

Respuestas de Fundamedios al Cuestionario para sociedad civil planteado por el Señor Relator de reunión pacífica y asociación en el marco del Llamado a contribuciones para el desarrollo de herramientas que asistan a agentes encargados del cumplimiento de la Ley a promover y proteger los derechos humanos en el contexto de protestas pacíficas

Fundamedios es una organización de la sociedad civil ecuatoriana, que actúa a escala regional en la defensa, protección, supervisión de los derechos a la libertad de expresión y prensa, del acceso a la información pública, asociación y reunión pacífica. Trabajamos desde hace 16 años emitiendo alertas tempranas sobre vulneraciones a estos derechos, informes periódicos y especiales y sombras ante el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos. Formamos parte de redes regionales y globales como Voces del Sur, IFEX, Red LEAL y la IAPA.

1) ¿Qué leyes, normas, protocolos y mecanismos o estrategias/prácticas relacionadas con la facilitación y la vigilancia policial de las protestas le han parecido eficaces para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden antes, durante y después de las protestas?

El artículo 66 de la Constitución del Ecuador reconoce y garantiza en su artículo 66 numeral 13 el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria; a su vez el artículo 158 que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; asimismo establece que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Finalmente determina que las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

El artículo 159 de la misma Constitución señala que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución, y que estas serán responsables por las órdenes que impartan, esta obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten.

El mismo artículo 163 señala que las y los miembros de la Policía tendrán una formación basada en DDHH, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

La Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza por su parte define a la manifestación, reunión o protesta social pacífica como procesos colectivos o aglomeraciones de personas que se congregan, de manera pacífica, ejerciendo los derechos constitucionales de protesta social, resistencia, libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación y libertad de participación. Agrega también que la existencia de uno o varios actores violentos o provocadores o la interrupción del tráfico de vehículos o peatones no comprometen el carácter pacífico de una manifestación, reunión o protesta

social por lo que el Estado a través de sus servidoras y servidores públicos actuarán bajo la presunción de licitud de esta como manifestación de la libertad de expresión, un pilar de la democracia, garantizando el uso del espacio público, de conformidad con los estándares internacionales de Derechos Humanos.

El artículo 18 de la misma Ley por su parte establece que las y los servidores policiales, militares y de seguridad y vigilancia penitenciaria, brindarán seguridad en reuniones, manifestaciones y protestas sociales pacíficas, ante posibles actos que pretendan perturbarlas o dispersarlas, distinguiendo en la actuación entre manifestantes o participantes y agentes violentos. El artículo 23 señala que está prohibida la dispersión como mecanismo de gestión de reuniones, manifestaciones o protestas sociales pacíficas. Esta solo será autorizada por autoridad competente, de manera excepcional, con el único propósito de evitar una amenaza o peligro grave para la vida o integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger estos derechos.

El artículo 24 de esta normativa señala que las personas participantes podrán notificar a la Policía Nacional, la fecha, lugar y ruta de la reunión, manifestación o protesta social pacífica, según corresponda, con el propósito de solicitar protección y precautelar el ejercicio de sus derechos propios y de terceros; también establece que el Estado a través del ente rector en seguridad ciudadana, mediante acuerdo ministerial, establecerá los mecanismos claros y específicos que permitan que, en estos contextos, el despliegue de las servidoras y servidores policiales cumplan el doble objetivo de protección de derechos y garantías del derecho a la protesta social en condiciones pacíficas. Ese acuerdo ministerial, no ha sido expedido hasta la fecha.

¿Puede dar ejemplos de medidas y prácticas positivas por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley que hayan tenido como resultado la protección de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden, específicamente en el contexto de protestas espontáneas y/o masivas?

En el país, las últimas dos grandes movilizaciones del movimiento indígena y otros sectores sociales en octubre de 2019 y junio de 2022 se han visto afectadas por el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Una de estas situaciones es la falta de asignación de recursos destinados a capacitar a las y los miembros de estas instituciones. Sin embargo, dos buenas medidas que ha aplicado el Estado frente a marchas y movilizaciones que se han organizado este año 2023 (la del 8M, Día Internacional de la Mujer y otra movilización del movimiento indígena, el 28 de marzo) ha sido disponer la ausencia de agentes policiales durante el desarrollo de las mismas, lo que ha permitido que éstas se desarrollen de forma pacífica y sin ningún herido o herida.

