Para los efectos de esta Ley se considera persona con discapacidad a toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiere originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en la proporción que establezca el Reglamento”. (Asamblea Nacional, 25 sept, 2012)

A través de las definiciones realizadas, identificamos que la discapacidad no se reduce a la persona y sus deficiencias funcionales, por el contrario, se resalta que la misma es provocada en el proceso de contacto e interacción de la persona con su entorno. Este último, se constituye en un factor determinante en la existencia de la discapacidad, ya que la falta de adaptaciones y adecuaciones necesarias que faciliten y permitan el pleno desenvolvimiento de las personas (con sus deficiencias), son aquellas que verdaderamente limitan su participación en la sociedad, provocando de esta manera una discapacidad.

8.9.2. Normativa Internacional

Antes de la aprobación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ya había otros instrumentos de derechos humanos que se ocupaban de la discapacidad en términos generales o de manera más concreta. Algunos de esos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos o la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, y otros instrumentos pertinentes de derechos humanos que promueven y protegen los derechos de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, mediante la cláusula de la no discriminación ya existían; no obstante de este marco jurídico internacional, la Convención era necesaria para reafirmar los derechos humanos de las personas con discapacidad y garantizar su participación plena en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás y como sujetos de derechos. Las personas con discapacidad seguían siendo consideradas beneficiarias pasivas de la asistencia en lugar de titulares de

derechos, lo que ocasionó que no sean tomadas en cuenta al examinar los avances y los problemas relacionados con los planes de desarrollo de los Estados.

El crecimiento económico y las economías de subsistencia no siempre han dado lugar a la igualdad social de las poblaciones como es en el caso de los países en vías de desarrollo y más específicamente de los grupos minoritarios, con menor poder y menos recursos económicos. Las personas con discapacidad, por ser parte de los grupos minoritarios, se enfrentaron a numerosas modalidades de exclusión que, mediante la adopción de instrumentos internacionales, han permitido que los Estados alcancen mejores niveles de inclusión en la sociedad y la fijación de normas que garanticen los derechos de esta población.

La Convención era necesaria para abordar de manera más global los problemas que enfrentaban las personas con discapacidad, proteger y promover mejor sus derechos mediante un instrumento jurídicamente vinculante. En 2001 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos encargó la realización de un estudio sobre los derechos de las personas con discapacidad y el sistema de derechos humanos existente. En el estudio se llegaba a la conclusión de que los instrumentos y mecanismos existentes no prestaban suficiente atención a la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad; que la falta de un sistema concreto de protección jurídica de las personas con discapacidad constituía un vacío; y que un enfoque de derechos humanos exigía reforzar ciertos conceptos para reemplazar o aclarar normas previas.

La Convención fue el resultado de una firme estrategia de promoción establecida por las organizaciones de personas con discapacidad, la sociedad civil y los Estados. La sociedad civil, particularmente las organizaciones de personas con discapacidad, las organizaciones internacionales y los académicos que apoyaban el movimiento de la discapacidad encabezaron actividades encaminadas a promover la Convención y a presionar a favor de su aprobación. Se dejó en claro que toda innovación en el ámbito de la discapacidad tenía que ser absolutamente global para garantizar la actuación

de todos los participantes pertinentes y no únicamente de los Estados. La participación de personas con discapacidad en importantes foros y actividades internacionales que precedieron a la Convención.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo fue aprobada el 13 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 3 de mayo de 2008 en el Ecuador.

La Convención cuenta con 196 Estados signatarios de la Convención, 185 ratificaciones por los Estados de la Convención, 94 Estados signatarios del Protocolo Facultativo y 100 ratificaciones del Protocolo Facultativo por los Estados. El 3 de abril de 2008, Ecuador se convirtió en el país Nro. 20 que ratifica la histórica Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; y entró en vigor después de 30 días de la 20 ratificación. Ecuador ratificó los 2 instrumentos internacionales (Convención y Protocolo).

La Convención fue realizada gracias al fuerte llamado de las personas con discapacidad de todo el mundo a fin de que sus derechos humanos se respeten, se protejan y se hagan efectivos en igualdad de condiciones con otros derechos.

La Convención es un instrumento único de derechos humanos que admitió por primera vez en la historia que la sociedad civil participe en el desarrollo y negociación del texto activamente y ha sido en la historia de las Naciones Unidas la Convención de Derechos Humanos que se ha negociado con mayor rapidez, con 82 signatarios el 30 de marzo de 2007, el más alto número de votantes en una Convención.

La Convención celebra la diversidad y la dignidad humana; igualmente, transmite el mensaje de que las personas con discapacidad están facultadas para ejercer toda la gama de derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación, derechos que han sido progresivos con el tiempo y que actualmente están estipulados en los preámbulos y los artículos. Al prohibir la discriminación por motivos de discapacidad y disponer que se

realizarán ajustes razonables para la inclusión de las personas con discapacidad con miras a garantizar la igualdad, la Convención promueve la plena participación de esas personas en todos los ámbitos de la vida.

Al establecer la obligación de promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad, la Convención cuestiona la costumbre y el comportamiento basados en estereotipos, prejuicios, prácticas nocivas y estigmas en relación con tales personas.

La exigibilidad de los derechos de las personas con discapacidad, implica partir del cumplimiento de las disposiciones de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU 2007 y ratificada por nuestro país en el año 2008) que señala en el Artículo 1: *“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*. (ONU, 2006)

Tabla 18

Tabla de Normativa

Normativa Nacional	Descripción
Constitución de la República del Ecuador. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)	Art. 11.- Principios para el ejercicio de los derechos Art. 16.- Derecho las personas, en forma individual o colectiva Art. 35.- Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria Art. 42.- Prohibición de todo desplazamiento arbitrario Art. 46.- Medidas del Estado para las niñas, niños y adolescentes Art. 47.- Políticas de prevención de las discapacidades del Estado Art. 48.- Medidas del Estado a favor de las personas con discapacidad

	Art. 49.- Personas y familias que cuidan a personas con discapacidad Art. 51.- Derechos de las personas privadas de la libertad Art. 61.- Derechos de participación Art. 62.- Derechos políticos de las personas Art. 66.- Reconocimiento y garantía a las personas Art. 81.- Procedimientos especiales y expeditos para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia intrafamiliar, sexual, crímenes de odio Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos Art. 330.- Garantía a la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad Art. 333.-Reconocimiento a la labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares Art. 341.- Condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas Art. 369.-Seguro universal obligatorio Art. 370.- El IESS, responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados Art. 373.- Seguro social campesino Art. 381.- El Estado protegerá, promoverá y coordinará la cultura física
Ley Orgánica de Discapacidades	Objeto.- Asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, establecidos en la Constitución de la República, los tratados e instrumentos internacionales; así como, aquellos que se derivaren de leyes conexas, con enfoque de género, generacional e intercultural.
Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad	Objeto.- Establecer el marco institucional y normativo de los Consejos Nacionales para la Igualdad, regular sus fines, naturaleza, principios, integración y funciones de conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.
Protocolo Policial para Detención o	Objeto.- Estandarizar los procedimientos a seguir por las y los servidores policiales para la detención

Aprehensión de Personas de Grupos de Atención Prioritaria y GLBTI	o Aprehensión de Personas de Grupos de Atención Prioritaria y GLBTI, para que estos se adecuen a los estándares de derechos humanos.
Manual de Atención en Derechos de Personas con Discapacidad en la Función Judicial	Propósito.- Consta de seis protocolos de atención: uno general y cinco divididos por materia (civil, garantías jurisdiccionales, familia, laboral y penal), en los cuales se evidencia las dificultades de acceso a la justicia de las personas con discapacidad a través de ejemplos –que en su mayoría fueron recogidos de los aportes de las y los participantes en las mesas-para concretar recomendaciones prácticas de acuerdo a cada ámbito.
Protocolos para la Protección de Derechos de las Personas con Discapacidad	Objeto.- Poner a disposición de la sociedad un documento que permita una visión general de derechos de personas con discapacidad y qué hacer, cuando existen posibles vulneraciones, exponiendo en resumen práctico cómo acceder a jueces, tribunales, defensores públicos, fiscales y Defensoría del Pueblo, para que esos derechos sean reivindicados y respetados en favor de la persona con discapacidad.

Nota: Tabla de normativa nacional.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de personas con discapacidad, (2023).

Tabla 19

Tabla de Normativa Internacional.

Normativa Internacional	Descripción
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU)	Propósito.- promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA)	Objetivo: Prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

Nota: Tabla de normativa internacional.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de personas con discapacidad, (2023).

Recuerda

- * “Nada de nosotros sin nosotros”
- * “Respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia”
- * “No discriminación por la condición de discapacidad”
- * “Participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad”
- * “Respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana”
- * “Igualdad de oportunidades”
- * “Accesibilidad un derecho humano”
- * “Igualdad entre el hombre y la mujer”
- * “Respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad”

UNIDAD 9 (CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE MOVILIDAD HUMANA)

9.1. Movilidad Humana

9.1.1. Objetivo de la Unidad

Generar conocimientos en torno a la temática de movilidad humana, con el fin de clarificar conceptos, entender la normativa nacional e internacional y evidenciar problemáticas para construir estrategias que permitan una atención temprana a las personas en situación de movilidad humana.

Para el cumplimiento de dicho objetivo se propone el abordaje de la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos, interseccional e integral que aporte al mejoramiento de los servicios de atención.

