

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
DIPLOMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE LA  
POLITICA EXTERIOR ECUATORIANA. EL PLAN NACIONAL  
DE DERECHOS HUMANOS

Patricia Borja  
Quito, agosto de 1998

FLACSO - Biblioteca

## INDICE

Introducción .....	1
Objetivos y líneas generales del Plan.....	6
La participación de las instancias gubernamentales, las ONGs y los organismos internacionales.....	12
Conclusiones .....	17
Bibliografía.....	20

## INTRODUCCION

Aunque la preocupación por los derechos humanos ha existido siempre, a partir de la Segunda Guerra Mundial, por los horrores que la guerra trajo consigo, se emprendió en una tarea laboriosa y fecunda de promoción y difusión de los derechos humanos con carácter de universalidad. Han transcurrido cincuenta años de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se constituyó en pilar fundamental de la construcción de un sistema internacional de protección de los derechos humanos que comprende instrumentos de distinto carácter.

Se han dado convenciones de carácter universal en el marco de las Naciones Unidas como los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos<sup>1</sup> y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>2</sup>; otros de carácter específico como la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965) o instrumentos atinentes a la protección de grupos particulares, como la Convención relativa al estatus de refugiados (1951) o los convenios que regulan el trabajo.

También en el marco del sistema interamericano se han aprobado convenciones que promueven y protegen los derechos humanos. La de mayor trascendencia, sin duda, es la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrita en 1969, que crea la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con jurisdicción supranacional y competente para conocer peticiones individuales de los nacionales de los Estados ratificantes.

---

<sup>1</sup> 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, entró en vigencia el 23 de marzo de 1976.

<sup>2</sup> 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, entró en vigencia el 3 de enero de 1976.

En este sistema de protección internacional de los derechos humanos se concibe que los derechos humanos implican obligaciones a cargo del Estado como responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, en sentido estricto, solo él puede violarlos<sup>3</sup>. Esta relación de alteridad entre el Estado y el individuo ha concitado el interés no solo de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, sino de la sociedad civil y de los individuos, titulares de estos derechos, sobre la necesidad de la vigencia real de los derechos y su correlato, la limitación efectiva del poder estatal.

En lo que se refiere al Ecuador, a partir de la ratificación e incorporación de estas normas internacionales en la legislación nacional y a instancia de movimientos activistas en derechos humanos se ha verificado un proceso de legitimación e incorporación de derechos desde la esfera de lo público hacia la sociedad civil en la segunda mitad del siglo XX. Este proceso requiere ser estudiado y analizado con mayor detenimiento, no solo desde la vigencia formal de garantías y derechos en la Constitución Política y otros cuerpos legales, sino desde una visión más amplia, con mayores elementos, que incluya las políticas con las cuales el Estado maneja el tema.

Existe una reciente formulación de los derechos humanos como uno de los temas que atraviesa la política exterior ecuatoriana, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores se convierte -a partir de 1997 y en un proceso no exento de dificultades- en el órgano articulador de los consensos que desembocan en la

---

<sup>3</sup> Pedro Nikken: "El Concepto de Derechos Humanos" en Estudios Básicos de Derechos Humanos I, p. 27.

elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos en 1998<sup>4</sup>. Desde el sector público y las ONGs de distintas vertientes se genera la necesidad de establecer líneas de acción en orden a la protección de los derechos de los habitantes del país y, de forma especial, de los grupos más vulnerables: tercera edad, detenidos, pueblos indígenas y negros, mujeres, infancia<sup>5</sup>. En este marco se realizan esfuerzos por llevar a cabo un plan nacional siguiendo el esquema propuesto en la Declaración y Programa de Acción de Viena<sup>6</sup> y los instrumentos ratificados por el país esta materia.