Fundamedios con el apoyo de UNESCO y con previo acuerdo de las autoridades del Ministerio del Interior y los mandos policiales, brindando talleres y capacitaciones a 776 miembros de la Policía Nacional. Los talleres se realizaron de forma presencial y de forma presencial y llegaron a todos los mandos zonales de la Policía Nacional, con esta distribución geográfica:

ZONA 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos

ZONA 2: Napo y Orellana

ZONA 3: Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Pastaza

ZONA 4: Manabí, Santo Domingo

ZONA 5: Guayas (Sin Guayaquil, Durán y Samborondón), Santa Elena

ZONA 6: Azuay, Morona Santiago, Cañar

ZONA 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe

ZONA 8: Guayaquil, Durán, Samborondón

ZONA 9: Quito

El contenido de los talleres se centraba en la protección de los derechos humanos y libertad de expresión con especial énfasis en contextos de movilizaciones y protestas y tuvo el siguiente temario:

1. Objetivo de Desarrollo Sostenible Nro. 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
 - Metas que persigue este objetivo
 - ¿Por qué es importante para Ecuador?
2. Derechos Humanos
 - Declaración de los Derechos Humanos
 - Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos
 - ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados en relación a la violación de derechos contra las mujeres periodistas?
 - ¿Cómo protege el derecho internacional los Derechos Humanos en el Ecuador?
 - Obligaciones y responsabilidades de los responsables del orden público en cuanto a los Derechos humanos, contexto Ecuador
3. Libertad de Expresión y Orden Público
 - Periodismo, democracia y libertad de expresión
 - Seguridad de los periodistas
 - Periodistas que cubren conflictos, disturbios y manifestaciones
 - Fuerzas de seguridad: Garantizar que los periodistas puedan acceder a la información que necesitan
 - Procedimientos de seguridad operativa en el trato con los medios de comunicación
 - Cobertura de los procesos judiciales por los medios de comunicación.
 - Fomentar la relación entre las fuerzas de seguridad y los periodistas
4. Seguridad de los periodistas que cubren protestas: preservar la libertad de prensa en tiempos de disturbios
 - La cobertura periodística de las protestas en los últimos años
 - Derecho nacional y derecho internacional, tratados y leyes aplicables
 - Respuestas de la policía y de otras fuerzas de seguridad a la prensa durante las protestas
 - Comportamiento de los manifestantes y otros actores para con la prensa
 - Factores de género y diversidad en la seguridad de los periodistas durante las protestas
 - Buenas prácticas
5. Normas jurídicas internacionales sobre libertad de expresión, acceso a la información y seguridad de los periodistas
 - Marco jurídico internacional de la libertad de expresión
 - Restricciones legítimas al ejercicio de la libertad de expresión
 - El derecho de acceso a la información: Un elemento fundamental del sistema democrático
 - Ataques a la libertad de expresión y al papel del poder judicial
 - La libertad de expresión en Internet

6. Acceso a la Información Pública

-¿Por qué es un derecho?

-Principios y normas internacionales de acceso a la información pública

-Definiciones: Supremacía del Interés Público, Gratuidad, No regresión de la información, Máxima Publicidad;

-Sujetos obligados;

-Régimen de Excepciones: Información Confidencial, Información Reservada.

2) ¿Cuáles son las lagunas y cuáles de los protocolos y orientaciones para la aplicación de la ley y los mecanismos relacionados con la facilitación y la actuación policial en las protestas le parecieron restrictivos, que socavaban la protección de los derechos humanos o que fomentaban o facilitaban prácticas abusivas contra los derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en el contexto de las protestas? ¿Cómo deberían mejorarse?

Pese a contar con una normativa como la Ley que regula el uso legítimo de la fuerza, el Ejecutivo aún no ha desarrollado el Reglamento de la Ley que le permita operativizarse, por esa razón en cuanto a procesos de investigación y rendición de cuentas por parte de agentes policiales aún existen vacíos.

A su vez, la Constitución de la República establece en su artículo 165 que la o el Presidente de la República podrá suspender o limitar el ejercicio de la libertad de asociación y reunión cuando declare el Estado de excepción, y en ese contexto podrá 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. Esto, debido a la formación distinta de las Fuerzas Armadas, cuyo objetivo es el de “derrocar al enemigo” como lo señalan los estándares internacionales de Derechos Humanos, ha sido altamente peligroso para el desarrollo de protestas en casos de grave conmoción social, vulnerando los derechos de las y los manifestantes.