9.1.2. Contexto Histórico de la Movilidad Humana:

La movilidad humana es un fenómeno complejo y multicausal, ha existido a lo largo de la historia y se ha producido por un sinnúmero de factores como militares, comerciales, económicos, debido a catástrofes naturales o humanas, entre otras.

Se refiere a los procesos específicos que vive la persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse temporal o permanentemente en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, y genera derechos y obligaciones (Art. 8 LOMH)

En ese sentido, “la migración tiene que ser interpretada en el marco de la transformación social acaecida con la globalización y este es un proceso que requiere interpretaciones que permitan abordar la complejidad e interconexión entre los fenómenos, así como el contexto específico y las distintas mediaciones y escalas en las que ocurre el cambio global” (Herrera, Lafleur, Yépez 2018).

En la actualidad podemos evidenciar cómo la globalización económica, la desigualdad, la crisis sanitaria, las crisis políticas, el cambio climático, la búsqueda de oportunidades y otros aspectos, contribuyen al aumento de los flujos migratorios internacionales. Al respecto es importante entender cuáles son las agendas internacionales, es decir la respuesta de los gobiernos y las sociedades frente a este fenómeno que debería ser abordado de manera integral, interseccional, transversal y con enfoque de derechos.

Sin embargo, la realidad en cuanto al “rol de los Estados, los regímenes migratorios no necesariamente han cerrado las puertas a todos los migrantes, sino que apuntan a mecanismos de selección que reproducen las desigualdades sociales locales y nacionales a nivel global” (Herrera y Pérez 2015).

En dicho contexto es importante señalar que los flujos migratorios dependen del lugar en donde se encuentran ubicadas geográficamente las potencias económicas ya que, la oposición entre países desarrollados y subdesarrollados, marca un precedente de la migración a lo largo de la historia.

Por ejemplo, tras la victoria de los Estados Unidos posterior a la Segunda Guerra Mundial, este país buscó generar estrategias para configurarse como un centro de la economía global a través del Plan Marshall. Con esto, las materias primas y, por ende, también las manos de obra de las periferias se trasladaban a los países desarrollados. Para lograr estos objetivos, existieron varias estrategias, entre ellas, la lucha contra el nacionalismo económico industrializador en América Latina, es decir, se impuso desde las economías más grandes, políticas inclinadas hacia la globalización que no permitían proteger el consumo y producción internas de los países de las periferias.

El caso anterior permite evidenciar una relación clara entre migración, desempleo y pobreza. A mayor nivel de desempleo y pobreza, más se acentúan las migraciones.

Otro ejemplo que hace alusión al contexto nacional, tiene que ver con el proceso de migración de ecuatorianos a España desde 1998, en donde las principales ocupaciones que desarrollan los compatriotas son de trabajo en la agricultura, construcción y servicio doméstico.

La migración es un tema dinámico y complejo ya que las dimensiones económica, social, política y cultural de las personas y los Estados se interrelacionan en ella. En dicho contexto y según los distintos momentos, los Estados pueden tener un papel de origen, tránsito o destino migratorio.

Al referirnos al contexto nacional, actualmente Ecuador cumple simultáneamente las tres características: país de origen, tránsito y destino, en un mundo globalizado que permite la “multidireccionalidad de destinos y el transnacionalismo de los flujos migratorios” (Zambrano, 2019).

A través de la normativa nacional, es decir, de la Constitución y la Ley Orgánica de Movilidad humana (LOMH), se promueve garantizar el derecho de las personas en movilidad, así como incorporar el enfoque de movilidad humana en todas las políticas, planes, proyectos y servicios públicos en todos los niveles de gobierno.

Cabe mencionar que la Constitución Ecuatoriana marca un precedente en el reconocimiento y protección de derechos y garantía de las personas en situación de movilidad humana ya que logra establecer una normativa desligada de una visión “securitista” y de protección de fronteras del “Estado nacional”. Sin embargo y, a pesar de tener una normativa que vela por los derechos de las personas en situación de movilidad, las personas pueden estar expuestas a abusos, a situaciones de discriminación, exclusión, explotación, trata, abuso sexual, entre otros atropellos, a lo largo de las diferentes etapas del proceso migratorio.

El desafío para el país es complejo y las respuestas deben enfocarse desde la perspectiva del derecho a la libre movilidad responsable y la migración segura, ordenada y regular. Esta política ya fue establecida por el Estado ecuatoriano y reconocida en el Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM, 2018).

Para comprender de mejor manera la temática de la movilidad humana y sus múltiples relaciones, es necesario conocer quiénes son los sujetos de movilidad humana, lo que se describe a continuación.

9.1.3. Personas en Movilidad Humana

Categorización de personas en movilidad humana según la LOHM:

Figura 17



Nota. Imagen de significados

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, (2023).

Tabla 20

Conceptos Básicos

Términos	Concepto
Movilidad Humana	Los movimientos migratorios que realiza una persona, familia o grupo humano para transitar o establecerse, temporal o permanentemente, en un Estado diferente al de su origen o en el que haya residido previamente, que genera derechos y obligaciones. (LOMH, 2017; art 3, numeral 9)
Emigrante	Es toda persona ecuatoriana o extranjera con categoría migratoria de residente temporal o permanente, que se moviliza hacia otro Estado con el ánimo de fijar su domicilio o residencia de forma temporal o permanente en el mismo. Se exceptúa de este reconocimiento a toda

	persona que salga del Ecuador y se encuentre en condición de visitante temporal en otro Estado (LOMH, 2021; art. 3).
Inmigrante	La persona extranjera que ingresa al Ecuador con el ánimo de fijar su residencia o domicilio de forma temporal o permanente en el territorio ecuatoriano. (LOMH, 2021; numeral 6)
Apátrida	Persona no considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación (OIM, 2019, pág. 23).
Trata de personas	Captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas. Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de: 1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos. 2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil. 3. La explotación laboral, incluido el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil. 4. Promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación. 5. La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes. 6. La mendicidad. 7. Reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley. 8. Cualquier otra modalidad de explotación” (COIP, art. 91).
Tráfico de migrantes	La persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no

	constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. (COIP, 2014; art. 213)
Refugiado	El refugiado no puede volver a su país porque su vida y libertad están amenazadas. El refugiado puede renunciar a su condición y abandonar el Ecuador cuando considere que han desaparecido las causas que motivaron la salida de su país de origen
Situación Migratoria	La LOMH (artículo 3, 2017), la define como la situación de la persona extranjera en función de su ingreso y permanencia en el territorio nacional conforme con las normas vigentes establecidas para el efecto. El cumplimiento o incumplimiento de estas normas determinará si la situación migratoria es regular o irregular. La situación regular podrá ser temporal o permanente. La irregularidad de la condición migratoria no puede comportar restricción de los derechos humanos.
Condición Migratoria	La LOMH (artículo 3, 2017), la define como el estatus de residente o visitante temporal que otorga el Estado ecuatoriano, para que las personas extranjeras puedan residir o transitar en nuestro territorio a través de un permiso de permanencia en el país.
Xenofobia	Conjunto de actitudes, prejuicios y comportamientos que entrañan el rechazo, la exclusión y, a menudo, la denigración de personas por ser percibidas como extranjeras o ajenas a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional (OIM, 2019, pág. 256)
Aporofobia	Fobia a las personas pobres o desfavorecidas.
Migración Riesgosa	La LOMH (artículo 3, 2017), la define como el desarrollo de actividades de movilidad humana asociada a los procesos de migración indocumentada o irregular, que ponen en riesgo la vida, seguridad, libertad e integridad personal del migrante y su familia.

Nota: Tabla de conceptos básicos.

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, (2023).

El Art 40. *“Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”* (Constitución del Ecuador).

9.2. Enfoque Jurídico

Para el desarrollo de este apartado, nos enfocaremos en trabajar en el enfoque jurídico, para ello, se abordará en primera instancia el marco internacional, luego el marco regional y, finalmente el marco nacional.

9.2.1. Marco Internacional:

En el ámbito internacional, Ecuador se rige bajo acuerdos, tratados y convenciones reconocidas en el derecho internacional y a las que este Estado se adhiere. Ecuador ha participado como miembro activo en la creación y desarrollo del derecho internacional, especialmente en lo que tiene que ver con la defensa de las garantías y protección de las personas es movilidad humana.

A continuación, se detallan los acuerdos, convenciones y tratados internacionales a los cuales Ecuador se adscribe.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en el artículo 1 consagra que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, elemento fundamental al que la normativa ecuatoriana también se adhiere, así como al artículo 13 de la misma Declaración de Derechos Humanos, donde se indica que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” y, que, “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país” (ONU: Asamblea General, 1948).

Ecuador es signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como de la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, principales instrumentos internacionales sobre protección a refugiados en los ámbitos universal y regional. Estos instrumentos establecen los estándares y definiciones para la determinación de la condición de refugiado, y al ser el Ecuador parte de ellos, es su obligación garantizar el debido proceso, el pleno ejercicio de sus derechos sin

discriminación por ningún motivo, así como respetar y garantizar el principio de no devolución, eje fundamental, del derecho internacional de los refugiados.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) de la que Ecuador también es parte, es aquella que regula el funcionamiento y ejercicio de las relaciones consulares de los países miembros, a través de este instrumento se establece las normas para las oficinas y los funcionarios consulares, sus alcances y el ejercicio de sus funciones.

Así mismo, el Ecuador es signatario de la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990), la cual constituye un importante instrumento internacional específico en materia de reconocimiento de derechos laborales para las personas en situación de movilidad humana.