El ámbito temporal de la presente investigación se sitúa en la década del noventa, a partir de la identificación de ciertos hechos relevantes. En 1993 se celebra la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que aprueba la Declaración y Programa de Acción de Viena suscrita por el Ecuador. En 1997, José Ayala Lasso, que venía desempeñándose como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pasa a ejercer las funciones de ministro de Relaciones Exteriores e imprime un renovado interés en los derechos humanos en la agenda de la política exterior ecuatoriana.

---

<sup>4</sup> El 24 de junio de 1998, en el Registro Oficial No. 346, se promulga el "Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, que prevenga, erradique y sancione la violación de los derechos humanos en el país".

<sup>5</sup> En los numerales 28 al 32 se contemplan las recomendaciones hacia las poblaciones indígenas; del 33 al 35 para los trabajadores migratorios; del 36 al 44 la igualdad de condición y los derechos de la mujer; del 45 al 53 los derechos de los niños, del 54 al 62 sobre desapariciones forzadas y las torturas y del 63 al 65 los derechos de las personas discapacitadas.

<sup>6</sup> Esta Declaración fue aprobada el 25 de junio de 1993. En su numeral 66 establece que: "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se de prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos." Adicionalmente, el numeral 67 establece que "Debe insistirse especialmente en las medidas para ayudar a establecer y fortalecer las instituciones que se ocupan de derechos humanos, afianzar una sociedad civil pluralista y proteger a los grupos que han pasado a ser vulnerables..."

Adicionalmente, durante 1998 se llevan a cabo los debates en torno a la elaboración de una nueva Constitución Política en el marco de la Asamblea Nacional convocada para el efecto, que sin duda, recoge nuevas corrientes en el ámbito de los derechos de las personas. Tanto la Constitución como los instrumentos aprobados por el país en materia de derechos humanos<sup>7</sup> constituyen el marco jurídico que establece el “deber ser” de la dignidad humana y su relación con el poder político. Sin duda, la realidad ecuatoriana se encuentra muy distante de aquel paradigma y el Estado ha expresado este reconocimiento en el Plan, entre cuyos considerandos se establece, de modo expreso, el hecho que la situación de los derechos humanos en nuestro país se ha deteriorado sin que el Estado logre de modo satisfactorio evitar esta situación.

La propuesta inicial del Ministerio será examinada y comparada, en sus puntos más relevantes, con la versión final, que contiene las recomendaciones y sugerencias de distintas instancias gubernamentales, las ONGs y las organizaciones internacionales. Como no existe tratamiento reciente anterior al tema fue necesario realizar una investigación más extensa sobre las políticas que se llevan al interior de la Cancillería con relación a los derechos humanos.

De forma alguna este trabajo pretende enfatizar la falsa dicotomía entre derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales. De hecho, en el Plan el Estado se compromete a aplicar los principios de universalidad,

---

<sup>7</sup> En los considerandos del Plan se hace alusión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Proclamación de Teherán y la Declaración y Programa de Acción de

complementariedad e interdependencia de todos los derechos humanos” (Art.7). Por tanto, esta investigación pretende realizar una visión comparativa entre la versión inicial difundida por la Cancillería para su estudio y el Plan que fue promulgado oficialmente y su anexo, con el fin de determinar los temas que fueron modificados o incorporados, a instancia de los organismos internacionales, las agencias gubernamentales o las organizaciones no gubernamentales.

Esta investigación plantea solamente ciertas líneas generales y constituye el punto de inicio de un trabajo más amplio sobre el manejo interno del área de derechos humanos al interior del Ministerio, las relaciones que existen con otras agencias gubernamentales, ONGS y organismos internacionales y la participación de la sociedad civil en la legitimación de los derechos humanos en el Plan Nacional.

---

Viena de 1993. Para una descripción completa de los instrumentos ratificados por el Ecuador, véase: Human Rights. Major International Instruments”, UNESCO, p. 14.