En la marcha del 8 de marzo del año 2022, cientos de mujeres que salieron a las calles a protestar contra la falta de respuesta estatal respecto a las múltiples violencias que viven, se vieron afectadas por el uso de gases lacrimógenos y gas pimienta lanzados, así como golpes en contra de las manifestantes.

En junio de 2022 frente a las movilizaciones que se dieron durante el paro nacional convocado por varias organizaciones de mujeres, trabajadores e indígenas, el resultado de la represión policial fueron 9 muertos y 318 heridos. Desde Fundamedios se registraron 164 agresiones contra la prensa y medios de comunicación durante el Paro Nacional de los cuales 22 fueron realizados por el Poder Estatal.

La falta de asignación de recursos encaminados a realizar capacitaciones en ddhh a las fuerzas policiales y armadas ha sido uno de los nudos críticos principales en el cumplimiento de la protección de los derechos de las personas y organizaciones que se movilizan.

¿Qué otras orientaciones, protocolos y medidas deberían establecerse para mejorar la protección de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden al tiempo que se facilitan las protestas, incluidas las espontáneas y/o masivas?

Se debería desarrollar el Reglamento de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la Fuerza; se deberían realizar capacitaciones sostenidas a las y los agentes policiales en materia de Derechos Humanos de manera que las acciones se encaminen a la protección de las y los manifestantes durante una protesta pacífica, más no a su represión, vulneración e incluso muerte.

Debería eliminarse la potestad de actuación de las Fuerzas Armadas durante un contexto de manifestación social, amparado por el Estado de excepción.

3) ¿Cuáles son los principales obstáculos para que las autoridades policiales de su país faciliten y vigilen las protestas de conformidad con la legislación y las normas internacionales de derechos humanos?

El principal obstáculo es la falta de capacitación sostenida a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos, de manera que se encuentren capacitados en cuanto a los estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza durante manifestaciones.

También, la falta de normativa secundaria que permita operativizar la Ley que regula el uso legítimo de la fuerza, así como protocolos de protección en casos específicos- por ejemplo protocolos de protección a periodistas en casos de manifestaciones- son otros obstáculos en la falta de garantías por parte de elementos policiales durante manifestaciones

Desde Fundamedios creemos que uno de los obstáculos para fomentar la libertad de expresión suele ser la tensión y, a veces, el enfrentamiento entre las fuerzas de seguridad y los periodistas. Los agentes de seguridad no siempre están familiarizados con el derecho a la libertad de expresión e información, ni con la forma de interactuar con los periodistas de manera que se respete la libertad de prensa.

Además, a menudo están mal equipados para prevenir las agresiones contra los periodistas, por motivos criminales o políticos, por parte de grupos violentos. También, las fuerzas de seguridad carecen de herramientas para establecer un buen flujo de comunicación con los medios de comunicación, lo que dificulta la construcción de relaciones profesionales sostenibles entre ambos grupos. La construcción de estas relaciones ayuda a mantener a la población informada de posibles actividades delictivas, y resulta esencial en periodos electorales o en momentos de emergencia nacional, como catástrofes naturales o crisis sanitarias.

¿Qué medidas de las adoptadas por las autoridades policiales le han parecido eficaces para superar estos retos?

Los distintos Secretarios de Comunicación, así como los ministros del interior han tenido la predisposición de reunirse con organizaciones como Fundamedios, mostrando su respaldo

a los planes de capacitaciones dirigidos a la Policía con la finalidad de solventar las ausencias y debilidades que pueda tener la Policía Nacional en temas de Derechos Humanos y libertad de expresión.

¿Qué otras medidas deberían adoptar las autoridades?

Destinar recursos a la preparación y capacitación de Fuerzas Policiales en estos temas específicos. También se debería modificar el artículo de la Constitución que permite a las Fuerzas Armadas participar en manifestaciones cuando se declare un estado de excepción, es decir en graves casos de conmoción social.