Entre otros tratados internacionales que se encuentran relacionados a la movilidad humana, se encuentran la Convención de la Haya sobre la Apostilla (1961) y el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, cuyo anexo 9 sobre Facilitación, de octubre de 2015, establece los parámetros sobre la admisibilidad y deportación de personas, así como los controles migratorios en aeropuertos (OACI, 2015).

De igual relevancia es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000) y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire (2000), que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).

En el ámbito global el Ecuador es parte del PMM, firmado en diciembre de 2018 en Marrakech, Marruecos. Este Pacto tiene entre sus objetivos reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia (ONU, 2018). En este contexto, es importante señalar que en diciembre de 2020 el país fue declarado “precursor” o “champion” en el marco de la implementación del PMM, lo cual

constituye una valiosa oportunidad para reafirmar su compromiso en materia migratoria.

Otro pacto de alta trascendencia suscrito por el Ecuador fue el Pacto Mundial sobre Refugiados (PMR), en diciembre de 2018 en Nueva York, cuyo objetivo es asegurar respuestas más predecibles y equitativas de recepción, admisión y apoyo a las necesidades de refugiados, refugiadas y solicitantes de la condición de refugio, y a los países que acogen, para generar soluciones duraderas en todos los casos de grandes desplazamientos (ONU, 2018). El marco de respuesta integral tiene cuatro objetivos fundamentales: 1) Disminuir las presiones en los países de acogida; 2) Fortalecer la autosuficiencia de los refugiados; 3) Expandir el acceso a soluciones duraderas en terceros países; y, 4) Establecer condiciones de apoyo en los países de origen para un retorno seguro de los refugiados (ONU, 2018).

Finalmente, el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, iniciativa a la que el Ecuador también se suma, responde a una necesidad de los Estados de Naciones Unidas para discutir los aspectos multidimensionales de la migración y el desarrollo. Ecuador presidió este importante foro durante el año 2019 y participa de manera activa en sus deliberaciones, siendo parte del Grupo de Narrativas para la Migración.

9.2.2. Marco Regional:

Ecuador ha sido uno de los países líderes en la región en lo que tiene que ver con la búsqueda de soluciones multilaterales para la construcción de políticas públicas sobre movilidad humana. Un ejemplo de esto es el Proceso de Quito en el 2018 que fue una de las principales iniciativas para la búsqueda de una solución coordinada multilateralmente para garantizar una migración segura, además de ser un espacio para compartir información, intercambiar buenas prácticas y buscar soluciones regionales a los problemas generados por la crisis migratoria venezolana.

Esta iniciativa ha desarrollado 7 reuniones hasta marzo de 2022 donde se ha concluido en compromisos regionales respecto de temas como educación, salud, integración sociolaboral, reunificación familiar, refugio, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, género y otros temas en el marco de la atención a migrantes y refugiados venezolanos.

Ecuador también participa en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) para la coordinación de iniciativas y generación de programas dirigidas a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración.

Sobre la temática de refugio, Ecuador ha reafirmado su respaldo a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, este es un acuerdo regional entre los países de América Latina para la protección de refugiados y solicitantes de asilo en el hemisferio.

La Declaración amplía los criterios para la determinación de la condición de refugiado de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Así, la Declaración (2018) define como refugiados a todas aquellas personas que hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Se debe resaltar que el Estado ecuatoriano ha adecuado su legislación a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a la Declaración de Cartagena a través del Decreto Ejecutivo 3293 de 1987 lo cual se encuentra recogido en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) desde 2017, donde a partir del artículo 90, reconoce a la Protección Internacional como mecanismo subsidiario destinado a asegurar el acceso igualitario y el ejercicio de los derechos de las personas solicitantes de refugio cuando el país de origen o de residencia no haya podido otorgar protección.

De igual forma y con el surgimiento de nuevos retos para la protección internacional, veintiocho países y tres territorios de América Latina y el Caribe adoptaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil (PAB), el 3 de diciembre

de 2014, en la conmemoración del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Este busca abordar las nuevas temáticas de movilidad humana y la identificación de soluciones para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe en los 10 años siguientes, adaptándose a los cambios y nuevos escenarios, y encauzando respuestas efectivas. A fin de evaluar la implementación del PAB, los países realizan reuniones nacionales y participan en consultas subregionales.

Por lo expuesto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realiza evaluaciones trienales del PAB, por lo que el 19 de noviembre de 2021 presentó el segundo informe trienal, donde el Ecuador se destacó principalmente por la incorporación de un proceso telemático en el marco del procedimiento de la determinación de la condición de refugio y apatridia, así como la ampliación de la vigencia de documentos caducados en contexto de pandemia originada por el coronavirus COVID-19”.

Es así como se ha reconocido al Ecuador como un país en el que las personas refugiadas tienen acceso a una cédula de identidad, al sistema bancario, a planes de educación, salud y vivienda; y que, durante la pandemia, se desarrolló una exitosa campaña de vacunación, en la que también se vio favorecida la población refugiada en el país.

El Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), también cabe como un importante precedente para Ecuador desde abril de 2014 ya que permite a los nacionales de los Estados Parte conseguir una residencia temporal o permanente en todos los Estados miembros del MERCOSUR y en los Estados asociados que hayan adherido a dicho Acuerdo.

En el marco subregional andino, es relevante la aprobación por el Consejo Andino de Autoridades Migratorias (CAAM) del Estatuto Migratorio Andino (EMA), aprobado el 4 de mayo de 2021 y sometido a los Cancilleres andinos para su adopción final, el 12 de mayo de 2021. El EMA facilita la movilidad de personas en la región, lo cual impulsará una mayor integración

económica, en sectores como el turismo, la pesca y otras actividades. Adicionalmente, el Estatuto crea la residencia temporal Andina y la residencia Andina permanente. (CAN, 2021)

Este mecanismo beneficia a los migrantes de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), que se encuentren en irregularidad migratoria, porque les permitirá optar por la residencia temporal andina, exonerados del pago de multas (CAN, Artículo 19, 2021). De igual forma, el instrumento contempla el reconocimiento de importantes derechos, entre otros, la no discriminación; la no criminalización por la condición migratoria; igual trato que a los nacionales; la reunificación familiar; derecho a la educación para los hijos de ciudadanos andinos; al sufragio en el ámbito local (para residentes permanentes); y al envío de remesas, entre otros.

En relación al artículo 35 de la Decisión No. 878, el EMA entró en plena vigencia el 11 de agosto de 2021. El Estatuto tiene carácter supranacional y es de obligatorio cumplimiento para los Estados Miembros, sin embargo, en lo que a su aplicación en el Ecuador se refiere, de momento, únicamente aplica el ingreso de ciudadanos andinos en calidad de turistas, sin el requisito de visa por 90 días, prorrogables por otros 90 días. Una vez que se apruebe el nuevo Arancel Consular, se podrán emitir las visas de residencia andina temporal y permanente 1 (CAN, 2021).

En cuanto a los documentos de viaje, se destaca la Decisión 525 de la CAN de julio del 2002, que establece las especificaciones técnicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino, y el acuerdo MERCOSUR/CMC/DEC. No. 18/08, que reconoce la validez de los documentos de identidad personal a los Estados parte de Mercosur y los Estados asociados, facilitando la movilidad humana en la región.

9.2.4. Instrumentos Bilaterales:

1. Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa: “Programa vacaciones y trabajo” firmado el 18 de

junio de 2021 y ratificado a través del Decreto 346 en febrero de 2022. Este acuerdo permite a los jóvenes entre 18 y 30 años viajar por un mínimo de 3 meses y un máximo de 1 año con el fin de vacacionar con la posibilidad de trabajar.

2. Memorando de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Ecuador, con el fin de garantizar el retorno asistido, digno, ordenado y seguro de personas.
3. Acuerdo Interinstitucional entre la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) de la República del Ecuador y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile sobre Protección y Retorno Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales.

9.2.5. Marco Nacional:

Como se pudo observar, Ecuador es un país activo y se constituye como un referente en lo que respecta a la temática de la movilidad humana por sus iniciativas y políticas enfocadas hacia la búsqueda de soluciones multilaterales dirigidas a la defensa de los derechos humanos.

En el país existen varios actores que trabajan en torno a la temática como gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, sociedad civil, academia, organizaciones internacionales, entre otros.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH), es la entidad encargada de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de derechos de las personas en movilidad humana, consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así mismo, Ecuador cuenta con una normativa nacional anclada en los derechos humanos. Si bien este país es reconocido por su avance en materia de derechos sobre la temática, aún es necesario un mayor conocimiento sobre la movilidad humana en todas las instituciones competentes, de manera que se pueda realizar un trabajo coordinado y adecuado en todos los niveles.

1. Constitución del Ecuador:

La Constitución del Ecuador (2008) representa la norma suprema y establece los parámetros generales de la regulación nacional. En esta línea, se reconoce en el artículo 9 que “las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”. De igual forma, se establece en el artículo 11 numeral 2 el principio de no discriminación de forma expresa, bajo cualquier distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que nadie podrá ser discriminado por su condición migratoria o lugar de nacimiento, y se establece que toda forma de discriminación será sancionada por la ley.

El artículo 35 de la norma fundamental dispone que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Por su parte, el artículo 40 establece el reconocimiento del derecho de las personas a migrar y que ningún ser humano puede ser considerado ilegal por su condición migratoria, además dispone las responsabilidades del Estado para garantizar el ejercicio y defensa de los derechos de los ecuatorianos en el exterior. Esto implica la asistencia, atención, asesoría y protección integral, así como el precautelar y promover los derechos de los migrantes ecuatorianos. También se establece la facilitación de la reunificación familiar y estimular el retorno voluntario.