## 1. Objetivos y Líneas Generales del Plan

En el Plan se establecen compromisos del Estado dirigidos a mejorar el cumplimiento de los derechos mediante reformas legales, la participación ciudadana en ciertas instancias del poder político, entre otros. En cuanto a los **derechos civiles y políticos**, se establecen cuatro objetivos generales (Art.4): La eliminación de la tortura como sistema investigativo y de ejecución de penas; la aplicación del principio "favor libertatis", mediante el cual la prisión preventiva se convierte en una medida excepcional y la reforma y modernización del Poder Judicial. Para el logro de estos objetivos da prioridad a la necesidad de reformas de carácter legal, se establece una meta en grado sumo ambiciosa y en la cual la sociedad debe demandar su observancia: que el sistema judicial aplique el debido proceso, especialmente en el campo penal y la puesta en marcha de acciones tendientes a la reforma del Poder Judicial.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados en cuanto a los derechos civiles y políticos, el Gobierno se compromete a la reforma en el campo legal y, especialmente, en el penal; la garantía de la aplicación de recursos constitucionales; la introducción de mecanismos de "ciudadanización" por los cuales la sociedad civil pueda establecer un control a la Policía Nacional, la sanción de las violaciones de derechos humanos y la puesta en marcha de mecanismos contra la impunidad y políticas para combatir la corrupción.

Sin embargo, no se establece con claridad la forma en la que el Poder Ejecutivo, que sanciona y pone en vigencia el Plan, llevará a cabo estas reformas

que competen a otros poderes. Tampoco se alude ni se toma en cuenta el proyecto de reforma de la administración de justicia que está en marcha desde 1995 y en el que el Estado es la contraparte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de Projusticia como organismo ejecutor.

En cuanto a los **derechos económicos, sociales y culturales**, en el Plan se incluye la garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación, la promoción de un seguro solidario, integral y cofinanciado, la estimulación de la creación y utilización de canales para que la población tenga acceso a la información y a los medios de protección de los derechos humanos, entre otros.

Según Abramovich y Courtis, dada la complejidad de los derechos económicos, sociales y culturales -caracterizados por involucrar un espectro amplio de obligaciones estatales- la "justiciabilidad" de estos derechos debe ser entendida no solo en el marco del Estado-nación, sino que deben situarse en el plano de la cooperación internacional. Estos autores afirman que "uno de los sentidos de los tratados que establecen derechos para las personas y obligaciones o compromisos para el Estado, consiste en la posibilidad de reclamo de cumplimiento de esos compromisos, no como concesión graciosa... Parece evidente que en este contexto, es importante establecer mecanismos de comunicación, debate y diálogo a través de los cuales se recuerde a los poderes públicos los compromisos asumidos, forzándolos a incorporar dentro de las prioridades de gobierno la toma de medidas

destinadas a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales”.<sup>8</sup>

Se plantea, entonces, la necesidad que se avance en la “justiciabilidad” de los derechos económicos, sociales y culturales, entendida como la posibilidad de someter un reclamo en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la acción de los tribunales de justicia.

En el Plan se establecen ciertas metas a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos, mediante reformas legales, la participación ciudadana en ciertas instancias del poder político, entre otros, pero no se establecen mecanismos a través de los cuales la violación de estos derechos pueda demandarse judicialmente. El Estado ecuatoriano se compromete a “propiciar en la legislación ecuatoriana, mecanismos para exigir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, aplicando los principios de universalidad, complementariedad e interdependencia de todos los derechos humanos”. (Art.7) También se incluyen la garantía de igualdad de oportunidades para acceder a la educación, la promoción de un seguro solidario, integral y cofinanciado, la estimulación de la creación y utilización de canales para que la población tenga acceso a la información y a los medios de protección de los derechos humanos, entre otros.

Sin duda, el Plan está concebido sobre la base que no es suficiente la consagración formal en los cuerpos legales de normas de protección de derechos humanos, sino que se requiere el establecimiento de mecanismos para su

---

<sup>8</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis: “Hacia la exigibilidad de los Derechos económicos, sociales y

exigibilidad. En este sentido, una vez promulgado el Plan, se intenta llevar a cabo un trabajo sectorial, que adelante mecanismos y formas de puesta en práctica de los compromisos adquiridos por el Estado.