4) En el contexto de las protestas en situaciones de crisis, ¿qué estrategias y prácticas específicas llevadas a cabo por las autoridades policiales antes, durante y después de las protestas le parecieron acertadas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos durante las protestas en dichos contextos (como durante crisis relacionadas con la salud pública o la seguridad, y/o durante estados de emergencia)?

Después de las movilizaciones sociales y los numerosos casos documentados de violencia policial que incluye las agresiones en contra de la prensa y la falta de garantías apropiadas para el trabajo periodístico, el ministerio del Interior y los mandos policiales abrieron la posibilidad de trabajar con Fundamedios con el apoyo de UNESCO, del Consejo de Comunicación y el respaldo del Ministerio del Interior la Comandancia General de Policía y la coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional en un programa de capacitación que comprendió la realización de nueve talleres, 1 presencial y 8 virtuales, sobre derechos humanos, libertad de expresión y seguridad de periodistas dirigido a los miembros de la fuerza pública con el objetivo de fortalecer los conocimientos sobre conceptos y estándares internacionales acerca de en la defensa, garantía y promoción de las libertades de expresión y prensa, acceso a la información y protección de periodistas.

En total participaron 776 miembros de la Policía Nacional, los talleres se realizaron entre noviembre de 2022 y marzo de 2023 y fueron organizados con el aval de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO.

Posteriormente, en el marco de las marchas del 8 de marzo de 2023 el Ministro del Interior dispuso que no existiría presencia de elementos policiales en el desarrollo de estas movilizaciones a nivel nacional. Esta misma práctica se realizó en la movilización del 28 de marzo la cual fue liderada por organizaciones indígenas. En ambas movilizaciones no se registraron vulneraciones de derechos durante su desarrollo.

¿Qué debería mejorarse y cómo? ¿Qué otras orientaciones, protocolos y otras medidas deberían elaborarse y qué elementos principales deberían incluir para evitar cualquier restricción ilegal y promover y proteger los derechos humanos al facilitar las protestas en situaciones de crisis?

Se deberían mejorar las capacitaciones continuas a miembros de la fuerza policial, así como procesos de sensibilización en materia de DDHH, esto permitiría conocer los límites

que existen respecto al uso excesivo de la fuerza, sobre todo cuando se trate de periodistas, niños, niñas y adolescentes, mujeres y personas con discapacidad

5) ¿Conoce de algún protocolo para la aplicación de la ley y ha observado alguna medida positiva adoptada por las autoridades policiales para prevenir y proteger a manifestantes y activistas de la violencia sexual y de género en el contexto de las protestas? ¿Cómo pueden mejorarse?

En Ecuador existe una Ley Orgánica de Erradicación de Violencia contra las mujeres, en las que se incluyen capacitaciones y sensibilizaciones a fuerzas policiales en temas de género. Sin embargo, el Estado no ha destinado recursos para la implementación de estas disposiciones.

6) ¿Qué medidas deberían adoptar las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para impedir los arrestos y detenciones ilegales en el contexto de las protestas; así como para garantizar que se respetan los derechos humanos de las personas detenidas legalmente en el contexto de las protestas de acuerdo con las normas internacionales, incluida la protección frente a la tortura y los malos tratos o la violencia sexual y de género?

Deberían realizar sensibilizaciones y capacitaciones sostenidas a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas en materia de Derechos Humanos, de manera que se encuentren capacitados en cuanto a los estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza durante manifestaciones, con un especial enfoque de género.

Sírvase compartir cualquier ejemplo positivo de medidas y prácticas de las fuerzas del orden para proteger a los manifestantes y activistas de detenciones y encarcelamientos arbitrarios, y para proteger los derechos humanos de las personas detenidas legalmente en el contexto de la protesta.

Además de los talleres ya señalados, Fundamedios, con el apoyo de Unesco, está iniciando un nuevo plan de talleres con Policía Nacional sobre libertad de Derechos Humanos y libertad expresión que esta vez serán focalizados y se realizarán la Unidad Nacional del Mantenimiento del Orden Público en distintas ciudades del país, además de foros de debate y discusión en torno a la temas de seguridad y protección de periodistas.

7) ¿Qué estrategias y prácticas policiales emprendidas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley antes, durante y después de las protestas observó/experimentó que fueran eficaces para rebajar con éxito la tensión/violencia potencial y real en el contexto de las protestas?