En su artículo 41 “se reconoce los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos

humanos”, estableciendo que las personas sujetas a este reconocimiento gozan de protección especial para garantizar sus derechos. En esta línea, no se aplicarán sanciones penales por su ingreso o permanencia en situación de irregularidad, además del respeto a los principios de no devolución, asistencia humanitaria y jurídica de emergencia.

El artículo 42 prohíbe todo desplazamiento forzado y garantiza el derecho de todas las personas desplazadas a recibir protección y asistencia humanitaria, resaltando que las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad tendrán un trato preferente y especializado.

Asimismo, el artículo 44 dispone que el Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

En garantía de derechos de las personas en movilidad humana, el artículo 63 establece el derecho al voto de las personas extranjeras que hayan residido legalmente en el Ecuador por al menos cinco años; mientras que el artículo 66 en su numeral 14 dictamina “el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como entrar y salir libremente del país”, por lo que la prohibición de salir del país solo lo podrá determinar un juez competente y de acuerdo con la ley.

De igual forma, en su artículo 392 el Estado se compromete a velar por los derechos de las personas en movilidad humana, a través de la rectoría de la política migratoria y el diseño, adopción, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, además de la coordinación con otros Estados y la sociedad civil.

En su artículo 416 numeral 6 se “propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta

y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento constitutivo de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”.

2. Ley Orgánica de Movilidad Humana

En el ámbito nacional, uno de los principales hitos en los últimos años ha sido la reforma a la LOMH, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 386, de 5 de febrero de 2021. Debido a los profundos y rápidos cambios en el contexto de la movilidad humana en la región, esta reforma implicó una adecuación de la norma a la realidad actual, la solución de nudos críticos y el abordar los nuevos desafíos que enfrenta el Ecuador en materia de movilidad humana.

Las propuestas más relevantes de la reforma son la inclusión de principios como: la soberanía del Estado en materia de movilidad humana, reciprocidad internacional y unidad familiar. Así mismo, se incorporan nuevas definiciones como: situación migratoria, migración riesgosa y refugiado sur place, además de modificar la definición de persona extranjera en el Ecuador.

De igual manera se desarrolla el catálogo de visas y las distintas categorías migratorias y se reforman artículos respecto de los procesos de concesión de las naturalizaciones, su suspensión y cancelación de documentos de viaje.

Con relación a los migrantes retornados se amplía la duración del certificado que reconoce la mentada categoría, así como sus beneficios y derechos, garantizando una mayor cobertura temporal y de asistencia. Asimismo, se establece de forma explícita que las personas que retornaron forzosamente pueden acceder a dicha categoría, así como las personas que estuvieron de forma irregular en el extranjero.

También se incorpora en el ámbito del ente rector de control migratorio y régimen sancionatorio, Ministerio del Interior (MDI), reformas a la inadmisión y a un procedimiento administrativo específico para la deportación, conforme lo permite el Código Orgánico Administrativo

(COA, 2017), con disposiciones que prevén tiempos ágiles y oportunos, así como el ejercicio efectivo del derecho a la defensa, con lo cual se garantiza la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras, al mismo tiempo que se cumple el deber del Estado de garantizar a sus habitantes una cultura de paz y a la seguridad integral.

Sobre estos temas se aclara el concepto de inadmisión, reiterando la facultad soberana que tiene el Estado ecuatoriano, en función de una acción u omisión cometida por el extranjero, mientras se establece 7 causales para que, sin necesidad de procedimiento administrativo, se disponga el no ingreso del extranjero.

Por su parte, en el caso de la deportación se elimina que en la notificación del inicio del procedimiento administrativo se convoque a una audiencia de deportación en el término no mayor a 10 días. Además, se incluye como nuevas causales para deportación la amenaza o riesgo para la seguridad pública y del Estado; delito sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años; contravenciones por alterar y poner en riesgo la tranquilidad y la paz ciudadana, o alterar el orden público.

3. Reglamento de la LOMH

En concordancia con los cambios realizados a la LOMH en 2021, durante el 2022 se emitió un nuevo reglamento suscrito mediante Decreto Ejecutivo Nro. 354 del 18 de febrero de 2022 y publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial el 10 de marzo de 2022.

El Reglamento a la LOMH construido en conjunto con todas las instituciones del Ejecutivo, es estructural e integral, atendiendo a la organización completa del articulado vigente y en armonía con las reformas establecidas, considerando el principio de progresividad de los derechos humanos, lo que brinda seguridad jurídica a sus postulados.

Los cambios importantes que incorpora el reglamento, parten de las reformas a la LOMH, como el procedimiento para declaratoria de vulnerabilidad de ecuatorianos en el exterior; repatriación de cadáveres o restos mortales; envío de paquetería y bienes al Ecuador; ampliación de la

duración y beneficios para migrantes retornados, menaje de casa; vehículos adquiridos en Ecuador para migrantes retornados; la nueva categoría migratoria de actos de comercio y otras actividades; las nuevas visas para prensa extranjera, tripulante marino y rentista para trabajo remoto; procedimiento para concesión de visas y naturalizaciones; determinación de la condición de refugiado y apátrida; protección a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; otorgamiento de documentos de viaje, así como los nuevos procedimientos para la inadmisión y deportación, entre otras disposiciones.

Además, el nuevo Reglamento a la LOMH establece un capítulo específico denominado “Regularización extraordinaria” en el que sus artículos 118, 119 y 120 especifican el procedimiento y la normativa que reglamentan estos procesos de regularización migratoria extraordinaria.

4. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad

De acuerdo con el artículo 3 de la LOCNI (2014), el CNIMH ejerce atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para garantizar los derechos de igualdad y no discriminación de las personas en situación de movilidad humana. Así mismo, el artículo 13, manifiesta que las ANI son instrumentos que contienen las propuestas de políticas públicas de cada Consejo Nacional para la Igualdad (CNI), las mismas que serán discutidas y consensuadas en los consejos sectoriales de la política para su articulación con la política sectorial y posterior ejecución por parte los ministerios de estado y demás organismos competentes.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH) es el ente encargado de la garantía y el ejercicio pleno de los derechos de las personas en movilidad humana, consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, es la instancia creada por mandato Constitucional que forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y encargada de formular la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana.

En el ejercicio de sus competencias establecidas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI, 2014), el CNIMH realiza la formulación de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMHU) para el período 2021-2025. El alcance de este instrumento tiene como horizonte proveer las herramientas suficientes para la transversalización del enfoque de movilidad humana en la política pública, a nivel central y desconcentrado; y, orientar las acciones públicas para el cierre de brechas de igualdad que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales para todas las personas en situación de movilidad humana. (SNP, 2021)

La Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana que es el instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que, alineada al Plan Nacional de Desarrollo, forman parte de la planificación en todos los niveles de gobierno, sirve de referencia para la gestión de las entidades estatales, para garantizar el cumplimiento de derechos, reducir las brechas de desigualdad y erradicar la discriminación hacia las personas en situación de movilidad humana.

5. Instrumentos Jurídicos

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) “ente rector de la política exterior, la movilidad humana y la cooperación internacional, de acuerdo con los intereses del pueblo ecuatoriano, gestionando y coordinando la inserción estratégica y soberana del Ecuador en la comunidad internacional, la integración regional, la atención consular y migratoria, el respeto de los derechos de las personas en situación de movilidad humana y promoviendo una gestión articulada y coordinada de la cooperación internacional” (MREMH, Acuerdo Ministerial Nro. 0009, 2020, p.3), la Cancillería ha emitido una serie de acuerdos ministeriales e interministeriales como ente competente con el objetivo de reglamentar ciertas temáticas de movilidad humana con carácter general.

- * Acuerdo Interministerial No.00000006, que establece un procedimiento para la regularización de personas extranjeras, padres de niños, niñas o

adolescentes ecuatorianos-NNAs, que no han registrado su ingreso a través de los puntos de control migratorio oficiales, del 18 de marzo de 2022.

- * Acuerdo Ministerial No. 0000036, de 15 de abril de 2021, por el que se estableció un nuevo Arancel Consular y Diplomático, instrumento que permite al MREMH brindar servicios a los ciudadanos ecuatorianos y extranjeros, dentro y fuera del país.
- * Acuerdo Ministerial No. 0000013, de 22 de febrero de 2021, por el que se emitió el “Instructivo para declarar la lesividad de actos administrativos que conceden la naturalización por carta y por matrimonio o unión de hecho con una persona ecuatoriana en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana”.
- * Sobre los requisitos de visado para el ingreso al Ecuador, se ha establecido el requerimiento a los ciudadanos procedentes de un total de 34 países: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Paquistán y Somalia, Senegal, Cuba, Corea del Norte, Venezuela, Angola, Camerún, Gambia, Ghana, Guinea, India, Irak, Libia, República Democrática del Congo, Siria y Sri Lanka, Egipto, Filipinas, Irán, Vietnam y Yemen, Haití, República del Congo, Mali, Costa de Marfil y Myanmar, Tayikistán, Uzbekistán y Albania.