Sin embargo, la propuesta de la creación de un nuevo modelo de desarrollo (Art.6) -con características de equidad, permanencia, solidaridad y participación, que asegure a la población justicia social, trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación y un medio ambiente libre de contaminación- dada su amplitud y largo alcance, no puede ser considerada sino como una propuesta heurística, como un proyecto a cumplir.

Es interesante apreciar en la propuesta presentada por la sociedad civil, en marzo de 1998, la inclusión de medidas de rendición de cuentas o "accountability", que hubiesen permitido adelantar la justiciabilidad de estos derechos. Estos mecanismos contemplaban la creación de un comité encargado de vigilar el cumplimiento de pactos, tratados y convenios internacionales en las políticas sociales, económicas y culturales del gobierno nacional; la creación de mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de la banca internacional a la sociedad civil, tales como informes y evaluaciones trimestrales; la participación en la elaboración y evaluación del presupuesto general del Estado y de la cooperación internacional en el área de los derechos económicos, sociales y culturales. (Numeral 3.3. de la Propuesta), lo cual no fue aceptado.

Es un hecho que la plena vigencia de las normas internacionales de derechos humanos requiere de mecanismos efectivos para su ejercicio por parte del Estado. La elaboración del Plan nacional denota una permeabilidad de la Cancillería no solo a los compromisos adquiridos en instrumentos internacionales, sino también responde a nuevas dinámicas. De un lado, las demandas de las ONGs se manifestaron durante el proceso de negociación del Plan, en el sentido que el Estado asuma su responsabilidad en cuanto al estado de los derechos humanos en el país. En este sentido, constituye un elemento relevante el hecho que entre los considerandos de la versión final se incorpore uno, según el cual "...la situación de los derechos humanos en lo que se refiere a los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales se ha deteriorado sin que el Estado ecuatoriano haya logrado hasta el momento crear condiciones adecuadas para su pleno ejercicio."

De otro lado, procesos judiciales, como el caso Suárez Rosero, presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se llegó a un fallo condenatorio<sup>9</sup> para el país, y en cuyo proceso la Cancillería se constituyó en el interlocutor del Gobierno ecuatoriano, motivaron un mayor interés y que el tema de los derechos humanos adquiera mayor relevancia en la esfera pública. Esta dimensión internacional, en la que el Estado puede ser sancionado y obligado al pago de reparaciones por violaciones de derechos humanos, sin duda, han generado debates al interior del Ministerio y han posibilitado que se constituyan

---

<sup>9</sup> El 12 de noviembre de 1997, la Corte sentenció en el caso Suárez Rosero y "declaró que el Estado del Ecuador violó, en perjuicio de Rafael Suárez Rosero, el artículo 7, artículo 5, artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en concordancia con el artículo 1.1 de la misma, en los términos señalados en los párrafos 61 a 66 de la presente sentencia..."

instancias de procesamiento administrativo del tema y vinculaciones con otras agencias gubernamentales.

Es interesante que el Plan recoja una tendencia reciente en cuanto a la promoción y protección de estos derechos, que trasciende la esfera del individuo y atañe a los derechos de las colectividades. En este sentido, en se establecen como objetivos nacionales el desarrollo de las identidades colectivas indígenas, el mejoramiento del pueblo negro o afroecuatoriano como se lo designa y la necesidad de un medio ambiente sano. Adicionalmente, en este proyecto a cumplir esbozado en el Plan, se propone la necesidad de construir y afianzar los valores de respeto a la dignidad humana en la sociedad ecuatoriana, a través de los medios de comunicación, no solo como difusores de estos valores sino como medios en los cuales se de cabida a la posición de personas o colectividades cuyos derechos hayan sido vulnerados. (Arts. 14-15)