Una buena práctica fueron los llamados al diálogo con las y los manifestantes durante las protestas de junio de 2022; lo cual permitió el cese de la tensión y violencia, y permitió la creación de mesas de diálogo con estos actores y el Estado.

¿Cuál es el papel de la sociedad civil, los organizadores de protestas y las comunidades para ayudar a rebajar la tensión/violencia en el contexto de las protestas?

Las organizaciones de la sociedad civil han realizado un importante trabajo de recopilación y sistematización de información respecto a las múltiples vulneraciones que se generaron por parte de agentes estatales, así como discursos por parte de autoridades públicas que se encaminaban a exacerbar el contexto de tensión y de violencia durante las protestas.

En esa línea, Fundamedios registró durante el paro de 2019, 116 vulneraciones contra la prensa, de las cuales 35 fueron cometidas por agentes policiales; a su vez durante el paro de junio del 2022, Fundamedios registró 164 agresiones contra la prensa, de las cuales 22 fueron cometidas por agentes policiales. Estas cifras registradas por Fundamedios, demostraron la necesidad de capacitar en materia de derechos humanos y libertad de expresión a los miembros policiales, a partir de lo cual se generaron los talleres con el apoyo de UNESCO y el aval del Ministerio del Interior.

Además de esto, con base a la información recopilada, las organizaciones de la sociedad civil levantan informes con la finalidad de remitir a órganos nacionales e internacionales para evidenciar las múltiples vulneraciones desarrolladas.

Finalmente, la sociedad civil fue parte importante de la promoción del diálogo planteando propuestas de mecanismos que permitan dialogar y llegar a acuerdo, así como del acompañamiento y cuidado de las y los manifestantes en el desarrollo de esos espacios de diálogo.

8) ¿Qué otras medidas han encontrado/experimentado que hayan adoptado las autoridades policiales para prevenir y minimizar los daños a los manifestantes, a los periodistas y a otros actores que participan en el seguimiento y/o la información sobre las protestas, y a los transeúntes en el contexto de las protestas; especialmente:

No existen manejos adecuados para prevenir y minimizar los daños a las y los manifestantes, a periodistas y otros actores; sin embargo la predisposición y apertura por parte de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior de recibir capacitaciones y una sensibilización en materia de DDHH, es importante para avanzar en la implementación de medidas preventivas, pues esto permite a las fuerzas policiales a comprender los límites en cuanto al uso de la fuerza y vulneraciones de DDHH.

9) Qué estrategias, herramientas y técnicas aplicadas por las autoridades policiales ha observado/experimentado que han tenido éxito (y cuáles de ellas han sido perjudiciales y deberían evitarse absolutamente) para facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y proteger los derechos de los grupos especialmente expuestos a riesgos en el contexto de las protestas, entre ellas: i) niños y jóvenes; j) mujeres y niñas; k) Personas LGBTI; l) personas con discapacidad; m) pueblos indígenas; n) grupos minoritarios; o) migrantes; p) refugiados y solicitantes de asilo.

La policía nacional ha recibido las capacitaciones en materia de DDHH, con especial énfasis en libertad de expresión y seguridad de periodistas; sin embargo aún tiene una deuda pendiente en cuanto a NNA, Mujeres, personas LGBTIQ+, personas con discapacidad, pueblos indígenas, grupos minoritarios, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

10) ¿Qué estrategias, políticas o protocolos y medidas deberían ponerse en marcha para garantizar la rendición de cuentas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que presuntamente hayan cometido violaciones de los derechos humanos en el contexto de las protestas?

Debería desarrollarse el Reglamento de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza, pues en la Ley consta el proceso de investigación y rendición de cuentas para los policías en aquellos casos en los que se haya hecho uso excesivo de la fuerza o uso letal de la fuerza.

¿Qué debe hacerse para garantizar que los órganos de supervisión de las fuerzas del orden sean eficaces a la hora de responder a las quejas sobre violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden en el contexto de las protestas?

Contar con mecanismos transparentes, eficaces y céleros de investigaciones y rendición de cuentas en aquellos casos en los que se cometan vulneraciones de DDHH, y se haga uso excesivo de la fuerza.

*Elaborado por Sonia Romero, coordinadora legal de Fundamedios, legal@fundamedios.org
Supervisado por César Ricaurte, Dirección Ejecutiva, cesar@fundamedios.org*