9.3. Derechos y Obligaciones de las Personas en Situación de Movilidad Humana

9.3.1. Derechos de las Personas en Situación de Movilidad Humana:

En Ecuador, a través de La Constitución y la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se reconoce el derecho de las personas a migrar, ningún ser humano puede ser considerado como “ilegal” por su condición migratoria (CRE Art. 40)

Respecto a los derechos de las personas ecuatorianas que se encuentran en el exterior, la ley consagra su acceso a los planes, programas y proyectos en el exterior, el envío y la recepción de remesas, protección consular, derecho a la información, a la identidad cultural ecuatoriana, a la confidencialidad, a la

salud, acceso a la justicia, derecho a la participación política, al envío de bienes, a solicitar la localización de familiares ecuatorianos en el exterior que se encuentran extraviados o incomunicados, tienen derecho a servicios de registro civil e identidad, educación media, superior y, derecho a denunciar situaciones de vulnerabilidad.

Todo esto es tutelado por el Ecuador desde los distintos niveles de gobierno dentro de su jurisdicción y, puede hacerse efectivo a través de misiones diplomáticas, oficinas consulares o, dentro del territorio ecuatoriano según el caso.

Además, se reconocen los derechos de asilo, refugio y apatridia, a través del mismo cuerpo legal. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial y, se garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (CRE Art 41).

Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas. (CRE Art 9)

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de étnica, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (CRE Art 11)

En ese sentido, en relación a la normativa ecuatoriana, los principales derechos de las personas en situación de movilidad humana son:

1. Derecho a la libre movilidad

2. Derecho a poder solicitar una condición migratoria
3. Derecho a información.
4. Derechos a participar y organizarse.
5. Derecho al acceso a la justicia en igualdad de condiciones
6. Derecho a acceder a los sistemas de salud
7. Derecho a la educación

9.4. Obligaciones de las Personas Extranjeras al Ingresar al Ecuador:

Como reza en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, son obligaciones de las personas extranjeras en el Ecuador respetar las leyes, las culturas y la naturaleza. Asimismo, toda persona que se encuentre en relación de dependencia laboral deberá cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Es importante mencionar que existen distintos tipos de visa a las que las personas extranjeras pueden acceder:

1. Tipos de Visa

- * Visitante temporal (turismo)
- * Residencia temporal
- * Visa por Protección Internacional
- * Visa de Amparo

2. Visas Temporales por Convenios entre países

- * Temporal UNASUR
- * Temporal MERCOSUR
- * Virte

3. Residencia Permanente

- * Para mayor información tanto para acceder a la visa VIRTE como para conocer sobre los requisitos para ingresar a Ecuador, puede ingresar a la siguiente dirección: <https://www.cancilleria.gob.ec/movilidad-humana/>

9.5. Enfoque de Derechos Humanos

Para comprender el enfoque de derechos humanos, se ha tomado como referencia la normativa y realidad ecuatoriana ya que, como se ha reiterado varias veces, Ecuador es precursor en la generación de políticas que trabajan por los derechos de las personas en movilidad humana.

Cuando hablamos de migración ponemos en el centro a las personas y a las condiciones en que estas migran que muchas veces las ponen en condición de vulnerabilidad y las exponen a situaciones de violaciones de derechos humanos que, en ciertos casos, los llevan a caer en situaciones de trata y tráfico de personas.

A nivel global, la agenda pública en muchos Estados se basa en un enfoque de seguridad nacional y la necesidad de cerrar los flujos migratorios, dejando a un lado los derechos humanos y otros aspectos como la violencia a la que suelen estar expuestas las mujeres y niñas migrantes, la problemática de la negación de la diversidad étnica de las poblaciones migrantes, la aporofobia, la homofobia, los problemas psicosociales en toda la población, sobre todo en los niños y niñas y otras problemáticas.

El fenómeno de la migración debe tener un enfoque de derechos humanos no securitista tradicional, de hecho, el Grupo sobre los Derechos Humanos de los Migrantes Irregulares de las Naciones Unidas (UN) ha señalado que “proteger los derechos humanos no es solamente una obligación legal; es también un asunto de interés público, intrínsecamente ligado al desarrollo humano”.

La migración es un fenómeno que sucede alrededor del mundo y por ello es necesario empezar a mirarla desde una óptica de derechos humanos que provea de información al respecto de la temática para luchar en contra de la xenofobia y, genere mecanismos y políticas que permitan mejores condiciones para estas poblaciones, así como que trabajen en la prevención de la migración riesgosa.

Ecuador es un país de emisión, tránsito y recepción de migrantes que, a partir de la Constitución de 2008 reconoce los derechos de movilidad humana y se propone un sistema de garantía de derechos de las personas en movilidad humana.

En este país en el año 2021, se registró un aumento del 41% del flujo migratorio general en relación al año 2020, es decir tanto de salidas y entradas internacionales. Esto tomando en consideración las restricciones que existieron a causa de la crisis sanitaria de la COVID-19.

El saldo migratorio de movimientos de entradas y salidas de ecuatorianos mantuvo desde el 2014 una tendencia de saldo migratorio negativo hasta el 2020, año en el que la tendencia se invierte y se aprecia un saldo migratorio positivo impulsado por el retorno de ecuatorianos en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID19. Para el 2021 se observa nuevamente un saldo negativo, lo que significa que se registraron más salidas que entradas internacionales de ecuatorianos.

Respecto de datos proporcionados por el INEC, sobre la salida de ecuatorianos al exterior en el período 2017-2021, los Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los ecuatorianos en el exterior y, México se coloca como el segundo destino más frecuente.

El derecho a migrar que es constitucionalmente reconocido en Ecuador evidencia la superación de la securitización como forma de gobernanza de la migración hacia el campo de los derechos humanos.

Las salidas de personas ecuatorianas, durante el período 2018-2021, corresponden en su mayoría a personas entre los 18 a 39 años, con un porcentaje entre el 20% al 24%, seguido por el grupo de personas entre los 40 a 69 años, con porcentajes entre los 17% y 19%.

En Ecuador se reconoce el derecho a la libre movilidad que hace alusión al principio de ciudadanía universal lo que hace que existan varios mecanismos para proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana. Se reconoce también el principio de no criminalización de los migrantes, la Constitución indica claramente que no se identificará a ninguna persona como ilegal por su condición migratoria. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros, es decir, no es posible realizar procesos de deportación sistémica de extranjeros, los procesos legales de deportación solo pueden realizarse de forma individualizada.

“Los jueces y juezas, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los

instrumentos internacionales de derechos humanos, siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.” (Constitución del Ecuador Art. 426).

A través de este apartado se puede evidenciar que los derechos de las personas en situación de movilidad humana que son: las personas ecuatorianas en movilidad humana (emigrantes y personas retornadas voluntariamente o forzosamente), las personas extranjeras en Ecuador (inmigrantes como residentes temporales o permanentes y visitantes temporales como transeúntes o turistas) y, personas extranjeras sujetas a protección internacional (solicitante de protección internacional y persona en condición de refugio, asilo diplomático o territorial, apátrida) pueden sujetarse también a las recomendaciones de organismos internacionales, sentencias de órganos de protección de derechos ya que la Constitución también reconoce los derechos de los instrumentos internacionales.

En este país al respecto del grupo de personas emigrantes, se evidencia que el mayor porcentaje de salidas corresponde a mujeres, es decir, entre el 50.8% al 51.4%.

Para el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana y la materialización de sus derechos, la Constitución reconoce un sistema de garantías como las garantías públicas, las normativas y las jurisdiccionales, las mismas que permiten la efectivización de los derechos de estas personas.

Según el INEC, las personas de nacionalidad venezolana con las que ocupan el primer lugar en el registro de entradas al país desde el 2018 y, en su mayoría son hombres.

Un ejemplo del reconocimiento de los derechos de las personas en movilidad humana se refleja en los datos proporcionados por el Ministerio de Salud Pública (MSP), en el período 2018 a 2021, donde se brindó un total de 2.135.063 de atenciones a ciudadanos extranjeros en el sistema de salud pública.

Otro ejemplo es el cumplimiento de la normativa para la defensa de los derechos de las personas en movilidad humana, es el proceso de regularización para las personas de nacionalidad venezolana, En el marco de los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano, a través los instrumentos internacionales de derechos

humanos, la Constitución y demás normativa, enmarcados en la movilidad humana segura, ordenada y regular, el Gobierno ecuatoriano expidió el Decreto Ejecutivo Nro. 436 promulgado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial, Nro. 84, de 15 de junio de 2022.

En su artículo 1 dispone otorgar amnistía migratoria e iniciar un proceso de regularización extraordinario a personas de nacionalidad venezolana y su grupo familiar, que hayan ingresado a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador y que se encuentren en situación migratoria irregular a la fecha de expedición del Decreto Ejecutivo Nro. 436.

En su artículo 2 dispone efectuar el proceso de registro de permanencia migratoria de todas las personas extranjeras que se encuentran en el país, a cargo del Ministerio del Interior, que contribuirá a la generación de las políticas públicas sobre movilidad humana.

En su artículo 3 dispone implementar un proceso de regularización extraordinario, a cargo del MREMH, a favor de los ciudadanos venezolanos y su grupo familiar, mediante el otorgamiento de una Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (VIRTE), que hayan cumplido con las siguientes condiciones:

Haber ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio oficiales al territorio del Ecuador, hasta la fecha de expedición del Decreto Oficial Nro. 436.

Haber cumplido con el proceso de registro de permanencia migratoria ante el Ministerio del Interior; y, no ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado ecuatoriano, para lo cual no deberá constar en los registros de las instituciones del Estado relacionados con el orden público y la seguridad ciudadana.