## **2. La participación de las instancias gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales**

En el marco del Plan, el cumplimiento de los compromisos internacionales daría lugar al establecimiento de vínculos con otras instancias gubernamentales, cuyo trabajo está relacionado con el tema de los derechos, como la Procuraduría de la Nación, el Instituto del Niño y la Familia -INNFA-, el Consejo Nacional de la Mujer, los ministerios de Defensa, Educación, Medio Ambiente, el Tribunal de Menores. Entre las ONGs que se ocupan del tema, de carácter nacional y transnacional están Amnistía Internacional, ALDHU- y con organismos internacionales, como la FAO, el Alto Comisionado para los Refugiados y la Organización Internacional de las Migraciones.

La participación de los organismos internacionales fue decisiva en este proceso. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, EL Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- y el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas que agrupa a las universidades e instituciones de estudios superior del Ecuador, participaron conjuntamente con la Cancillería en el financiamiento del seminario nacional, realizado en el mes de marzo de 1998, con el fin que se presenten las observaciones y criterios al proyecto del Plan.

En cuanto a las demandas de las instancias gubernamentales, éstas difieren en alcance e intensidad. El Consejo Nacional de la Mujeres planteó la necesidad de adecuar el Plan de Igualdad de Oportunidades de la Mujer, el Programa de Modernización de Justicia y el Plan Nacional de Acción de la Infancia al Plan

Nacional<sup>10</sup>. Esta propuesta implica lograr uniformidad en los distintos proyectos que se adelantan y revelan una mayor institucionalización del tema, sobre la base de una agenda y objetivos claros. En la misma línea, se puede ubicar a la propuesta del Instituto Nacional del Niño y la Familia -INNFA-, que demandaron que la problemática de la infancia no se limite a los temas de trabajo infantil, tráfico de niños y paternidad responsable, ya que se excluyen temas como el maltrato y abuso sexual, menores infractores, abandono e institucionalización, maternidad precoz, conflictos armados, entre otros. Para el INNFA, “dejar de lado estas problemáticas significa invisibilizar el problema y, por ende, dejarlos fuera de la propuesta del Plan”.<sup>11</sup>

El tema de la seguridad y los derechos humanos en el Plan merece un tratamiento aparte por su relevancia. En torno al tema de la “Seguridad Ciudadana y Seguridad de los Individuos” (Arts. 31-34 del Plan), la Policía Nacional se opuso a la propuesta de retirar del servicio policial a oficiales acusados de crímenes contra los derechos humanos, con apertura inmediata de una investigación interna, sin perjuicio del debido proceso legal, y piden que se elimine tal disposición del Plan. Tal pedido no fue acogido y se incorporó a la versión final una disposición que el personal de la Fuerza Pública, que se encontrara acusado de la comisión de infracciones contra los derechos humanos, será juzgada de acuerdo a las leyes vigentes (Art. 34). Las Fuerzas Armadas también presentaron sugerencias en relación con la inclusión de una norma que les prohíba la asignación de tareas que competen a la Policía, excepto si el presidente de la República así lo decide, como constaba en el proyecto inicial. Las Fuerzas Armadas sugirieron que sea

---

<sup>10</sup> Oficio No. 152-97-CONAMU, del 9 de diciembre de 1997.

suprimido.<sup>12</sup> De igual modo, pidieron que se incorpore una disposición en el sentido que se deben: “Perfeccionar los criterios para la selección, admisión y calificación de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”. En una de las versiones iniciales, se garantizaba que existiría la cooperación de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales en este proceso de selección. Este punto fue suprimido por recomendaciones de las Fuerzas Armadas.