Además, dispone que el proceso tendrá una duración de doce meses, contados a partir del cumplimiento del plazo establecido en la Disposición Transitoria

Segunda del Decreto Ejecutivo Nro. 436 promulgado en el Tercer Suplemento No. 84 del Registro Oficial del 15 de junio de 2022. Que la VIRTE será gratuita; y, tendrá una vigencia de dos (2) años renovables por una (1) sola ocasión, sin perjuicio de que la persona pueda cambiar de categoría migratoria, previo el debido cumplimiento de los requisitos previstos en la LOMH y su Reglamento.

Como se puede observar, Ecuador trabaja en la construcción de políticas y estrategias en favor de los derechos de la población en movilidad humana, sin embargo aún es necesario un mayor esfuerzo y trabajo enfocado en varios frentes como en la prevención de la migración riesgosa que responde a una problemática estructural en donde la falta de oportunidades laborales, las condiciones precarias en las que viven muchas personas, la inseguridad, los rezagos de la pandemia y otras hacen que muchas personas decidan emprender viajes sumamente peligrosos, abandonando a sus familias y arriesgándose a situaciones que les puede costar la vida porque simplemente no tienen otra alternativa.

9.6. Enfoque Interseccional

El enfoque interseccional permite entender la interacción entre dos o más factores sociales que definen a una persona, es decir la interseccionalidad permite comprender cómo las cuestiones de identidad como el género, la ubicación geográfica, la edad, la etnia, la clase social y otros aspectos atraviesan a una persona de manera diferenciada y genera desigualdades, ventajas o desventajas diversas.

Entender la movilidad humana a partir del enfoque interseccional, permite partir de entender la realidad. Según datos de la Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) – Anual 2021 del INEC, la tasa de empleo adecuado disminuyó del 40,2% en 2018 al 32,5% en 2021. La tasa de subempleo aumentó de 17,8% en 2018 a 23,2% en 2021.

Que acorde a datos presentados por el Banco Central del Ecuador, (BCE, 2021) a partir del 2015 ha existido un crecimiento sostenido en el monto de remesas recibidas del exterior. Por concepto de remesas enviadas, se observa un crecimiento desde el 2014. Es importante notar la relación que existe entre las remesas que salen del país y las que se reciben, siendo estas últimas, considerablemente superiores.

En 2021, las provincias de Guayas, Azuay, Pichincha y Cañar concentraron el 75% (USD 3.271.60 millones) del flujo total de remesas que se atribuiría a la residencia de miles de hogares beneficiarios en estas áreas geográficas y al número de entidades financieras y empresas que brindan el servicio de pago de remesas en estas localidades.

Esto, y todo lo descrito anteriormente nos permite dar cuenta de la importancia de mirar la temática de la movilidad humana a partir de un enfoque interseccional en donde podemos observar que, como efecto de la crisis económica que vive el Ecuador, la profundización de las desigualdades, la falta de empleo, la imposibilidad de sostener la vida, hacen que muchas personas, en este caso ecuatorianas, tengan que viajar en busca de un mejor horizonte.

En dicho contexto, este módulo ha sido diseñado para poder entender la movilidad humana desde un enfoque de derechos humanos e interseccional, que permita comprender no sólo la normativa ecuatoriana e internacional sino también, las distintas problemáticas que se viven cuando se habla de movilidad humana y a partir de ello saber que no todos vivimos bajo las mismas condiciones ni tenemos las mismas oportunidades, motivo por el cual es necesario atender a cada población y a cada ser humano dentro de su propia realidad y contexto sin volver a victimizarlo ni que vuelva a vivir situaciones en que sus derechos sean vulnerados.

Recuerda:

- * En la constitución del Ecuador en el artículo 40 se menciona que “se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”
- * Los migrantes promueven el desarrollo e innovación para los países de origen, de tránsito y de acogida.
- * Es importante entender la temática de la movilidad humana desde toda su complejidad, dinamismo, interseccionalidad, que analice las desigualdades que en ella confluyen para la construcción de una política pública adecuada y que se ajuste a la realidad y necesidades de cada Estado.
- * El 4 de diciembre de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante el aumento de los flujos migratorios en el mundo, proclamó el Día Internacional del Migrante. Diez años atrás, en ese mismo día en 1990, la Asamblea ya había

adoptado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

- * La garantía de los derechos humanos no tiene fronteras.

9.7. Rutas de Protección:

La ruta de protección de derechos no es un servicio concreto y debe ser entendida como la interrelación de la institucionalidad y su actuación frente a los casos de vulneración de derechos en ejercicio de sus atribuciones, por ello estas pueden variar territorialmente en los diferentes cantones, acorde a su realidad y la presencia de la institucionalidad pública presente en esa unidad administrativa de gobierno.

En ese sentido, la definición de una ruta es un mecanismo que esclarece los ¿Quiénes?, ¿Cómo? y ¿Cuándo? actuar frente a una vulneración de derechos, lo cual es importante a la hora de actuar con celeridad frente a las vulneraciones de derechos.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 341 plantea como obligación del Estado la generación de condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La misma constitución plantea que la protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley.

Y especifica dos sistemas especializados guiados por principios específicos:

1. Sistema nacional de inclusión y equidad social.
2. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia que será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el nivel desconcentrado, el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD art. 54 literal j) plantea como funciones de los gobiernos autónomo descentralizado municipales implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.

La protección integral se debe garantizar ante la presencia de casos que afectan la dignidad, desarrollo e integridad de las personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria. Por ello para la restitución de derechos se requiere una respuesta multisectorial y multidimensional, más aún cuando la vulneración de estos suele ser múltiple alrededor de un caso.

En ese sentido es necesario la generación de Rutas de Protección y Restitución de derechos que busquen clarificar y mejorar la eficiencia de la respuesta multisectorial y multidimensional, tanto para la atención y protección directa de las víctimas, como para la activación de los mecanismos de justicia que emitirán las sanciones respectivas a quien vulnera derechos y garantizar la restitución del derecho vulnerado.

Las rutas de protección y restitución de derechos, es el camino que muestra de forma detallada los pasos a seguir entre los organismos que conforman los Sistemas de Protección Integral, sus conexiones internas y externas, para garantizar la restitución de derechos en casos de amenaza y vulneración de derechos

Empieza en el momento de la identificación de un caso de vulneración de derechos y termina cuando se han restituido de la manera más completa e integral los derechos violentados.

Figura 18*Imagen descriptiva**Nota.* Imagen descriptiva

Fuente y elaboración: Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, (2023).

Capacitaciones adicionales

En caso de que se requiera una mayor profundización de aprendizaje en la temática de movilidad humana, favor remitirse al siguiente enlace:

- <https://auladederechoshumanos.org/>

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. (1998). Hacia la exigibilidad de los derechos, económicos, sociales y culturales. En M. y. Abregú, La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales. Editores del Puerto.
- Alexy, Robert. (2014). Teoría de los derechos fundamentales. CEPC.
- Arroyo, Vargas; Roxana (s/f). Género e interseccionalidad. Reflexiones desde el principio de igualdad. Presentación PPT. Documento no publicado.
- Arboleda, María (2012). Curso especializado sobre género en la gestión pública CDT-IAEN. Documento inédito.
- Ávila, Ramiro (2009). “La propuesta y preocupación de género en el derecho”, El género en el derecho. Ensayos críticos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito-Ecuador. En: <https://clacaidigital.info/bitstream/handle/123456789/363/GeneroDerechoEnsayos.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Asamblea Nacional. (07 julio 2014). Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 283. Quito.
- Asamblea Nacional. (25 de septiembre de 25 sept, 2012). Ley Orgánica de Discapacidad en el Registro Oficial N° 796. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Registro Social Nro. 449.
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2016). Constitución de la República del Ecuador 2008. Dejemos el pasado atrás. http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Bobbio, Norberto. (1993). Igualdad y Libertad. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, Judith (1990). El género en disputa. Paidós, Buenos Aires-Argentina. En: https://www.lauragonzalez.com/TC/El_genero_en_disputa_Butler.pdf
- Butler, Judith (2002). Cuerpos que importan: sobre los límites y discursivos del "sexo". PAIDÓS. Barcelona-España.
- Butler, Judith (2006). Deshacer el género. PAIDÓS, Editorial Planeta - España. En: https://static0planetadelibroscommx.cdnstatics.com/libros_contenido_extra/47/46876_1_Libro_DeshacerElGenero.pdf
- Bobbio, Norberto (2001). El tiempo de los derechos. Madrid: Editorial Sistema.
- Código de la Niñez y Adolescencia (2003). Registro Oficial n. ° 737, 3 de enero de 2003.
- Bartolomé, A. M. 2006. Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina. Siglo Veintiuno, México. Beuchot, M. 2005.
- Bravo Rodríguez, G. F. (2015). Caso “La Cocha” un precedente negativo para el pluralismo jurídico en el Ecuador. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar
- Beristain, Carlos Martín (2009). “*Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*”. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1585/dialogos-sobre-la-reparacion>
- Bobbio, Norberto (2001). “*El tiempo de los derechos*”. Madrid: Editorial Sistema.
- Camacho, Gloria (2003). Secretos bien guardados: maltrato, violencia y abuso sexual vs. ciudadanía. Una mirada desde los y las jóvenes. Maestría en Ciencias Sociales

- del Programa de Estudios de Género; FLACSO sede Ecuador, Quito. En: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/921>
- Carcedo, Ana; et al. 2010. No olvidamos ni aceptamos: Femicidio en Centroamérica 2000-2006. 1 ed. San José, Costa Rica: Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA).
 - Carcedo, Ana (2011). Femicidio en el Ecuador. Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Quito-Ecuador. En: <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/4436/femicidio%20en%20ecuador.pdf;jsessionid=D18C3E38FA76022FCBC60E08915B8376?sequence=1>
 - CEPAL (2000). Desigualdad y reducción de brechas de igualdad. Seminario sobre desigualdad y reducción de brechas de desigualdad. En:
 - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad y ONU Mujeres (2019). Género y labores policiales. Ginebra-Suiza. En: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GSToolkit_ES_Tool-2.pdf
 - CIM y OEA (2017). Lineamientos Interamericanos para la Igualdad de Género como bien de la humanidad. En: <http://www.oas.org/es/cim/docs/lineamientosigualdadgenerobien-es.pdf>
 - Connel, Robert W. (1997). La a organización social de la masculinidad. En: Valdes, Teresa y José Olavarria (edc.). Masculinidad/es: poder y crisis, Cap. 2, ISIS-FLACSO: Ediciones de las Mujeres N° 24, pp. 31-48.
 - CNIG, INEC, Ministerio del Interior, AECID (2014). *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*.
 - Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2014). 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.
 - Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2017). Glosario feminista para la Igualdad de Género. Quito-Ecuador. En: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/06/GLOSARIO-FEMINISTA-CNIG-2017.pdf>
 - Consejo Nacional para la Igualdad de Género y UNFPA (2019). Cuerpos que sí importan. Estudio de casos sobre violencia basada en género (VBG) en niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad: Derribando Mitos. La Práctica del Incesto. En: <https://ecuador.unfpa.org/es/publications/cuerpos-que-si-importan-estudio-de-casos-sobre-violencia-basada-en-g%C3%A9nero-vbg-en-ni%C3%B1as>
 - Cifuentes, Eduardo. (2001). Qué son los Derechos Humanos. (R. d. Humanos, Ed.) Bogotá: Defensoría del Pueblo de Colombia.
 - Consejo Nacional para la igualdad de pueblos y nacionalidades (2017). Los enfoques de igualdad en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gads.
 - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (2006).
 - Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Registro Oficial n.º 449.
 - Corte Constitucional de Ecuador. (26 de noviembre de 2019). Sentencia No. 159-11-JH/19. [Juez ponente Ramiro Ávila Santamaría].
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (7 de septiembre de 2004). Caso Tibi contra Ecuador. <https://bit.ly/3jLGoAa>

- Corte IDH. (2006). Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia sobre la excepciónones: *Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. <https://bit.ly/3l9fK2B>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2021), Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2021- 2025) Quito.
- CONADIS. (2017). <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec>. Obtenido de CONADIS: <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/formulacion-de-politicas-publicas/>
- CONADIS. (31 de diciembre de 2022). <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>. Obtenido de <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>: <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec>
- Conejo, A. (2008). Educación Intercultural Bilingüe en el Ecuador. La propuesta educativa y su proceso. Universidad Politécnica Salesiana Cuenca, Ecuador. *Alteridad. Revista de Educación*, 3(2), 64-82. <https://doi.org/10.17163/alt.v3n2.2008.04>
- CONAIE. (2007). Proyecto político de las nacionalidades y pueblos indígenas.
- Cachiguano, Luis E. (2004): Principios y Fundamentos de la sabiduría Andina de Sanación, Quito-Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Nacional, 2008, Quito-Ecuador
- CODENPE, Legislación para el fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, 2012.
- Código de la Niñez y Adolescencia (2003). Registro Oficial n. ° 737, 3 de enero de 2003.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2021), Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2021- 2025) Quito.
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (2015) Suárez Egas, Fernando et al. “El enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional”. Quito, CNII.
- Defensoría del Pueblo (2016), Educación en ciudadanía, derechos humanos y buen vivir. Vivo mis derechos. Manual de implementación para facilitadores y facilitadoras.
- Defensoría del Pueblo (2016), Guía metodológica para procesos de sensibilización y capacitación en introducción a los derechos humanos.
- Defensoría del Pueblo (2017), Educación en Derechos Humanos con Perspectiva de Género. Deconstruyendo el Género, ppt.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2021). Soporte teórico de introducción a los derechos humanos. 2a. autoedición.
- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2021). Soporte teórico sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en situación de movilidad humana. 2a. autoedición.
- Duarte, Claudio (2012). Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. Valparaíso: CIDPA.
- Dulitzky, Ariel (2008). “Igualdad y la No-Discriminación en el Derecho Interamericano”.
- Duran, S., y Parra, M. (2014). Diversidad Cultural para promover el desarrollo de habilidades sociales en educación superior. *Cultura, Educación y Sociedad*, 5(1), 55-67.

- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. (En Línea). Disponible en <http://www.rae.es/>
- Duarte, Claudio (2012). “Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción”. Valparaíso: CIDPA. Recuperado en: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/121796/Sociedades_adultocentricas.pdf?sequence=1
- Dulitzky, Ariel (2008). “Igualdad y la No-Discriminación en el Derecho Interamericano”.
- Ecuador. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador* (Congreso Nacional (ed.); Vol. 1998, Issue 000). https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. In Asamblea Nacional (Ed.), *Asamblea Nacional*. <https://n9.cl/hd0q>
- Enma Ortega y Lola Valladares (2007). Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el Distrito Metropolitano de Quito: años 2000-2006. Quito: Alcaldía Metropolitana.
- Eduardo Ramos, D. G. (2014). Estrategias de desarrollo rural territorial basadas en las especificidades rurales. El caso de la marca Calidad Rural® en España. España: Revista de Estudios Regionales N° 100, I.S.S.N.: 0213-7585 (2014), PP. 101-129.
- Espinoza, E. E. (2019). La interculturalidad en la educación básica de Ecuador. Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, 2(2), 20-26.
- Ecuador A. N., Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial, 2020.
- Espejo, Nicolás (2015). “Definiciones conceptuales para un sistema integral de protección a la infancia”. Unicef, Santiago de Chile https://www.unicef.org/chile/media/1246/file/definiciones_conceptuales.pdf
- Foucault, M. (1988). HISTORIA DE LA LOCURA. Colombia: Segunda reimpresión (FCE, Colombia), 1998.
- Ferrajoli, Luigi. (2008). La igualdad y sus garantías. Universidad de los Andes
- Foucault, Michel (1978). Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006. En: https://monoskop.org/images/6/64/Foucault_Michel_Seguridad_territorio_poblacion.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). “Superando el adultocentrismo” (2013). Unicef, Santiago de Chile. <https://www.imageneseducativas.com/wp-content/uploads/2019/02/Superando-el-Adultocentrismo.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Superando el Adultocentrismo.
- Gros, Héctor. (2003). La Dignidad Humana en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos. Anuario de Derechos Humanos. No. 4. Madrid: Universidad Complutense.
- Gamba, Susana (2008). ¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género? En: <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-particular-los-angeles-de-chimbote/derecho-de-familia/gamba-perspectiva-de-genero/15591571>
- García Prince, Evangelina (2008), Políticas de Igualdad y Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual. Agencia Catalana de Cooperación Fondo España-PNUD.

- Gilmore, David (1994). Hacerse hombre: concepciones culturales de la masculinidad. e
- Guasch, Oscar (2003). Ancianos, guerreros, efebos y afeminadostipos ideales de masculinidad. En: Valcuende del Río, J.Ma., J. Blanco, Hombres. La construcción cultural de las masculinidades. Talasa: Madrid.
- Guasch, Oscar (2006). Héroes, científicos, heterosexuales y gays. Los varones en perspectiva de género, edición Bellaterra, Barcelona-España. En: <https://kolectivoporoto.cl/wp-content/uploads/2016/02/Oscar-Guasch-Heroes-cientificos-heterosexuales-y-gays-2006.pdf>
- Gutman, Mathew (2000). Ser hombre de verdad en la ciudad de México: ni macho ni mandilón, el Colegio de México, México D.F. En: <https://causas.laincre.com/hombresnomachos/wp-content/uploads/2018/06/Los-verdaderos-machos-mexicanos-nacen-para-morir-Matthew-Gutmann.pdf>
- García, J. (18 de octubre de 2018). Principio de interculturalidad. DerechoEcuador.com. <https://www.derechoecuador.com/principio-de-interculturalidad>
- Guastini, Riccardo (2001). Estudios de teoría constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Fontamara. Recuperado el 26/04/2016 de http://www.sitioswwweb.com/miguel/estudios_de_teoría_constitucional.pdf.
- Herrera Flores; J. (2008) La reinención de los derechos humanos. Ed. Atrapasueños.
- Hernández, S. E. (2017). ¿Qué distingue a los «profesionistas interculturales?: Reflexiones sobre las experiencias de egresados y egresadas de la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. *Anthropologica*, 35(39), 123-149. <http://dx.doi.org/10.18800/anthropologica.201702.006>
- Herrera Gioconda, y Lucía Pérez. 2015. “¿Tiempos de crisis, tiempos de retorno? Trayectorias migratorias, laborales y sociales de migrantes re- tornados en Ecuador”. *Estudios Políticos*, 47: 221-241.
- Islas Montes, Roberto. (2011). Los principios jurídicos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 397-412. <https://bit.ly/3h2ZsIp>
- INEC (2012). Encuesta del Uso del Tiempo. En: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Uso_Tiempo/Presentacion_%20Principales_Resultados.pdf
- INEC (2013). Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en Ecuador. En: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/LGBTI/Analisis_situacion_LGBTI.pdf
- INEC (2019), Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género. En: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf
- INEC (2022), Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo, ENEMDU. En: https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Diciembre_2022/202212_Mercado_Laboral.pdf
- INEC- Comisión Especial de Estadísticas de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia (2022), Validación, consolidación y actualización de cifras de homicidios intencionales de mujeres y femicidios corte al 25 de diciembre de 2022, documento inédito.