En el proyecto original constaba: “Disponer que todos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sigan cursos obligatorios de derechos humanos, al igual que sus órganos directivos”. Se modifica la palabra “disponer” por “incentivar” que, sin duda, reviste un menor grado de exigibilidad. También se suprime lo que constaba en el proyecto inicial sobre la supresión de códigos de conducta para regular situaciones de riesgo y para poder retirar personal de servicio policial u oficiales acusados de violaciones contra los derechos humanos, con la apertura inmediata de investigaciones internas, que no perjudiquen los debidos procesos legales, de conformidad con sus respectivas leyes. Finalmente, en el Plan vigente se ratifican los derechos humanos a un debido proceso de los miembros de la Fuerza Pública, que se encontraren acusados de la comisión de infracciones contra los derechos humanos.

Las organizaciones no gubernamentales también tuvieron una activa participación, desde diversos espacios y posiciones. La Asociación Americana de Juristas en coordinación con el ILDIS, elaboró una propuesta de derechos humanos

---

<sup>11</sup> Oficio s/n del 22 de abril de 1998.

desde la sociedad civil, como un documento de trabajo a ser considerado en el seminario que se llevó a cabo durante el mes de marzo de 1998 junto a la propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores. De alguna forma, esta propuesta “desde la sociedad civil” intentó ser el fruto de una participación inclusiva de las ONGs en su formulación.

Sin embargo, las ONGs no solamente estuvieron mediatizadas en este proceso sino que también aportaron con sugerencias y comentarios de forma directa al Ministerio, para su inclusión en la versión final. Se han seleccionado algunas de estas propuestas a fin de identificar puntos de divergencia y requerimientos desde la sociedad civil a la propuesta inicial de la Cancillería. La Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos -ALDHU- presentó sus sugerencias al proyecto inicial de julio de 1997<sup>13</sup>, en el que apreciaba una contradicción en el acápite sobre “Naturaleza del Programa nacional de acción para los derechos humanos”, en el cual, al tiempo que se señalaba que el Plan “no tiene por objeto presentar propuestas en busca de remedio al problema de la violación de los derechos humanos en su más amplia extensión, también se recogía que el programa enfocará problemas fundamentales de violación de derechos humanos”. En la versión final fue recogida esta observación.

La ALDHU enfocó sus sugerencias desde una perspectiva metodológica, desde la cual había que definir los destinatarios específicos y actores que ejecutarían el Plan y las competencias de los organismos del Estado y de la

---

<sup>12</sup> Oficio No. 980494-10-1 del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>13</sup> Oficio s/n de 5 de diciembre de 1997 suscrito por Juan de Dios Parra, Secretario General de ALDHU.

sociedad civil; determinar los recursos humanos, técnicos y económicos para su ejecución, señalar plazos para la obtención de resultados, elaborar un cronograma de actividades y definir acuerdos preparatorios de cooperación con organismos nacionales e internacionales. De otro lado, la CEDHU, el SERPAJ-E, la CDDH, Defensa de los Niños Internacional, la Fundación Priva y la OIP coordinaron sus esfuerzos para realizar un estudio del proyecto y presentar sus recomendaciones de modo conjunto. Sus comentarios incluyen la puesta en práctica de una verdadera política de rehabilitación a las personas privadas de libertad, combatir la corrupción en las cárceles, la capacitación del personal penitenciario idóneo, el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, la protección del medio ambiente de los pueblos indígenas, la suscripción del convenio 169 de la OIT en favor de las nacionalidades indígenas y el aseguramiento de servicios básicos a la población de la tercera edad.

## CONCLUSIONES

El Plan constituye un reconocimiento desde el Estado de la necesidad que los derechos se conviertan en ejes dinámicos que permitan su cuestionamiento, su construcción y su legitimación constante al interior del aparato estatal y de la sociedad toda. La vigencia efectiva de un sistema de protección a los derechos humanos, sin duda, se definiría como un desafío o un proyecto a cumplir, más que como una realidad acabada. Este reconocimiento superaría la tradicional concepción legal-formal de la vigencia de los derechos, a partir de la sola ratificación de un instrumento internacional.

Uno de los aspectos más interesantes del Plan es su sustento metodológico. Su promulgación obedece a la premisa que no es suficiente la consagración formal en los cuerpos legales de normas que protección de derechos humanos, sino que se requiere el establecimiento de mecanismos para su exigibilidad.