- Independiente, F. d. (mayo de 2005). Obtenido de Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano. Obtenido de Foro de Vida Independiente: <http://centrodocumentaciondown.com/>.
- INEC. (21 de junio de 2021). <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>. Obtenido de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- Interculturalismo y justicia social. Ed. Siglo XXI. Kimlicka, W. 1996
- Interculturalismo y justicia social. UNAM, México
- Jean Michel Lafleur and Isabel Yépez. (Ed.) (2018), *Migraciones Internacionales en Bolivia y Ecuador: crisis global, Estado y Desarrollo*. Quito: FLACSO Ecuador, Université Catholique de Louvain (UCL), Université de Liège (ULG), ARES.
- Kant, Immanuel. (1785). Fundamentación de la metafísica de las costumbres. <https://bit.ly/36cp9QD>
- Kimmel, Michael (1997). Homofobia, temor, vergüenza y silencio en la identidad masculina. En: Valdes, Teresa y José Olavarria (edc.). Masculinidad/es: poder y crisis, Cap. 3, ISIS-FLACSO: Ediciones de las Mujeres N° 24, pp 49-62. En: https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/electivas/816_rol_psicologo/material/unidad4/complementaria/homofobia_temor_verguenza.pdf
- Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. (6 de mayo de 2019). Registro Oficial Suplemento 481.
- List Reyes, Mauricio (2004). Masculinidades diversas, Revista de Estudios de Género. La ventana, Nro. 20 (Pp. 101-117), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México. En: <https://www.redalyc.org/pdf/884/88402005.pdf>
- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014). Registro Oficial, suplemento n. ° 283, 7 de julio de 2014.
- La fuerza de la palabra. 1977. Selecciones del Reader's digest
- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014). Registro Oficial, suplemento n. ° 283, 7 de julio de 2014.
- Melish, Tara. (2003). La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la presentación de casos. Quito: Center for International Human Rights Yale Law School y Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Minello Martini, Nelson (2022). Masculinidades un concepto en construcción, Nueva Antropología, vol. XVIII, núm. 61, Asociación Nueva Antropología A.C., Distrito Federal, México. En: <https://www.redalyc.org/pdf/159/15906101.pdf>
- Muñoz García, Rosario. El enfoque intergeneracional: del contexto global al contexto local de Alcobendas, en RES, revista de Educación Social, julio 2017, número 25, Barcelona.
- MSP. (2018). MANUAL DE CALIFICACIÓN DE LA DISCAPACIDAD. QUITO.
- OMS - BM. (2011). Resumen Informe Mundial sobre Discapacidad. Ginebra: Ediciones de la OMS.
- Moreno, S. (2014). Antropología abierta, antropología ambigua. Tendencias actuales de la antropología ecuatoriana. En A. Barabas (Coord.), Multiculturalismo e Interculturalidad en América Latina. Instituto Nacional de Antropología e Historia - INAH.
- Mariano Sánchez. (2009) *“La intergeneracionalidad o la potencialidad de un concepto inexplorado”*. En:

- http://campusintergeneracional.encordoba.es/archivo/020810_concepto_campo_IG_mariano_sanchez.pdf
- Martínez, M. (2015) El concepto de campo intergeneracional y su relevancia para el desarrollo de los programas intergeneracionales. Recuperado de: http://campusintergeneracional.encordoba.es/archivo/020810_concepto_campo_IG_mariano_sanchez.pdf
 - Meadows, Donella. “Pensar en sistema”. En <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Donella+Meadows++Pensar+en+sistemas>
 - Morlachetti, Alejandro (2013). “Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos de aplicación en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile: Cepal/Unicef. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4040>
 - Muñoz García, Rosario. “El enfoque intergeneracional: del contexto global al contexto local de Alcobendas”, en RES, revista de Educación Social, julio 2017, número 25, Barcelona
 - Naciones Unidas (2002) Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento.
 - Nussbaum, M; Sen A. Eds. (1993). The quality of life: Oxford University Press.
 - Nikken, Pedro. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Revista IIDH. Vol. 52, 55-140.
 - Naciones Unidas (2002) Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el envejecimiento
 - Nussbaum, M; Sen A. Eds. (1993). The quality of life: Oxford University Press.
 - OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. *Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32)*, 1–14. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
 - Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. <https://bit.ly/2Pbq7HU>
 - Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s.f.). Instituciones nacionales de Promoción y Protección de los derechos humanos. <https://bit.ly/36cQEtF>
 - ONU. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ginebra: Publigráficas "Jokama".
 - Platero, Raquel (2012), De la "parada de los monstruos" a los monstruos de lo cotidiano: la diversidad funcional y la sexualidad no normativa.
 - Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CINCA.
 - Peralta, P., Cervantes, V., Olivares, A., y Ochoa, J. (2019). Educación propia de la etnia Mokaná: Experiencia organizacional contemporánea. Revista de Ciencias Sociales (Ve), XXV (3), 88-100.
 - Ramírez, L y García (2002), Masculinidad hegemónica, sexualidad y transgresión. Centro Journal, vol. XIV, Nro. 1. The City University of New York, New York, Estados Unidos. En: <https://www.redalyc.org/pdf/377/37711290001.pdf>

- Rubin, Gayle, (1989). Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad. En: Vance, Carole S. (Comp.) Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina. Ed. Revolución, Madrid, 1989. pp. 113-190.
- Rubin, Gayle, (1996). El tráfico de mujeres notas sobre la “economía política” del sexo. En: Lamas Marta Compiladora. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. PUEG, México. 35-96p.
- Rosell, C., López, C. S. (2012): Edad, desigualdad y redistribución: Hacia la orientación etaria de los Estados de Bienestar. Madrid, Fundación Carolina.
- Rodríguez, M. (2018). Construir la interculturalidad. Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador. Íconos. Revista de Ciencias Sociales, (60), 217-236. <https://doi.org/10.17141/iconos.60.2018.2922>
- Rosell, C., López, C. S. (2012): Edad, desigualdad y redistribución: Hacia la orientación etaria de los Estados de Bienestar. Madrid, Fundación Carolina.
- Savater, Fernando (1991) Ética para amador.
- Sen, Amartya. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta.
- Suárez, Gustavo y otro. (2014). Derechos y minorías. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. [https:// bit.ly/3xhd4Wf](https://bit.ly/3xhd4Wf)
- Sancho, Fernando (2010) “Masculinidades hegemónicas: espacios públicos, homofobia y exclusión”. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo FLACSO-Sede Ecuador.
- Scott, Joan (2008), Género e historia, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de México, México D.F.
- SENPLADES (2013), Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. En: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://ftp.eeq.com.ec/upload/informacionPublica/2013/PLAN-NACIONAL-PARA-EL-BUEN-VIVIR-2013-2017.pdf
- Suárez Egas, Fernando, et al. (2016) El enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional”. Quito, CNII
- Sánchez, C. E. (2002). VISIÓN Y MODELOS CONCEPTUALES DE LA DISCAPACIDAD. En C. E. Sarabia, VISIÓN Y MODELOS CONCEPTUALES DE LA DISCAPACIDAD (págs. 1-5).
- Santos, B. d. (2010). Refundación del Estado en América Latina, Perspectivas desde una epistemología del Sur. La Paz: Plural.
- Suárez Egas, Fernando (2016). “Análisis crítico de las rutas de restitución de derechos de la infancia. Su incidencia en los sistemas especializados de protección”. Quito, IAEN. Recuperado en: <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/5019/TESIS%20DE%20MAESTRIA.%20FERNANDO%20SU%C3%81REZE..pdf?sequence=1&isAllowed>
- Treviño, E., Villalobos, C., y Baeza, A. (2016). Recomendaciones de Políticas Educativas en América Latina en base al TERCE. UNESCO /OREALC: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Universidad de Berkeley. (Julio 2008). El movimiento de vida independiente nació el día que Ed Roberts llegó al Campus de (Vol. Primera edición). (CERMI, Ed.) Madrid: Grupo editorial CINCA.
- Villán Durán, Carlos. (2016). Manual sobre el sistema universal de protección de los derechos humanos. <https://bit.ly/3hDPKLN>
- Viveros, Mara (2017), Intersecciones de género, clase, etnia y raza, Íconos, Revista de Ciencias Sociales, Nro. 57. Entrevista realizada por Jenny Pontón Cevallos. FLACSO-Ecuador. Quito.

- Viveros, Mara (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación, Revista Debate Feminista Nro. 52, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá-Colombia.
- Yasig, Edgar (2018, 13 de julio), DEVIF celebra 24 años al servicio de la ciudadanía, Policía Nacional del Ecuador. En: <https://www.policia.gob.ec/devif-celebra-24-anos-al-servicio-de-la-ciudadania/>
- Zambrano Silvana. "El derecho humano a la movilidad humana; su desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana". Universidad Andina Simón Bolívar. Quito 2019.

The background features a large, dark blue diamond shape in the center, surrounded by several other geometric shapes in shades of blue and grey, creating a modern, abstract design.

SUBCOMANDO GENERAL
DEPARTAMENTO DE
COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE
DERECHOS HUMANOS

POLICÍA
ECUADOR