En esta línea, una vez promulgado el Plan, las organizaciones no gubernamentales conjuntamente con las instituciones públicas se comprometieron a llevar a cabo un trabajo sectorial, que adelante mecanismos y formas de implementación en la práctica de los compromisos adquiridos por el Estado. La promulgación del Plan Nacional de Derechos Humanos, suscrito por el presidente de la República y todos los ministros del Gabinete, y en el que consta como anexo la denominada propuesta de la sociedad civil en la que se establece los lineamientos y los ejes estratégicos bajo los cuales fue concebido el Plan, constituye un avance hacia la vigencia sociológica de los derechos humanos en el Ecuador.

Con relación a la justiciabilidad, todavía queda mucho por hacer para la inclusión de mecanismos de “ciudadanización” en la toma de decisiones, presupuestos y planificación de los organismos estatales para la cobertura y atención de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Posibilitar el acceso a la Función Judicial para demandar la violación de un derecho todavía parece una meta lejana, en la cual la base doctrinaria y la participación de los individuos y colectivos en la defensa e incorporación de los derechos pueden ser los ejes que garanticen su cumplimiento. En este esquema, lo público siempre será la instancia en la cual se cristalizan y se manifiestan estos avances.

Muchas veces se considera que para llevar los derechos a la práctica es necesario enfrentarse al Estado y presionar por su cumplimiento. Desde esta perspectiva, es interesante que el Plan nacional incluya la noción de derechos desde una perspectiva abarcativa. Con relación a los derechos civiles y políticos, el Plan no solo contempla la adecuación de los derechos en los cuerpos legales, sino que introduce incipientes aunque perfectibles mecanismos de participación de la ciudadanía en los órganos que definen políticas y toman decisiones en el campo político, económico y social. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, se plantea una meta en grado sumo ambiciosa, la creación de un “modelo propio de desarrollo sustentable, equitativo, integral, permanente, solidario y participativo, que asegure a la población: justicia social, trabajo, alimentación, vivienda, salud, educación y un medio ambiente libre de contaminación.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Artículo 6 del Plan.

Para concluir, el papel de la Cancillería ha sido relevante ya que se ha constituido en el ente bajo el cual se han articulado los consensos alrededor de los mecanismos para un mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el país. Este proceso se ha dado a partir de un doble reconocimiento del Estado, en el ámbito jurídico, se asume la interdependencia, integralidad y universalidad de todos los derechos humanos mientras en el ámbito político se parte de una constatación de la situación de deterioro de los derechos humanos en el país y la incapacidad del Estado para proporcionar las condiciones para su pleno ejercicio.

Tanto en su elaboración como en su texto está incorporado al Plan la noción de "ciudadanía", bajo la premisa que la democracia exige la participación de la sociedad civil en las acciones que posibiliten la vigencia y la garantía de los derechos fundamentales. Esto constituye un avance en este esfuerzo por la promoción y el respeto a los derechos de la persona y la limitación del poder político cuando éste se vuelve amenazante a la dignidad humana.

## BIBLIOGRAFIA

Archivo de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el Plan Nacional de Derechos Humanos.

ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis: "Hacia la exigibilidad de los Derechos económicos, sociales y culturales", separata de la revista "Contextos" No. 1.

Comisión Andina de Juristas, Publicación del Seminario de Derechos Humanos, Lima, 1994.

Estudios Básicos de Derechos Humanos I, IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos, tomo I, Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loayza (Comp.), San José, 1994.

Estudios Básicos de Derechos Humanos V, IIDH, Serie Estudios de Derechos Humanos, Tomo V, Sonia Picado, Antonio Cançado y Roberto Cuéllar (Comp.), San José, 1996.

Memoria de Relaciones Exteriores 1988-1992.

UNESCO, Human Rights. Major International Instruments, Paris, 1997.